



Beilage zur Wochenzeitung

**Das Parlament**

15. September 2003

# Aus Politik und Zeitgeschichte

**3** **Wolf Grabendorff** *Essay*

---

**Lateinamerikas unsichere Zukunft**

**6** **Michael Krennerich**

---

**Demokratie in Lateinamerika**

Eine Bestandsaufnahme nach der Wiedergeburt vor 25 Jahren

**14** **Heinrich-W. Krumwiede**

---

**Armut in Lateinamerika als  
soziales und politisches Problem**

**20** **Detlef Nolte/Anika Oettler**

---

**Lateinamerika:  
Der vergessene Hinterhof der USA?**

**30** **Hartmut Sangmeister**

---

**Ganz Amerika unter dem Sternenbanner?**

Das Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone aus  
lateinamerikanischer Perspektive

**38** **Susanne Grätius**

---

**Spielt Europa in Lateinamerika noch  
eine Rolle?**



Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Berliner Freiheit 7  
53111 Bonn.

#### Redaktion:

Dr. Katharina Belwe  
Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Hans G. Bauer  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

#### Internet:

[www.das-parlament.de](http://www.das-parlament.de)  
E-Mail: [apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

#### Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main

#### Vertrieb und Leserservice:

Die Vertriebsabteilung  
der Wochenzeitung **Das Parlament**,  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main,  
Telefon (0 69) 75 01-42 53,  
Telefax (0 69) 75 01-45 02,  
E-Mail: [parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de),  
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage  
**Aus Politik und Zeitgeschichte**
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
einschließlich Beilage zum Preis  
von Euro 9,57 vierteljährlich,  
Jahresvorzugspreis Euro 34,90  
einschließlich Mehrwertsteuer;  
Kündigung drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammel-  
mappen für die Beilage  
zum Preis von Euro 3,58  
zuzüglich Verpackungskosten,  
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen  
in der Beilage

**Aus Politik und Zeitgeschichte**  
stellen keine Meinungsäußerung  
des Herausgebers dar;  
sie dienen lediglich der  
Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke  
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

## Editorial

■ Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus hat das Interesse der Weltöffentlichkeit an Lateinamerika noch weiter schwinden lassen. Dabei ist dieser Teil Amerikas von krassen ökonomischen Gegensätzen und großer Armut geprägt. Kritiker behaupten, Südamerika befinde sich auf dem Wege zur „Afrikanisierung“. Neben vielen Schattenseiten kann Lateinamerika auch mit einer Erfolgsbilanz aufwarten: Seit 25 Jahren befindet sich die Region in einem permanenten Prozess der Demokratisierung, der trotz schwerer wirtschaftlicher und politischer Krisen von Bestand zu sein scheint. Darüber hinaus ist Lateinamerika von großen regionalen Unterschieden gekennzeichnet, wie *Wolf Grabendorff* in seinem Essay deutlich macht.

■ Lateinamerika zerfällt zusehends in zwei Regionen mit unterschiedlichen Entwicklungsaussichten. Mit der Erosion staatlicher Strukturen, besonders in den Ländern der Andenregion, korrespondiert eine zunehmende Irrelevanz politischer Parteien und die Herrschaft traditioneller Eliten. Einen wirtschaftlichen Lichtblick stellt der MERCOSUR (Mercado Común del Cono Sur) dar. Brasilien als führende Nation dieser Wirtschaftsgemeinschaft will dem Trend zu einer „Nordamerikanischen Gemeinschaft“ eine südamerikanische Identität entgegensetzen. Der MERCOSUR ist der bevorzugte Partner der Europäischen Union (EU). Als einziges Land Südamerikas ist Mexiko 1994 dem „Nordamerikanischen Freihandelsabkommen“ (NAFTA) beigetreten und konnte sich so Zugang zu den Märkten der Industrieländer verschaffen.

■ Darüber hinaus verhandeln seit einigen Jahren 34 Staaten Nord- und Südamerikas sowie der Karibik über die Bildung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone, die *Free Trade Area of the Americas* (FTAA). Diese Idee ist ein Vermäch-

nis von US-Präsident George Bush sen. An diesem Prozess sind wirtschaftlich höchst ungleiche Staaten beteiligt, die sich in unterschiedlichsten Entwicklungsstadien befinden, wie *Hartmut Sangmeister* feststellt. Der Autor schätzt jedoch die Kompromissbereitschaft der USA unter US-Präsident George W. Bush jr. eher skeptisch ein, weil dessen Administration handelspolitische Fragen unter geostrategischen Interessen diskutiert. Ein asymmetrisches Freihandelsabkommen könnte die Folge sein. Für Lateinamerika wäre es am vorteilhaftesten, wenn es gelänge, sowohl ein Abkommen mit den USA als auch mit der EU abzuschließen. Dazu bestehen jedoch nach Ansicht von *Susanne Gratius* gute Aussichten nur im Rahmen des MERCOSUR. Dem entspräche derzeit auch die Aufteilung Lateinamerikas in eine europäische und amerikanische Interessensphäre.

■ Die Bedenken von *Sangmeister*, dass die USA Lateinamerika in Zukunft wieder stärker unter militärpolitischen Interessen sehen, teilen auch *Detlef Nolte* und *Anika Oettler*. Sie befürchten sogar eine doppelte Militarisierung der US-amerikanischen Lateinamerikapolitik, weil sich das Pentagon zusehends gegenüber dem State Department durchsetze und das lateinamerikanische Militär innenpolitisch eine Aufwertung erfahre. Dabei werde eine Tendenz sichtbar, die durchaus legitimen Sicherheitsinteressen der USA ideologisch zu überhöhen und in ein umfassendes manichäisches Weltbild einzuordnen, was die Gefahr in sich birgt, Lateinamerika inadäquate Lösungen zu oktroyieren. Ob dadurch die von *Michael Krennerich* positiv bewertete Demokratisierung Schaden nehmen könnte oder eher die grassierende Armut – wie von *Heinrich-W. Krumwiede* beschrieben – Lateinamerikas Zukunft bestimmen wird, bleibt abzuwarten.

Ludwig Watzal



## Lateinamerikas unsichere Zukunft

Die 33 Staaten südlich der USA bilden keineswegs eine einheitliche Region, sondern bestenfalls einen Kulturraum mit gemeinsamen historischen Erfahrungen. Diese tragen allerdings eher dazu bei, dass eine regionale Identität dieser Länder wenig tragfähig und darüber hinaus im Schwinden begriffen ist. Lateinamerika ist als Region trotz vielfacher Versuche im internationalen System nicht auf-, sondern eher abgestiegen. Sein Anteil an der Weltbevölkerung stagniert seit 50 Jahren bei etwa acht Prozent ebenso wie sein Anteil in gleicher Höhe am Weltsozialprodukt. Asien hingegen konnte seinen Anteil in diesem Zeitraum nahezu verdoppeln.

Die ungewisse Zukunft dieses Subkontinents macht den Blick auf die Einzelregionen und ihre sehr unterschiedlichen Entwicklungsaussichten notwendig. Einerseits sind Mexiko, Zentralamerika und die Karibik wirtschaftlich de facto immer enger mit den USA und Kanada verbunden. Seit 1994 hat vor allem das Freihandelsabkommen Nordamerikas (NAFTA) zu diesem Integrationsprozess beigetragen. So dürfte in spätestens einer Generation eine „Nordamerikanische Gemeinschaft“ entstehen, die heute schon nicht nur einen weitgehenden gemeinsamen Markt, sondern auch gemeinsame Vorstellungen von den Regeln des Zusammenlebens und der äußeren Sicherheit entwickelt hat. Andererseits dürften die Gemeinsamkeiten dieser Regionen, die durch Migration und Produktion, durch Handel und Tourismus so eng mit den USA verknüpft sind, verglichen mit Südamerika immer geringer werden, auch wenn in Sprache und Kultur sowie in der politischen Rhetorik das gemeinsame Erbe gepflegt wird.

Südamerika hingegen zerfällt immer mehr in zwei Regionen, die trotz aller Gemeinsamkeiten in der Entwicklungsproblematik, der (Un-)Regierbarkeit und der Weltmarktintegration hinsichtlich ihrer Zukunftsaussichten erhebliche Unterschiede aufweisen. Die Andenregion von Venezuela über Kolumbien, Ecuador, Bolivien und Peru befindet sich aus unterschiedlichen nationalen Gründen im Zustand weitgehender Desintegration. Der Zerfall von staatlicher Autorität, die sozialen und politischen Folgen von Drogen- und Guerillakriegen und die Stärkung des politischen Einflusses der lange unterdrückten indianischen Minder- bzw. Mehrheiten gehen Hand in Hand mit einer zuneh-

menden Irrelevanz politischer Parteien und traditioneller Herrschaftsstrukturen und einem erneuten Aufleben von populistischen und/oder autoritären Elementen. Die zunehmende Unfähigkeit der Regierungen dieser Staaten, trotz ihrer demokratischen Legitimität die notwendige wirtschaftliche Stabilität, den demokratischen Prozess und die öffentliche Sicherheit zu garantieren, bringt diese Länder in bedrohliche Nähe von „*failing states*“.

Der Cono Sur, also die Staaten Argentinien, Brasilien, Chile, Paraguay und Uruguay, galt als die Region mit dem höchsten Entwicklungsstand und Durchschnittseinkommen in Lateinamerika, die in der neunziger Jahren durch die Schaffung der Wirtschaftsgemeinschaft MERCOSUR große Fortschritte nicht nur im wirtschaftlichen Bereich erreicht hatte. Finanz- und politische Krisen haben aber auch dort zu erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Rückschlägen geführt. 2003 hat der Amtsantritt reformistischer Präsidenten in Brasilien und Argentinien neue Stabilitätserwartungen mit Auswirkungen auf die ganze Region geweckt. So will Brasilien dem Trend zu einer „Nordamerikanischen Gemeinschaft“ eine eigene regionale südamerikanische Identität entgegensetzen. Diese südamerikanische Integration soll vor allem durch umfangreiche Infrastrukturmaßnahmen vorangetrieben werden. Die Kooperation zwischen den südamerikanischen Staaten soll weit über die wirtschaftliche Dimension wie die geplante Freihandelszone zwischen dem MERCOSUR und der Andengemeinschaft (SAFTA) hinaus intensiviert werden. Eine wirtschaftliche Zweiteilung der „Westlichen Hemisphäre“ in Nord- und Südamerika mit unterschiedlichen Integrationszielen und -mechanismen ist nicht auszuschließen, ohne dass damit die Stabilitäts- und Entwicklungsprobleme in vielen Staaten Lateinamerikas notwendigerweise verringert würden.

Noch vor wenigen Jahren war die Einschätzung der Zukunftschancen Lateinamerikas wesentlich positiver. Die Überwindung von jahrzehntelanger Militärdiktatur und Unterdrückung, die darauf folgende Demokratisierung sowie die Liberalisierung der Wirtschaft und zeitweilig überdurchschnittliche Wachstumsraten schienen einen neuen Aufbruch zu signalisieren. Nur zwei Staaten der Region, Kuba und Haiti, blieben ohne funktionie-

rende Demokratie. Dennoch steht heute die Überlebensfähigkeit dieser Demokratien im Mittelpunkt aller politischen Debatten in und über Lateinamerika. Die jüngeren Entwicklungen in Ecuador, Guatemala, Kolumbien und Venezuela haben nicht nur die Frage nach der unterschiedlichen Ausprägung der Demokratie, sondern vor allem nach der Regierbarkeit dieser Länder überhaupt aufkommen lassen. Die Reorganisation des Staates durch die politische und vor allem wirtschaftliche Liberalisierung und ihre sozialen Folgen haben den Demokratien in Lateinamerika einen hohen Grad an Instabilität verliehen. Korruption und Kriminalität haben in einigen Ländern ein unvorstellbares Ausmaß angenommen. 140 000 Morde und 28 Millionen Raubüberfälle werden jährlich in der Region verübt. Angesichts vielfacher Verbindungen zwischen Kriminellen und der Polizei sind zunehmend mafiose Strukturen entstanden, die längst das Gesetz- und Gewaltmonopol des Staates untergraben haben. Immer stärker wird die Gewalt in vielen Staaten zur akzeptierten Form gesellschaftlicher Auseinandersetzung.

Die Wirtschaftskrisen und sozialen Anpassungsprogramme haben sich zumeist sehr negativ auf die benachteiligten Schichten der Bevölkerung ausgewirkt, so dass die Mehrheit der Wähler oft weder wirtschaftlichen Fortschritt noch Entwicklungskompetenz bei den demokratischen Politikern zu erkennen vermag. Ob freilich die Angst vor Unterdrückung, Menschenrechtsverletzungen und der Einschränkung von Grundrechten ausreichen wird, um diese Wähler weiter an das demokratische System zu binden, ist völlig offen. 60 Prozent der Lateinamerikaner bekennen sich zwar zur Demokratie, 50 Prozent würden aber ein autoritäres Regime unterstützen, falls es sich als erfolgreicher bei der Lösung von wirtschaftlichen und sozialen Problemen erweisen sollte. Die häufige Gleichsetzung von politischer Demokratie und wirtschaftlichem Fortschritt ist für die Mehrheit der Lateinamerikaner bisher nicht aufgegangen, und deshalb dürften Rückwirkungen dieser negativen Erfahrungen der vergangenen beiden Jahrzehnte sowohl auf die Demokratie als auch auf das Wirtschaftssystem in Zukunft nicht ausbleiben.

Die großen Reformen Ende der achtziger und während der neunziger Jahre waren als Aufbruch in eine neue wirtschaftliche Zukunft gedacht. Dennoch haben sich in den vergangenen 30 Jahren die Auslandsinvestitionen in Lateinamerika halbiert; die Auslandsverschuldung hat sich auf 720 Milliarden US-Dollar verdoppelt, so dass allein ein Drittel aller Exporteinnahmen jährlich für den externen Schuldendienst aufgewendet werden muss. Erfolgreich war immerhin die Inflationsbekämpfung, die von zeitweilig über 1000 Prozent wäh-

rend der achtziger Jahre auf durchschnittlich knapp 14 Prozent im Jahr 2002 sank. Die Handelsliberalisierung durch die Senkung der Einfuhrzölle und die Privatisierung der meisten staatlichen Infrastruktur- bzw. Industrieunternehmen sollte zur Verbesserung der Wettbewerbssituation führen und gleichzeitig zu mehr Attraktivität für ausländisches Kapital beitragen, brachte aber in den vergangenen sechs Jahren regional kein verbessertes Wachstum, sondern vielmehr eine starke Einkommenskonzentration und vor allem hohe Arbeitsplatzverluste mit sich. Inzwischen blüht in Lateinamerika die schon immer vorhandene Schattenwirtschaft. Sie absorbiert 52 Prozent der Arbeitsbevölkerung, die weder Steuern zahlt noch Sozialleistungen erwarten kann, während nur 18 Prozent auf vertraglich geregelte Arbeit zählen können, 15 Prozent als unterbeschäftigt gelten und zwölf Prozent arbeitslos gemeldet sind – fast 50 Prozent mehr als vor zehn Jahren.

Heute leben etwa 220 Millionen, also 43 Prozent der 520 Millionen Einwohner Lateinamerikas, in Armut, das heißt, sie müssen mit weniger als zwei Euro pro Tag auskommen. Das jährliche Pro-Kopf-Einkommen entsprach 2002 nur dem Stand von 1982 mit durchschnittlich rund 4000 Euro, variiert aber zwischen den und innerhalb der Staaten erheblich. So verfügen die reichsten zehn Prozent der Lateinamerikaner über 45 Prozent aller Einkommen, während das ärmste Drittel der Bevölkerung nicht einmal zehn Prozent auf sich zu vereinen vermag. Keine Region der Welt weist eine ähnliche Einkommensungleichheit auf. Viele Lateinamerikaner stellen sich die Frage, inwieweit der wirtschaftliche Fortschritt, die Modernisierung ihrer Volkswirtschaften, nicht immer mehr Ungleichheit hervorruft; denn der Markt produziert die Güter und Dienstleistungen durchaus effizienter als früher, aber er grenzt gleichzeitig diejenigen aus – und das ist in manchen Ländern die Bevölkerungsmehrheit –, die daran nicht teilhaben können, weil ihnen die Gesundheit, die Erziehung oder der Arbeitsplatz fehlt. Die soziale Katastrophe ist in einigen Ländern bereits eingetreten und hat deren Regierbarkeit entsprechend eingeschränkt.

Einen Ausweg sehen viele Lateinamerikaner darin, Arbeit und Auskommen, vor allem aber Zukunftschancen außerhalb ihren eigenen Gesellschaften zu finden. Durch die ständig zunehmende Auswanderungswelle, die dazu beigetragen hat, dass die USA gewissermaßen das viertgrößte lateinamerikanische Land sind, wird ein wichtiger Beitrag zur prekären sozialen und wirtschaftlichen Stabilität in der Region geleistet. So haben 2002 die Auswanderer 32 Milliarden US-Dollar an ihre Familien überwiesen, eine Summe, die etwa den

Auslandsinvestitionen im selben Jahr entspricht. Angesichts einer abnehmenden Geburtenrate in Lateinamerika, die in den vergangenen Jahren nur noch 1,7 Prozent betragen hat, und eines jährlichen Wanderungsverlustes von rund 500 000 zumeist jüngeren Auswanderern wird bereits vor einer Überalterung und rückläufigen Arbeitsbevölkerung in den nächsten Jahrzehnten gewarnt.

Der „Ausweg“ USA hat nicht nur eine persönliche, sondern auch eine regionale Dimension. Seit dem Ende des Kalten Krieges sind die USA für die Lateinamerikaner nicht nur die regionale Vormacht und der wirtschaftliche Magnet, sondern auch die einzig ausschlaggebende Bezugsgröße in der Welt überhaupt. Wiederholte Bemühungen außenpolitischer und außenwirtschaftlicher Diversifizierung haben für die Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten nur eine noch engere Anbindung an die USA zur Folge gehabt. Die Zahlen sprechen auch hier eine deutliche Sprache: So nehmen die USA bereits 54 Prozent aller lateinamerikanischen Exporte ab und stellen 47 Prozent aller Importe. Mexiko hat Japan als zweitwichtigster Handelspartner der USA abgelöst, und Brasilien ist für die USA ein wichtigerer Handelspartner als China geworden. Bis 2010 soll der lateinamerikanische Markt für den Außenhandel der USA bedeutender werden als die Europäische Union und Japan zusammen. Das Konzept der Regierung Bush erscheint daher als Zukunftsvision in Lateinamerika durchaus verlockend. Es hat mit früheren Vorstellungen von einer Integration der Region gemein, dass die Kosten einer solchen Harmonisierung, sei es im politischen oder wirtschaftlichen Bereich, unterschätzt werden. Die aus der – vielen Ländern ungerecht erscheinenden – Verteilung dieser Kosten neu entstehenden Konflikte könnten leicht das große Projekt verhindern oder doch zumindest um viele Jahre verzögern.

Die Absicht der Regierung Bush, bis 2005 eine gesamtamerikanische Freihandelszone zu schaffen, scheint aber ebenso an der mangelnden Bereitschaft der USA zu scheitern, die notwendigen Zugeständnisse beim Marktzugang für lateinamerikanische Produkte zu gewähren, ferner an der Unfähigkeit der Lateinamerikaner, eine gemeinsame Verhandlungsposition gegenüber den USA zu finden. So sollen bilaterale Abkommen Chile, Zentralamerika, Kolumbien und Peru zunächst wirtschaftlich enger an die USA binden. Die gesamtamerikanische Freihandelszone freilich bleibt Teil des politischen Projekts einer „Westlichen Hemisphäre“, deren weitere Pfeiler neben der Stabilisierung der Handelsbeziehungen auch die Festigung der Demokratie in Lateinamerika und die Schaffung eines regionalen Sicherheitssystems in ganz Amerika sind.

Trotz und vielleicht sogar wegen dieser Entwicklungen ist es schwer, sich eine rasche Verbesserung der Situation in Lateinamerika vorzustellen. Zu viel Enttäuschung hat sich in weiten Teilen der Bevölkerung breit gemacht. Die Demokratie und auch die Marktwirtschaft haben nicht das erbracht, was sich die Mehrheit der Wähler erhofft hatte. Zu schlecht wurde in vielen Staaten gewirtschaftet und vor allem zu ungerecht verteilt, dort, wo es etwas zu verteilen gab. Nach mehr als zwei Jahrzehnten negativer Erfahrungen scheint die Geduld bei vielen sozialen Gruppen in verschiedenen Staaten zu Ende zu gehen und die Suche nach neuen politischen Hoffnungsträgern zu beginnen, die durchaus demokratisch gewählt sein können, aber nicht vor autoritären Maßnahmen zurückschrecken, um die Krisen in ihren Ländern in den Griff zu bekommen.

Es ist zweifelsohne ein Charakteristikum von Übergangsgesellschaften wie jenen in Lateinamerika, dass sie Entwicklungsphasen durchmachen; diese verlaufen von Land zu Land sehr unterschiedlich. Meist beginnt dieser Prozess mit einer politischen Demokratisierung, für die freie Wahlen zwar die notwendigen, aber keineswegs ausreichende Voraussetzungen bilden. Dieser Phase folgt eine wirtschaftliche Liberalisierung und Modernisierung, der schließlich als dritte Phase gesellschaftliche Veränderungen folgen. Die meisten lateinamerikanischen Länder befinden sich zwischen den Phasen zwei und drei und deshalb in einem Wettlauf mit der Zeit, denn falls es nicht rechtzeitig gelingen sollte, gesellschaftliche Veränderungen einzuleiten, werden die Ergebnisse der Phase eins, die praktizierte Demokratie, deutlich gefährdet.

Daher sind bei steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender Armut vor allem soziale Reformen stabilitätsfördernd. Eine zweite Reformwelle in Lateinamerika mit Agrar-, Steuer-, Erziehungs-, Gesundheits- und Rechtsreformen ist vordringlich – politische Ziele, die angesichts steigender Aufwendungen für die öffentliche Sicherheit, der Wirtschaftsrezession und Haushaltskürzungen jedoch nur schwer durchsetzbar sein dürften. Das gilt umso mehr, als gerade Reformen, welche die Gesellschaftsstrukturen verändern würden, kaum durch Druck von außen erreichbar sind, wie das bei der Demokratisierung und der Wirtschaftsliberalisierung teilweise der Fall war. Sollten aber die politischen Eliten dieser Länder ebenso wie die externen Partner der Region, allen voran die USA, aber auch die Europäische Union, nicht in wohl verstandenem Eigeninteresse eine solche zweite Reformwelle in Lateinamerika einfordern und unterstützen, dürfte die Zukunft der Region noch düsterer aussehen als die Gegenwart.

# Demokratie in Lateinamerika

## Eine Bestandsaufnahme nach der Wiedergeburt vor 25 Jahren

---

### I. Rückblick: die Demokratisierung

---

Knapp 25 Jahre ist es her, dass sich die politische Landkarte Lateinamerikas grundlegend zu verändern begann. In einer Region, die mit Ausnahme Costa Ricas, Venezuelas und Kolumbiens in den siebziger Jahren fast flächendeckend von autoritären Regimen beherrscht worden war, setzten (Re-) Demokratisierungsprozesse ein. Den Auftakt bildete 1978/79 Ecuador, ein Staat mit einer nur rudimentären demokratischen Tradition. Nur wenig später folgten Peru, Bolivien und Argentinien. Im Laufe der achtziger und neunziger Jahre wurde dann in fast allen lateinamerikanischen Staaten eine liberal-demokratische Herrschaftsform wieder oder erstmalig errichtet und zu etablieren versucht. Ausgenommen blieb lediglich Kuba.

Seit ihrer Wiedergeburt wird die Stabilität der politischen Demokratien in der Region kritisch hinterfragt.<sup>1</sup> Dies ist kaum verwunderlich: Vor dem Hintergrund der jüngeren lateinamerikanischen Geschichte, die durch das Wechselspiel zwischen Diktatur und Demokratie geprägt war, schienen von Beginn an Befürchtungen berechtigt, das Pendel könne irgendwann Richtung Autoritarismus zurückschlagen, zumal die Demokratie unter widrigen sozioökonomischen und politisch-kulturellen Bedingungen (wieder) eingeführt worden war und seitdem zu funktionieren hat. Vielfach wurden daher Zweifel an der Überlebensfähigkeit der Demokratie geäußert – Zweifel, die durch die traditionell ausgeprägte Interventionsneigung der Militärs in die Politik und durch aktuelle politische Krisen genährt wurden.

Entgegen pessimistischen Prognosen ist die Demokratie bislang von Bestand und legte auch in

Zeiten schwerer wirtschaftlicher und politischer Krisen eine erstaunliche Belastbarkeit an den Tag. Doch kam es in einzelnen Ländern zwischenzeitlich zu autoritären Rückfällen. Peru unter Alberto Fujimori (1990–2000) ist ein beredtes Beispiel. Weniger beachtet wurde schon das Scheitern demokratischer Gehversuche in Haiti auch nach der UN-Intervention im Jahre 1994. Angesichts durch Putschversuche, Selbstputsche und über Massenproteste erwirkter Präsidentenstürze der vergangenen Jahre ist die Gefahr des Zusammenbruchs der Demokratie in Lateinamerika noch nicht gebannt. Größer ist allerdings die Gefahr, dass die demokratischen Institutionen durch autoritäre Herrschaftspraktiken gewählter Amtsinhaber untergraben und entwertet werden oder die zumindest demokratische Entwicklung stagniert und sich auf einem niedrigen Niveau verfestigt.

Die (Re-)Demokratisierungsprozesse in der Region setzten nicht gleichzeitig ein und verliefen unterschiedlich schnell. Während Staaten wie Ecuador, Peru und Bolivien Mitte der achtziger Jahre bereits den ersten Regierungswechsel gewählter, ziviler Präsidenten hinter sich hatten, zog sich etwa der demokratische Übergang in Brasilien fast über das gesamte Jahrzehnt hin. Zu den Nachzüglern in Südamerika gehörten auch Paraguay, dessen langjähriger Diktator Alfredo Stroessner im Jahre 1989 gestürzt wurde, und Chile, wo nach dem abschlägig entschiedenen Referendum über eine weitere Amtszeit des Diktators Augusto Pinochet ab 1990 ein ausgehandelter Übergang zur Demokratie erfolgte. Besonders zäh verliefen die in den achtziger Jahren eingeleiteten Demokratisierungsbemühungen in Zentralamerika, die erst nach Ende der Bürgerkriege in den neunziger Jahren richtig greifen konnten. Rascher ging der Übergang zur Demokratie in Panama vonstatten, dem im Jahre 1989 eine US-Invasion vorausging. Der jüngste Transformationsprozess fand in Mexiko statt, wo mit den Parlamentswahlen von 1997 und schließlich den Präsidentschaftswahlen von 2000 das jahrzehntelange Machtmonopol des *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) aufbrach und die Opposition schließlich das Präsidentenamt übernahm.

---

<sup>1</sup> Vgl. Dieter Nohlen, Demokratie in Lateinamerika zwischen historischer Instabilität und Konsolidierungsperspektive, in: Knud Krakau (Hrsg.), Lateinamerika und Nordamerika, Frankfurt/M.–New York 1992, S. 140–157; Heinrich-W. Krumwiede, Wie können die jungen Demokratien trotz ungünstiger Bedingungen überleben? Ebenhausen 1993; Harald Barrios/Andreas Boeckh, Demokratie in Lateinamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 21/2000, S. 10–15; Detlef Nolte, Demokratie kann man nicht essen – Zur politischen Lage in Lateinamerika, in: Lateinamerika Analysen, (2002) 3, S. 149–172.

Die Ausgangsbedingungen und Gründe für den Niedergang der autoritären Regime und den Übergang zur Demokratie waren alles andere als einheitlich. Für alle Diktaturen galt aber, dass sie am Ende nur noch über eine schwache gesellschaftliche Unterstützung verfügten. Ihre ohnehin schmale Legitimationsbasis als selbst ernannte „Retter der Nation“ vor Chaos und Zerfall, als Garant der „nationalen Sicherheit“ oder als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung war längst brüchig geworden. Die sozioökonomische Leistungsbilanz der autoritären Regime war zumeist verheerend, von den Menschenrechten ganz zu schweigen. In nicht wenigen Ländern leiteten die Militärs selbst die Demokratisierung ein. Mitunter kam es dabei regelrecht zu einer „Flucht“ der Militärs von der Macht wie in Argentinien und Bolivien. In anderen Staaten wie Ecuador, Peru und Brasilien zogen sie sich kontrolliert zurück. Nicht in allen Ländern wurde die Veränderungen „von oben“ eingeleitet. Vielfach wurden die Demokratisierungen zwischen alten und neuen Eliten ausgehandelt und verliefen friedlich. Selten waren sie „von unten“ erkämpft oder gingen – wie in den zentralamerikanischen Bürgerkriegsländern – mit Gewaltanwendung einher. Auch der externe Einfluss variierte erheblich. Am stärksten war er in Zentralamerika, dem „Hinterhof der USA“.

Die Erkenntnis, dass Erfolg und Misserfolg der Demokratisierung maßgeblich von den Handlungen und Strategien der politischen Akteure abhing, war von großer Bedeutung für die Lateinamerikaforschung.<sup>2</sup> Sie stellte einen Bruch mit gängigen theoretischen Annahmen dar, denen zufolge die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in der Region einer Etablierung der Demokratie im Wege stünden. Entgegen modernisierungstheoretischen und strukturalistischen Befunden<sup>3</sup> zeigte sich, dass die Errichtung lateinamerikanischer Demokratien nicht notwendigerweise an ein bestimmtes sozioökonomisches Entwicklungsniveau oder an eine bestimmte soziale Klassenkonstellation gebunden war. Die Demokratie wurde auch in den schwach entwickelten Ländern der Region (wieder) eingeführt, zum Teil sogar unter den Bedingungen handfester wirtschaftlicher Krisen. Auch waren die sozialen Träger der Demokratisierung heterogen und unterschieden sich nach Ländern. Aus modernisierungstheoretischer Sicht stellte sich die (Re-)Demokratisierung in Lateinamerika als ein Prozess dar, der unter ungünstigen

oder gar fehlenden Voraussetzungen erfolgte. Dabei kam den politischen Akteuren – und hier insbesondere den Eliten und Gegeneliten – eine große Bedeutung zu, was einige Transitionsforscher wiederum dazu verleitete, nahezu rezeptbuchartig Strategien für „Demokratisierer“ aufzustellen. Im Unterschied hierzu versuchten historisch-qualitativ arbeitende Forscher/innen von Beginn an, die Komplexität der politischen Veränderungen über eine Gesamtschau von Strukturen, Institutionen und Handlungen einzufangen, was mitunter allerdings auf Kosten der Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse ging.

---

## II. Demokratie – oder doch nicht?

---

Obwohl Ausgangsbedingungen, Ursachen und Verlaufsformen der Transitionsprozesse sehr unterschiedlich waren, führten sie zu einem für Lateinamerika ungewöhnlich einheitlichen Systemtyp: der liberal-repräsentativen Demokratie. Sozialrevolutionäre Alternativen, wie sie zu Beginn der achtziger Jahre beispielsweise noch die Sandinisten in Nicaragua und Teile der sozialrevolutionären Opposition in El Salvador vertreten hatten, fehlten in den meisten Ländern und verloren auch in Zentralamerika bald an Bedeutung.

Dennoch ließen die politischen Veränderungen die Diskussion wieder aufleben, ab wann ein politisches System überhaupt als demokratisch einzustufen sei. Bezogen auf Lateinamerika standen und stehen sich hierbei unterschiedlich weit gefasste Definitionen von Demokratie gegenüber.<sup>4</sup> Die Transitionsforschung verständigte sich auf einen engen Demokratiebegriff. Dieser hatte vornehmlich die Funktion der klassifikatorischen Abgrenzung von nichtdemokratischen und demokratischen Systemen und war anfänglich von dem Bemühen bestimmt, die Demokratisierung zeitlich einzugrenzen, also Anfang- und Endpunkt des Übergangs zu bestimmen, um die politisch sensible Phase der politischen Veränderung analytisch in den Griff zu bekommen. Gegenüber einem weiten Demokratiebegriff hatte ein enger den Vorteil, die Transitionsphase nicht ins Unendliche auszudehnen. Ausgehend von Robert A. Dahls Polyarchie-Konzept standen hierbei freie und faire Wahlen und damit verbundene politische Freiheitsrechte im Mittelpunkt.<sup>5</sup> In diesem Sinne wurde die Durchführung zusehends kompetitiver Wahlen seit

2 Vgl. Dieter Nohlen/Bernhard Thibaut, Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen 1994, S. 195–228.

3 Vgl. Wolfgang Merkel/Hans-Jürgen Puhle, Von der Diktatur zur Demokratie, Opladen 1999.

4 Vgl. Martín Lauga, Demokratietheorie in Lateinamerika, Opladen 1999.

5 Vgl. Robert A. Dahl, Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven–London 1971.

den achtziger Jahren als Beleg für die fast flächen-deckende Demokratisierung Lateinamerikas gewertet. Umgekehrt zeigten die zeitweilige Abschaffung des gewählten Parlaments durch einen „Selbstputsch“ im Jahre 1992 und die Wahlmanipulationen des Jahres 2000 in Peru ebenso einen Rückfall in den Autoritarismus an wie die umstrittenen Wahlen in Haiti im Jahre 2000, die nicht als frei und fair gelten konnten.

An der stark auf Wahlen bezogenen Verwendung des Demokratiebegriffs in der Transitionsforschung entzündete sich freilich von Beginn an Kritik. Ihr lag zum einen die Binsenweisheit zugrunde, dass sich die Demokratie nicht in Wahlen erschöpft. Zum anderen drückte sie das verständliche Unbehagen vieler Beobachter/innen aus, die politischen Systeme in Lateinamerika trotz schwerwiegender rechtsstaatlicher Mängel und der verbleibenden Machtfülle der Militärs vorbehaltlos als Demokratien zu bezeichnen. Dementsprechend gab es Bemühungen, den Demokratiebegriff zumindest um die Dimensionen des Rechtsstaates (Grundrechte, Gewaltenteilung etc.) und der Gewährleistung einer effektiven demokratischen Herrschaftsgewalt zu erweitern. Allerdings ergab sich daraus ein methodisches Problem: Da kaum ein lateinamerikanischer Staat über einen funktionstüchtigen Rechtsstaat und ein uneingeschränktes Herrschaftsmonopol in den Händen demokratischer Herrschaftsträger verfügt, lässt sich daraus die Konsequenz ziehen, entweder das Gros der politischen Systeme in der Region entgegen dem lateinamerikanischen Selbstverständnis als nichtdemokratisch zu klassifizieren – was die wenigsten Autoren tun – oder aber, was sinnvoller ist, zu klären, wieviel Rechtsstaat und wieviel zivile Kontrolle über das Militär nötig ist, damit es sich um Demokratien handelt. Eine diesbezüglich überzeugende Trennlinie zwischen Demokratien und Nicht-Demokratien wurde noch nicht entwickelt. Gleichwohl lässt sich über eine kontextsensible Interpretation zumindest feststellen, ob im nationalen wie regionalen Vergleich in derart deutlicher und systematischer Form die Prinzipien einer rechtsstaatlichen Herrschaftsweise, einer gewaltenteilenden Herrschaftsstruktur und einer zivilen Kontrolle des Militärs verletzt werden, dass die Logik demokratischen Regierens durchbrochen wird.

In diesem Sinne lassen sich – neben den bereits erwähnten Fällen Peru und Haiti – vor allem in Venezuela Re-Autokratisierungstendenzen erkennen. Verbunden mit einer populistischen Abwertung liberal-demokratischer Institutionen, gelang es dort dem 1998 gewählten Präsidenten Hugo Chávez, die politische Macht auf Kosten rechtsstaatlicher und gewaltenteilender Prinzipien zu

personalisieren. Angesichts eines erodierenden Staates ist auch die „Demokratie“ in Kolumbien mit einem Fragezeichen zu versehen; große Teile des Landes sind der staatlichen Kontrolle entzogen, und das Land ist in einem Gemisch aus staatlicher, halbstaatlicher und nicht-staatlicher Gewalt versunken. Ein chronischer Problemfall ist – obwohl gemeinhin als Demokratie verortet – auch Guatemala, das nach wie vor ein erschreckend schwaches Profil in puncto Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit aufweist. Immerhin aber kam es dort infolge des Friedensabkommens von 1996 zu einer Reform der Streitkräfte, die traditionell einen dominanten Einfluss auf die Politik ausübten. Das politische System Chiles hingegen, dessen demokratischer Charakter angesichts der verfassungsmäßig verankerten Machtvorbehalte des Militärs anfänglich umstritten war, gehört in Anbetracht des Gesamtprofils des politischen Prozesses eindeutig zu den Demokratien.

Trotz der weitverbreiteten Kritik an einer auf Wahlen fixierten Klassifikation der Demokratie bleiben kurioserweise die allermeisten Autor/innen insofern einem elektoralen Demokratiebegriff verpflichtet, als sie die politischen Systeme Lateinamerikas – ungeachtet rechtsstaatlicher oder sonstiger Mängel – mit Ausnahme Kubas (und Haitis) durchweg als Demokratien bezeichnen. Die Kritik schlägt sich freilich in oft abschätzigen Adjektiven nieder, die diesen Demokratien verliehen werden. So machten in den vergangenen Jahren Konzepte oder auch nur Schlagworte wie „elektorale Demokratie“, „begrenzte Demokratie“, „kontrollierte Demokratie“, „Demokratie niedriger Intensität“, „delegative Demokratie“, „illiberale Demokratie“ oder „defekte Demokratie“ die Runde.<sup>6</sup> Zumeist bezogen diese sich nicht auf die Grundunterscheidung zwischen Demokratien und Nichtdemokratien, sondern auf die als mangelhaft wahrgenommene Qualität der Demokratie. In diesem Sinne erfasst etwa das Konzept der „defekten Demokratie“ politische Systeme, die zwar bereits als demokratisch angesehen werden, aber gemessen an entwickelten liberal-rechtsstaatlichen Demokratien bestimmte Defekte aufweisen.<sup>7</sup>

6 Vgl. David Collier/Steven Levitsky, Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research, in: World Politics, 49 (1997), S. 430–451; Wolfgang Merkel, Defekte Demokratien, in: ders./Andreas Busch (Hrsg.), Demokratie in Ost und West, Frankfurt/M. 1999, S. 361–381.

7 Vgl. W. Merkel, ebd.; Aurel Croissant/Peter Thiery, Von defekten und anderen Demokratien, in: WeltTrends, (2000/2001) 29, S. 9–32. Kritisch hierzu: Michael Krennerich, Weder Fisch noch Fleisch? Klassifikationsprobleme zwischen Demokratie und Diktatur, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/Friedbert W. Rüb (Hrsg.), Zwischen Demokratie und Diktatur, Opladen 2002, S. 55–70.

---

### III. Wie gefährdet ist die Demokratie?

---

Für den Bestand und die Stabilität der Demokratie ist es von großer Bedeutung, dass sich alle wichtigen gesellschaftspolitischen Akteure an demokratische Spielregeln halten, demokratische Normen anerkennen und allmählich verinnerlichen. Demgemäß liegt das Hauptaugenmerk des Konzepts der Konsolidierung der Demokratie, so unterschiedlich es auch verwandt wird, auf der Verhaltens- und Einstellungsebene.<sup>8</sup>

Hier stellt sich nun die Frage, ob die Entwicklung der vergangenen beiden Jahrzehnte Anlass zur Sorge gibt. Hochproblematisch sind die drängenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme, die in Lateinamerika nicht erst seit dem Übergang zur Demokratie bestehen. Von den jungen Demokratien wurde schon bald erwartet, diese Probleme zu lösen. Das modernisierungstheoretische Credo – erst Entwicklung, dann Demokratie – unterlag dadurch einer Kehrtwende: In politischen und akademischen Diskursen galt fortan die Demokratie als wichtige Voraussetzung für die sozioökonomische Entwicklung. Gleichzeitig wurde in der Konsolidierungsforschung die Demokratie als brüchig empfunden, sollte sie ihre „soziale Bringeschuld“ nicht erfüllen. Bei anhaltenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen ginge, so die systemtheoretische Argumentation, erst den gewählten Regierungen und schließlich auch dem demokratischen System die politische Unterstützung durch die Bevölkerung wieder verloren.

Tatsächlich belegten Wahlbeteiligungsraten und Umfrageergebnisse in vielen Ländern, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen Institutionen im Laufe der Zeit zurückging. Trotz wichtiger institutioneller Reformen wurde die Demokratie rasch „entzaubert“, machte sich Enttäuschung (*desencanto*) über die Leistungsfähigkeit der demokratisch gewählten Regierungen breit, die in gewissem Maße auch das Vertrauen in die Demokratie erschütterte. Umfragen des *Latinobarómetro* zufolge<sup>9</sup> schlug sich allerdings die große Unzufriedenheit mit den gewählten Regierungen nur zum Teil in Unzufriedenheit mit der Demokratie nieder. Und selbst viele Lateinameri-

kaner, die mit der Demokratie nicht zufrieden sind, halten diese für die bevorzugte oder – im Sinne Winston Churchills – zumindest für die am wenigsten schlechte Regierungsform: Wie auch in anderen Weltregionen liegen die Zustimmungswerte zur Demokratie (2002: 56 Prozent im lateinamerikanischen Durchschnitt) höher als die Zufriedenheit mit der Demokratie (32 Prozent). Gleichwohl sind die Zustimmungsraten für die Demokratie im lateinamerikanischen Durchschnitt mit rund 60 in den Jahren 1996 bis 2000 und 48 bzw. 56 Prozent in den Jahren 2001 und 2002 im internationalen Vergleich eher niedrig. Konstant hohe Zustimmungswerte in Ländern wie Uruguay und Costa Rica kontrastieren hierbei mit niedrigen in Brasilien (vor dem Amtsantritt des neuen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva), Kolumbien, El Salvador, Guatemala oder Paraguay. Nur knapp ein Fünftel der befragten Lateinamerikaner sprach sich in den vergangenen Jahren freilich offen für eine autoritäre Regierungsform aus, die übrigen Befragten äußerten sich weitgehend indifferent.

So Besorgnis erregend niedrige Zustimmungsraten sind, lässt sich daraus doch nicht gleich ein akutes Bedrohungsszenario für die Demokratie in Lateinamerika ableiten. Die Demokratie kann, wenn dies auch unerwünscht ist, mit einem gewissen Maß an Unzufriedenheit (über)leben. Systemkritische oder ablehnende Einstellungen führen nicht sofort und unbedingt zu entsprechenden Handlungen. Und selbst dort, wo soziale und politische Unruhen ausbrechen, geht damit nicht gleich ein Zusammenbruch der Demokratie einher. Zwar können diese, wie in Ecuador in den Jahren 1997 und 2000, in Paraguay 1999 und in Argentinien zum Jahreswechsel 2001/2002 geschehen, zum Sturz von Regierungen beitragen oder die demokratischen Institutionen kurzfristig funktionsunfähig machen. Doch solange die Krisen (quasi-)institutionelle Lösungen finden und das demokratische Institutionengefüge Bestand hat, können Massenproteste auch als Korrektiv für schlechtes Regierungshandeln und als wichtiges Ventil für sozialen Unmut fungieren. Allerdings ist die häufige und leichtfertige Nutzung institutioneller Ausnahmeregelungen (*impeachment*, Machtübernahme durch den Vizepräsidenten), verbunden mit einem großen Misstrauen der Bevölkerung in demokratische Institutionen, Besorgnis erregend.

Problematisch wird es vor allem dann, wenn die Unzufriedenheit mit der sozialen Lage und dem politischen Establishment zur Durchsetzung populistisch-autokratischer Machtambitionen benutzt wird. Dies zeigte gerade das Beispiel Alberto Fujimoris in Peru. Zeitweise getragen von einer beachtlichen Popularität und unterstützt vom Mili-

---

8 Vgl. Harald Wehrauch, Was heißt demokratische Konsolidierung?, Wien 1996; Andreas Schedler, What is Democratic Consolidation?, in: *Journal of Democracy*, (1998) 2, S. 91–107; Harald Barrios, Konsolidierung der Demokratie: Zur Substanz eines strapazierten Konzeptes, in: Klaus Bodemer u. a. (Hrsg.), *Lateinamerika Jahrbuch 1999*, Frankfurt/M. 1999, S. 9–32.

9 Vgl. ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)).

tär, trieb Fujimori in den neunziger Jahren die politische Machtkonzentration in den Händen der Exekutive voran und machte sich Legislative und Judikative gefügig. Zu diesem Zweck wurde sogar zeitweilig das Parlament aufgelöst und ein Teil der Verfassungsrichter entlassen. Fujimori unterband ein verfassungsmäßiges Referendum gegen seine Wiederwahl im Jahre 1995 und manipulierte die Wahlen von 2000. Das Regime verletzte zudem im Rahmen der – durchaus populären – Terrorismusbekämpfung massiv die Menschenrechte, beschnitt die Pressefreiheit und ging mit Hilfe des Geheimdienstes und regimetreuer Medien gegen politische Gegner in Parteien, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen vor.<sup>10</sup>

Wie der inzwischen nach Japan geflohene Fujimori schlug auch der derzeitige venezolanische Präsident Hugo Chávez aus der Diskreditierung der traditionellen Elite und einer weit verbreiteten Anti-Parteien-Stimmung in populistischer Manier Kapital, wobei er unter dem Banner einer „Bolivarischen Revolution“ die Demontage liberal-demokratischer Institutionen vorantrieb. Über Volksabstimmungen, Neuwahlen und die Verabschiedung einer neuen, per Referendum angenommenen Verfassung gelang es Chávez dabei, dem Parlament zentrale Gestaltungs- und Kontrollfunktionen zu entziehen, auf Kosten rechtsstaatlicher und gewaltenteilender Prinzipien seine Macht auszubauen und gleichzeitig den Eindruck zu erwecken, die gesellschaftliche Mitwirkung in nennenswertem Umfang zu erhöhen. Tatsächlich stellt sich jedoch der Populismus in Venezuela als eine Mobilisierungsstrategie mit *top-down*-Charakter dar, mittels derer politische wie soziale Kontrolle ausgeübt wird.<sup>11</sup>

Die beiden Beispiele zeigen, dass in der Aushöhlung demokratischer Institutionen von innen eine große Gefahr für die Demokratie in Lateinamerika liegt. Diese Einsicht schärft den Blick für den vielleicht nicht immer autokratischen, aber doch oft selbstherrlichen oder leichtsinnigen Umgang mancher Amtsinhaber mit demokratischen Institutionen. Ein beredtes Beispiel ist die Präsidentschaft des argentinischen Populisten Carlos Menem (1989–1999), der in Ausnutzung seiner präsidialen Befugnisse hart am Rande der Verfassung regierte; ein weniger bekannter Fall ist Arnaldo Alemán in Nicaragua (1997–2002), dessen Amtszeit von ausufernder Korruption und notorischer Vettern- und Klüngelwirtschaft geprägt war. Die Verhaltensweisen einiger Politiker, aber auch die Erwartungshaltung der Bevölkerung gegenüber der Politik wur-

zeln einerseits noch in einer autoritär und personalistisch geprägten politischen Kultur und einem paternalistischen Staats- und Politikverständnis, die einen populistischen Politikstil, Amtsmissbrauch, Klientelismus und Korruption zusätzlich befördern. Andererseits muss zur Kenntnis genommen werden, dass die politischen Eliten vielerorts auch politische Lernerfahrungen gemacht und demokratiekonforme Verhaltensweisen an den Tag gelegt haben, die geprägt waren von Dialogbereitschaft, Kompromissen und Pragmatismus. Dies trug zur Überwindung der einst ausgeprägten politischen Polarisierung in Ländern wie Chile oder El Salvador bei.

Solche Lerneffekte haben zum Teil auch die Wirtschaftseliten erfasst, die bei der Etablierung oder Duldung ehemaliger autoritärer Regime in Lateinamerika oft eine unrühmliche Rolle gespielt hatten. Untersuchungen über Unternehmer und Politik sind zwar rar.<sup>12</sup> Bei allen Unterschieden zwischen den Ländern und innerhalb der Länder kann jedoch davon ausgegangen werden, dass das überkommene Bild einer demokratiefeindlichen Oligarchie so nicht mehr stimmt und dass das Gros der Unternehmer seine Interessen durch demokratische Regierungen zumindest nicht bedroht sieht. Förderlich ist hierbei, dass die politisch ausgetragenen Verteilungskonflikte heute weit weniger ideologisiert sind als noch in den sechziger und siebziger Jahren. Erwartungen oder Befürchtungen hinsichtlich einer sozialrevolutionären Umgestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung werden kaum noch gehegt. Das marktwirtschaftliche Paradigma ist – trotz Unterschieden in seiner neoliberalen Ausgestaltung – allzu dominant, und der Politik mangelt es auch eingedenk nationaler und globaler „Sachzwänge“ gegenwärtig an den großen programmatischen Alternativen. Ob freilich die Unternehmer auch dann noch hinter der Demokratie stünden, wenn grundlegende Parameter der kapitalistischen Wirtschaftsordnung ernsthaft in Frage gestellt würden, bleibt offen. In scharfer Opposition zu dem politischen Regime stehen Unternehmer (wie auch große Teile der Mittelschichten) gegenwärtig in Venezuela. Angesichts autokratischer Wesenszüge des Chávez-Regimes wirkt die Opposition jedoch eher auf die Wiederherstellung als auf die Abschaffung repräsentativ-demokratischer Spielregeln hin.

Und wie steht es mit dem Militär? Eine dauerhafte Machtübernahme durch die Streitkräfte gilt zur

10 Vgl. John Crabtree, Autoritarismus in Peru: Das Fujimori-Regime, in: *WeltTrends*, (2000/2001) 29, S. 97–113.

11 Vgl. Susanne Gratius, Sicherheitsrisiko Venezuela? Ein polarisiertes Land, *SWP-Aktuell*, (2003) 11.

12 Zu den Ausnahmen gehören: Peter Birle, *Argentinien: Unternehmer, Staat und Demokratie*, Frankfurt/M. 1995; Peter Imbusch, *Unternehmer und Politik in Chile*, Frankfurt/M. 1995; Christoph Wagner, *Uruguay: Unternehmer zwischen Demokratie und Diktatur*, Frankfurt/M. 1997.

Zeit als wenig wahrscheinlich. Die Interventionsneigung der Militärs hat in den neunziger Jahren abgenommen, so dass die Demokratie heute nicht mehr „mit erhobenen Händen“<sup>13</sup> dasteht. In etlichen Ländern kam es zwar in den achtziger und neunziger Jahren zu Meutereien, Putschdrohungen und Putschversuchen von Teilen der Streitkräfte, doch in der Regel konnten sich die gewählten Regierungen halten oder die demokratischen Institutionen wurden nach einer kurzen Übergangsphase wieder reinstalled. Letzteres geschah etwa im Jahre 2000 in Ecuador, wo Präsident Jamil Mahuad nach Massenprotesten durch einen „militärischen Handstreich“ gestürzt wurde. Die eingesetzte „Junta der nationalen Rettung“ hielt sich nur wenige Stunden im Amt, bis der Vizepräsident im Einvernehmen mit der Militärspitze das Präsidentenamt übernahm. Im Jahre 2002 wurde schließlich der amnestierte Putschist Lucio Gutiérrez zum Staatspräsidenten gewählt. Alles in allem verfügt das – in sich heterogene – Militär in Lateinamerika im Unterschied zu den sechziger und siebziger Jahren über kein eigenes politisches Projekt mehr, das es zu einer dauerhaften Machtübernahme veranlassen könnte, zumal Militärdiktaturen zur Zeit national wie international kaum Unterstützung finden würden. Die Streitkräfte scheinen aber immerhin zu kurzfristigen militärischen Interventionen fähig, die etwa durch die Verletzung ihrer Grundinteressen oder durch akute Krisen provoziert werden könnten. Zudem stellt das Militär nach wie vor eine gesellschaftspolitisch mächtige Institution dar. Ungeachtet aller Länderunterschiede bewahrten sich die Streitkräfte in der Region eine vergleichsweise große politische Autonomie gegenüber den demokratisch gewählten Regierungen. Die latente Gefahr eines politischen Eingreifens des Militärs führt oft schon im Vorfeld konkreter Putschgefahr zu Zuständigkeiten der Politik, was der Qualität der Demokratie abträglich ist.

---

#### IV. Die „Qualität“ der Demokratie

---

Gegenüber der Konsolidierungsforschung wurde verschiedentlich der Vorwurf erhoben, dass es ihr vorrangig um die Festigung der erreichten politischen Verhältnisse ginge, nicht aber um die Aus-

13 Günter Maihold, Demokratie mit erhobenen Händen? Militär und demokratischer Wandel in Lateinamerika, in: APuZ, B 43/90, S. 17–29; vgl. auch Martín Lauga, Demokratie und zivil-militärische Beziehungen in Südamerika, in: Thomas Fischer/Michael Krennerich (Hrsg.), Politische Gewalt in Lateinamerika, Frankfurt/M. 2000, S. 197–212.

weitung ihres demokratischen Gehaltes.<sup>14</sup> Die Kritik ist nicht ganz unberechtigt: Tatsächlich trieb die Konsolidierungsforschung vornehmlich die Sorge um, den Fortbestand der Demokratie zu sichern, ohne dabei ein Mindestmaß an demokratischer Performanz zu unterschreiten. Zwar wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass im Zuge der Konsolidierung die demokratischen Mindeststandards inhaltlich weiter ausgestaltet und ergänzt werden müssen, sollte die Demokratie dauerhaft Bestand haben. Doch wurden Qualitätssteigerungen der Demokratie vornehmlich in Zusammenhang mit der Stabilisierung des Erreichten betrachtet. Mit Nachdruck ist daher zu betonen, dass die Ausweitung der Demokratie in prozeduraler und materielle Hinsicht auch einen Eigenwert hat, zielt sie doch auf die Überwindung jener politischen, sozioökonomischen und kulturellen Benachteiligungen ab, die den demokratischen Freiheits- und Gleichheitspostulaten entgegenstehen.

Zweifelsohne steht die Demokratie vor großen Herausforderungen, soll ihr demokratischer Gehalt erhalten bleiben und ausgeweitet werden. Dies gilt selbst bezüglich der Wahlen, obwohl diese mittlerweile demokratische Routine sind: In keiner historischen Phase des Subkontinents wurde derart häufig und regelmäßig gewählt wie in der Folge der (Re-)Demokratisierungsprozesse der achtziger und neunziger Jahre. Niemals zuvor gingen so flächendeckend und mittlerweile so selbstverständlich die politischen Führungen in Lateinamerika aus vergleichsweise freien und fairen Wahlen hervor, auf der Grundlage eines zivilen Parteien- und Kandidatenwettbewerbs um die Wählergunst. Bedenklich ist allerdings, dass es verschiedentlich zu Rücktritten gewählter Präsidenten infolge von *Impeachment*-Verfahren (Brasilien 1992, Venezuela 1993, Ecuador 1997), aufgrund von Massenprotesten (Paraguay 1999, Argentinien 2001) und/oder aufgrund von Putschversuchen (Ecuador 2000) kam. Zudem zeigt das ständige Alternieren von Regierungen unterschiedlicher Parteizugehörigkeit an, dass die Wähler mit den gewählten Alternativen nicht zufrieden sind. Dies gilt umso mehr, als der Wahlwettbewerb noch stark elitäre bzw. – angesichts der Schwäche der Parteien – wenig repräsentative Züge trägt. Viele Parteien in der Region sind – bei allem Bedeutungszuwachs infolge der (Re-)Demokratisierung – noch durch ausgeprägte personalistische Strukturen, einen Mangel an innerparteilicher Demokratie und eine geringe gesellschaftliche Verankerung gekennzeichnet. Parteireformen sind dringend

14 Vgl. etwa das „Editorial: Beharren auf Demokratie“, in: Karin Gabbert u. a. (Hrsg.), Jahrbuch Lateinamerika. Analysen und Berichte 25: Beharren auf Demokratie, Münster 2001, S. 7.

nötig, um die Parteiensysteme und die Demokratie zu konsolidieren. Gleichzeitig bleibt es eine Daueraufgabe, die Unabhängigkeit der obersten Wahlbehörden vor dem Zugriff der Parteien zu sichern, um weiterhin die Durchführung freier und fairer Wahlen zu gewährleisten.

Hinsichtlich einer gewaltenteilenden Herrschaftsstruktur wird die hohe Machtkonzentration des lateinamerikanischen „Hyperpräsidentialismus“, verbunden mit der Schwäche der Parlamente, oft als Problem angesehen. Gleichzeitig wird dem Präsidentialismus unterstellt, er erschwere die politische Konsensfindung, halte keine institutionellen Mechanismen bereit, um Konflikte zwischen Regierung und Opposition zu lösen, und unterlaufe, verbunden mit dem Verbot der unmittelbaren Wiederwahl, auch die Verantwortlichkeit der Regierung. Diese Kritik muss abgeschwächt werden: Obwohl sich das Zusammenspiel zwischen Regierung und Parlament stellenweise als schwierig darstellte und es vereinzelt, etwa in Nicaragua, zu langwierigen „deadlock“-Situationen kam, konnten die Regierungen meist auch dann ohne Blockaden regieren, wenn sie über keine Mehrheit im Parlament verfügten. Ungeachtet jener Länder und Regierungsphasen, die Pate standen für die Kritik an einer „delegativen Demokratie“ (Argentinien, Peru), regierte die Mehrheit der lateinamerikanischen Präsidenten auch nicht ständig mittels Dekreten an ohnmächtigen Parlamenten vorbei. Zwar kann die Gestaltungsmacht der lateinamerikanischen Parlamente, mit Ausnahme vielleicht Chiles und Uruguays, als (zu) gering angesehen werden, doch nehmen diese im Sinne der Gewaltenteilung durchaus eine Kontrollfunktion wahr und sind politisch weniger ohnmächtig, als ihr schlechter Ruf unterstellt.<sup>15</sup> Entgegen der theoretischen Präsidentialismuskritik zeigte sich zudem, dass die realen Funktionsweisen der Regierungssysteme in Lateinamerika, abhängig von der Struktur des Parteienwettbewerbs, durchaus Spielräume boten, Koalitionen zu bilden und Regierbarkeits- und Stabilitätsprobleme konsensorientiert zu lösen.<sup>16</sup> Auf vertikaler Ebene gab es zudem ermutigende Ansätze für politische, administrative und fiskalische Dezentralisierungsprozesse, selbst wenn deren praktische Bedeutung begrenzt blieb oder diese gar, wie im Falle Kolumbiens, von Staatlichkeitsproblemen, politischer Gewalt und einem Mangel an zivilgesellschaftlicher Unterfüt-

terung konterkariert wurden.<sup>17</sup> Gleichwohl stehen die Demokratien vor der Herausforderung, die staatlichen Institutionen zu reformieren, um in horizontaler wie vertikaler Hinsicht eine größere Partizipation, Transparenz und Effizienz zu sichern, einschließlich einer besseren Kontrolle und Rechenschaftspflicht (*accountability*).

Mit Blick auf die Qualität der Demokratie wurden oft auch extra-konstitutionelle Machtvorbehalte gegenüber den demokratischen Herrschaftsträgern kritisiert. So haben sich etwa die Streitkräfte mit der (Re-)Demokratisierung nicht einfach vorbehaltlos in ihre Kasernen zurückgezogen, sondern sich ein hohes Maß an gesellschaftspolitischem Einfluss bewahrt, zumal sich ihnen mit der Bekämpfung des Drogenhandels und der ausufernden Kriminalität neue Tätigkeitsfelder eröffneten. Der Handlungsspielraum der Zivilregierungen blieb gerade bei der Aufarbeitung und Ahndung von Menschenrechtsverbrechen, bei der Beschneidung korporativer Interessen der Militärs oder – wie im Falle lateinamerikanischer Bürgerkriegsländer – bei Friedensgesprächen beschnitten. Dennoch musste das Militär infolge der (Re-)Demokratisierung oder, wie im Falle El Salvadors oder selbst Guatemalas, im Rahmen von Friedensprozessen einen relativen Bedeutungsverlust hinnehmen. Wichtige Erfolgsparameter für nötige Reformen sind hierbei die zivile Leitung und Kontrolle des Militärs, die Trennung von Polizei und Streitkräften oder auch die Unterstellung von Militärs unter die Zuständigkeit allgemeiner Gerichte. Völlig anders geartet ist die mit der Globalisierungsdebatte verwobene Kritik an internationalen Gebern und Finanzinstitutionen, die bar jeglicher demokratischer Legitimation erheblichen Einfluss auf die Politik gerade hoch verschuldeter Staaten in der Region nehmen. Hier geht es darum, die Beziehungen zwischen internationalen und nationalen Akteuren umzugestalten.

Großer Reformbedarf besteht weiterhin bezüglich einer rechtsstaatlichen Herrschaftsweise. Im Unterschied zu Europa, wo die Entwicklung des Rechtsstaates jener der Demokratie vorauselte, ist das rechtsstaatliche Fundament der lateinamerikanischen Demokratien noch sehr schwach. Allerdings gibt es Länderunterschiede: Während Costa Rica, Uruguay, Chile und inzwischen auch Panama hinsichtlich der politischen Rechte und der bürgerlichen Freiheiten – den viel zitierten Angaben von *Freedom House* zufolge<sup>18</sup> – seit lan-

15 Vgl. Heinrich-W. Krumwiede/Detlef Nolte, Die Rolle der Parlamente in den Präsidentschaftsdemokratien Lateinamerikas, Hamburg 2000.

16 Vgl. Bernhard Thibaut, Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika, Opladen 1996; Dieter Nohlen/Mario Fernández (Hrsg.), El presidencialismo renovado, Caracas 1998.

17 Vgl. Linda Helfrich-Bernal, Kolumbien: Staatliche Dezentralisierung im Gewaltkonflikt – ein Schritt vor und zwei zurück, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/Friedbert W. Rüb (Hrsg.), Demokratie und Staatlichkeit, Opladen 2003, S. 159–181.

18 Vgl. ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)).

ger Zeit als „frei“ gelten, wurden etwa Kolumbien, Guatemala, Paraguay, Honduras und Nicaragua in den vergangenen Jahren durchweg oder ganz überwiegend als nur „teilweise frei“ angesehen. Haiti gilt wie Kuba als „nicht frei“. Selbst um grundlegendste Schutzrechte (Recht auf Leben, Verbot der Folter und willkürlicher Verhaftungen) steht es nach der (Re-)Demokratisierung nicht gut in der Region. Hauptbetroffene sind dabei nicht mehr politisch Oppositionelle, wie noch zu Zeiten der Diktaturen, sondern sozial benachteiligte Menschen, Minderheiten und gesellschaftliche Randgruppen sowie all jene, die sich für den Schutz der Menschenrechte einsetzen.<sup>19</sup> Nur selten werden die Menschenrechtsverbrechen konsequent verfolgt und geahndet. Das allgemeine Klima der Straflosigkeit (*impunidad*) findet sein Gegenstück in der mangelnden Effizienz der Strafverfolgungsbehörden. Wichtige Reformbereiche sind daher – trotz aller bisherigen Bemühungen – die Polizei, die noch weit von rechtsstaatlichen Standards entfernt ist,<sup>20</sup> und die Justiz. Letzere ist bei allen Unterschieden zwischen den Ländern noch schwach entwickelt, weist Merkmale einer „Klassenjustiz“ auf, ist nicht in hinreichendem Maße politisch unabhängig und vermag die staatliche Macht nur ungenügend an rechtsstaatliche Prinzipien zu binden.<sup>21</sup>

Eine völlig offene Herausforderung an die Demokratie in Lateinamerika besteht darin, den internationalen Wettbewerbs- und Globalisierungsdruck in sozial verträglicher Weise abzufangen und die gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu bewältigen. Selbst konservative Autoren räumen ein, dass die Entwicklung der Demokratie bislang die ökonomische und soziale Sphäre ausgespart hat.<sup>22</sup> Die krasse soziale Ungerechtigkeit, die Not und Marginalisierung weiter Bevölkerungsteile sowie die – trotz etlicher Reformen – anhaltende Diskriminierung sozialer Minderheiten (Frauen, *indígenas* etc.) stehen der gleichberechtigten Mitwirkung und Teilhabe am gesellschaftspolitischen Leben und Wohlstand entgegen.<sup>23</sup> Obwohl durch die politische Demokratisierung

*grosso modo* die zivilgesellschaftliche Vielfalt und Dichte zunahm, blieb die soziale Ausgestaltung und Unterfütterung der Demokratie unterentwickelt (zumal das Spannungsverhältnis zwischen demokratischen Institutionen und Zivilgesellschaft nicht überwunden wurde).<sup>24</sup>

Die Mängel der politischen und das Fehlen der sozialen Demokratie verstärken sich hierbei gegenseitig. Das ausgeprägte Maß an sozialer Ungleichheit und Armut verzerrt die realen Bedingungen von Partizipation und Wettbewerb, befördert die Repräsentationsschwäche der demokratischen Institutionen und der politischen wie zivilgesellschaftlichen Organisationen und erschwert es, die oligarchische Verkrustung der Herrschaftsverhältnisse im Rahmen der politischen Demokratie aufzubrechen.<sup>25</sup> Gleichzeitig vermögen die demokratisch gewählten Regierungen nicht, die vielfältigen Erscheinungsformen sozialer Ungerechtigkeit auch nur ansatzweise abzubauen. Der Übergang zu einer in unterschiedlichem Maße neoliberal geprägten Marktwirtschaft, der zeitgleich mit der politischen Demokratisierung erfolgte, hat die historisch gewachsene soziale Misere Lateinamerikas noch verschärft oder zumindest verfestigt. Es obliegt nun Politik und Gesellschaft in Lateinamerika, unter schwierigen Bedingungen soziale Reformen verantwortungsbewusst einzuleiten und umzusetzen. Umverteilung und Stabilität stehen hierbei nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in politischer Hinsicht in einem Spannungsverhältnis: Die Durchsetzung nicht nur bürgerlich-politischer, sondern auch wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte wird in Lateinamerika nicht ohne Konflikte, aber auch nicht ohne Kompromisse und Geduld möglich sein. Der neue brasilianische Präsident Lula, der wie kaum ein anderer lateinamerikanischer Politiker glaubhaft verkörpert, dass ihm die Herstellung sozialer Gerechtigkeit ein Herzensanliegen ist, versucht gegenwärtig, diesen Drahtseilakt zu bewältigen. Angesichts der erstaunlichen Überlebensfähigkeit der Demokratie in den vergangenen 25 Jahren seit ihrer Wiedergeburt hängt von der Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme vielleicht nicht unmittelbar der Fortbestand, zumindest aber die Qualität der Demokratie in Lateinamerika ab.

19 Vgl. Michael Krennerich, Menschenrechte in Lateinamerika. Schutz mit sozialer Schiefelage, in: Brennpunkt Lateinamerika, (2003) 7, S. 57–68.

20 Vgl. Kai Ambos, Straftäter und Polizist – einerlei? In Lateinamerika ist die Polizei noch weit von rechtsstaatlichen Standards entfernt, in: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit, (2002) 2, S. 51–53.

21 Vgl. Helen Ahrens/Detlef Nolte (Hrsg.), Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika, Frankfurt/M. 1999; Petra Bendel/Michael Krennerich, Staat und Rechtsstaat in jungen Demokratien – eine Problemskizze, in: P. Bendel/A. Crossaint/F. W. Rüb (Anm. 17), S. 9–34.

22 Vgl. Josef Thesing, Demokratie in Lateinamerika, in: KAS-Auslandsinformationen, (2000) 12, S. 4–10.

23 Vgl. Petra Bendel/Michael Krennerich (Hrsg.), Soziale Ungerechtigkeit. Analysen zu Lateinamerika, Frankfurt/M. 2002.

24 Vgl. Peter Hengstenberg u. a. (Hrsg.), Zivilgesellschaft in Lateinamerika, Frankfurt/M. 2000; Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation, Opladen 2000.

25 Vgl. auch Dieter Nohlen, Demokratie, in: ders. u. a. (Hrsg.), Die östlichen und südlichen Länder. Lexikon der Politik, Bd. 4, München 1997, S. 118–127.

## Armut in Lateinamerika als soziales und politisches Problem

In Deutschland ist Armut ein Randphänomen, das – zumeist nicht lebenslängliche, sondern temporäre – Schicksal einer Minderheit.<sup>1</sup> In den vergangenen Jahren waren regelmäßig zirka zehn Prozent der Bevölkerung von Armut betroffen. Dabei lassen sich bestimmte „Problemgruppen“ mit einem hohen „Armutsrisko“, z. B. Arbeitslose und Alleinerziehende, ausmachen. Armut wird auch deshalb nicht als prioritäres Problem wahrgenommen, weil der Sozialstaat sich ihrer annimmt und dafür Sorge trägt, dass ein gerade noch als akzeptabel geltendes Existenzminimum nicht unterschritten wird. Im Gegensatz dazu ist Armut in Lateinamerika ein zentrales Problem. Warum das so ist, wird im Folgenden erläutert. In dem Beitrag werden die speziellen Charakteristika der ländlichen Armut nicht behandelt, sondern es wird ausschließlich auf die städtische Armut eingegangen.

Hier soll nicht auf die auch in Lateinamerika intensiv geführte Messdebatte<sup>4</sup> eingegangen, sondern referiert werden, was – unabhängig vom gewählten Messverfahren – unstrittig ist. Soweit nichts anderes vermerkt wird, orientiere ich mich an dem Armutsbegriff der CEPAL (Comission Economica Para America Latina y el Caribe), die jene Haushalte unterhalb der „Linie extremer Armut“ (*linea de indigencia*) einordnet, die selbst dann nicht für eine ausreichende Ernährung ihrer Mitglieder sorgen können, wenn sie das gesamte Einkommen für Nahrungsmittel ausgeben; die „Armutslinie“ (*linea de pobreza*) kalkuliert sie, indem sie die geschätzten Kosten für die Befriedigung anderer Grundbedürfnisse (z. B. Wohnen) zu den Nahrungsmittelkosten addiert.

---

### I. Dimensionen der Armut in Lateinamerika

---

Es gibt eine umfangreiche Debatte über die Probleme des Messens von Armut.<sup>2</sup> Der Hauptgrund dafür dürfte letztlich ein substantieller sein. Denn unterschiedliche Armutsraten sind auch Ergebnis unterschiedlicher Messverfahren. Normalerweise ist für die Definition von Armut nicht das *physische Existenzminimum*, sondern das jeweilige *kulturelle Existenzminimum* maßgeblich, das von dem Entwicklungsstand einer Gesellschaft und den herrschenden Normen abhängt. In Westeuropa ist es üblich, diejenigen Personen als „arm“ zu bezeichnen, die über weniger als 50 Prozent des (bedarfsgewichteten) Pro-Kopf-Haushaltseinkommens verfügen.<sup>3</sup>

*Großer Umfang:* In Lateinamerika bilden die Armen keine „Randschicht“,<sup>5</sup> sondern mit mehr als 40 Prozent fällt nahezu die Hälfte der Bevölkerung unter diese Kategorie. In den vergangenen drei Jahren waren zwischen 42 und 44 Prozent der Bevölkerung „arm“ und zwischen 18 und 19 Prozent „extrem arm“.<sup>6</sup> Während die Armen im „unterentwickelten“ Lateinamerika (Ländern wie Bolivien und Honduras) mehr als die Hälfte der Bevölkerung ausmachen, werden mehr als ein Drittel der Bevölkerung in den relativ „entwickelten“ Schwellenländern Mexiko und Brasilien und immerhin ein Fünftel im sozial fortschrittlichen Costa Rica und dem für lateinamerikanische Verhältnisse hoch entwickelten Chile zu den Armen gezählt. Angesichts dieser Größenverhältnisse ist es fragwürdig, wenn man von den Armen als den *marginados* (denjenigen, die sich am Rand der Gesellschaft befinden) spricht.

1 Vgl. hierzu Stefan Hradil, Soziale Ungleichheit in Deutschland, Opladen 2001<sup>3</sup>, S. 245 ff.; Gunter E. Zimmermann, Armut, in: Bernhard Schäfers/Wolfgang Zapf (Hrsg.), Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen 2001<sup>2</sup>, S. 36–52.

2 Vgl. Miguel Székely u. a., Do We Know How Much Poverty There Is?, (Working Paper 437 der Inter-American Development Bank), Washington, D.C. 2000.

3 Vgl. S. Hradil (Anm. 1); G. E. Zimmermann (Anm. 1).

4 Die Debatte ist bisweilen derart obsessiv, dass man den Eindruck gewinnen könnte, Armut sei vornehmlich ein Messproblem. Vgl. z. B. in diesem Zusammenhang die drei speziell dem Armutsproblem der Bewohner von *barrios populares* in Mexiko-Stadt gewidmeten Beiträge von Juan Boltvinik, in: Martha Scheingart (Hrsg.), Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México, Mexiko 1997.

5 Vgl. zum Terminus Rainer Geißler, Die Sozialstruktur Deutschlands, Wiesbaden 2002<sup>3</sup>, S. 438.

6 CEPAL, Panorama social de América Latina 2001–2002, Santiago 2002, S. 39.

*Elementarer Charakter:* Zwar dürfte in Lateinamerika für die Armen – auch die extrem Armen – nicht die Gefahr des Verhungerns bestehen, und die handlichen Weltbank-Kriterien mit dem Pro-Kopf-Haushaltseinkommen von einem US-Dollar pro Tag („extrem arm“) und zwei US-Dollar pro Tag („arm“) ergeben für Lateinamerika wenig Sinn.<sup>7</sup> Es handelt sich aber – wie die obigen Bemerkungen zum Messverfahren der CEPAL deutlich gemacht haben dürften – um Armut in einem sehr elementaren Sinn. Plastischer mag ein anderes Beispiel sein: Für den Europäer sind die vorstädtischen Slumsiedlungen in Lateinamerika mit selbst errichteten Notbehausungen, die zunächst über keinerlei Infrastruktur (Straßen, Wasser, Kanalisation etc.) verfügen, wohl der Inbegriff des Elends. Für viele der Betroffenen aber stellen sie die Erfüllung des Traums vom eigenen Besitz und den eigenen vier Wänden dar.<sup>8</sup>

*Zählebiges Strukturproblem:* Die Armutsraten sind in erheblichem Maße konjunkturabhängig. So stiegen sie in den achtziger Jahren (dem als „verlorene Dekade“ bezeichneten ökonomischen Krisenjahrzent) und fielen in den konjunkturell günstigen neunziger Jahren. Diese Schwankungen weisen auf das Problem hin, dass die Anzahl derjenigen, die ein armutsnahes Einkommen beziehen und bei schlechter Konjunkturentwicklung Gefahr laufen, unter die statistische Armutsgrenze zu sinken, recht hoch ist. Aus der Abnahme der Armutsrate in den neunziger Jahren darf man keineswegs auf einen langfristigen Trend zur Armutsreduktion schließen. Zwar ging der Anteil der Armen zwischen 1990 und 2000 von 48,3 auf 43 Prozent zurück und derjenige der extrem Armen von 22,5 auf 18 Prozent.<sup>9</sup> Aber der Armutsanteil im Jahr 2000 war höher als der von 1980 (vor dem Beginn des Krisenjahrzehntes), der sich auf 40,5 Prozent belief.<sup>10</sup> Die absolute Zahl der Armen ist auch während der Jahre des relativen Rückgangs der Armut gestiegen. Sie betrug 1980 135,9 Mio. (extrem Arme: 62,4 Mio.), 1990 200,2 Mio.

7 In den meisten lateinamerikanischen Ländern wären nach diesem Verfahren weniger als zehn Prozent der Bevölkerung als „extrem arm“ zu klassifizieren. Vgl. CEPAL (Anm. 6), S. 44 f. Der der Armutsproblematik gewidmete Jahresbericht der Weltbank von 2000/2001 sollte, zumindest was Lateinamerika betrifft, mit Skepsis behandelt werden. Denn es ist doch sehr merkwürdig, wenn 26,3 Prozent der Costa-Ricaner als „arm“ ausgewiesen werden, aber nur 17,4 Prozent der Brasilianer. Vgl. World Bank, World Development Report 2000/2001, Oxford u. a. 2000, S. 280.

8 Vgl. Norma Mogrovejo, *Relatos de vida de mujeres de las colonias populares. La otra cara de la ciudad*, in: M. Scheingart (Anm. 4), S. 725.

9 Vgl. CEPAL (Anm. 6), S. 14.

10 Vgl. CEPAL, *Panorama social de América Latina 2000–2001*, Santiago 2001, S. 14.

(extrem Arme: 93,4 Mio.) und 2000 206,7 Mio. (extrem Arme: 87,5 Mio.).<sup>11</sup>

*Kumulation von Benachteiligungen:* Die Armen schneiden gegenüber den Nicht-Armen nicht nur in Bezug auf die verschiedenen Aspekte des Lebensstandards (Einkommenshöhe, Gesundheitsversorgung, Wohnverhältnisse, Ernährung etc.), sondern in allen Bereichen schlechter ab. So haben sie in der Regel miserabel bezahlte, unsichere, sozialrechtlich nicht abgesicherte Jobs, sie sind überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung betroffen und absolvieren weniger Schuljahre. Für diese Gruppe gilt de facto auch nicht das Prinzip der Rechtsgleichheit. Von der Polizei etwa werden sie gemeinhin wie eine Art Staatsbürger zweiter Klasse behandelt.<sup>12</sup>

*Allgemeinheitscharakter:* Es sei noch einmal hervorgehoben, dass das lateinamerikanische Armutsphänomen, schon weil es nahezu die Hälfte der Bevölkerung betrifft, nicht in erster Linie als „Problemgruppenphänomen“ begriffen werden sollte. So ist es zwar richtig, dass Armut unter den Arbeitslosen besonders verbreitet ist. Man sollte sich aber davor hüten, statistisch erfasste Arbeitslosigkeit als wichtigsten Indikator für soziale Notlagen in Lateinamerika zu betrachten. Denn Arme können sich in der Regel keine (offene) Arbeitslosigkeit leisten. (Selbst für die im so genannten „formellen Sektor“ Tätigen, die ganz überwiegend nicht zu den Armen zählen, existiert nur in einigen Ländern – und das lediglich in Ansätzen – eine Arbeitslosenversicherung.) Von Armut sind in Lateinamerika Kinder und Jugendliche besonders betroffen, sie machen über die Hälfte der Armen aus, obwohl ihr Anteil an der Bevölkerung weniger als 50 Prozent beträgt.<sup>13</sup> Dies lässt sich damit erklären, dass die Kinderzahl armer Familien im Schnitt größer ist als die anderer Familien.

*„Modernisierung“ der Armut:* Man kann konstatieren, dass sich die Armut Lateinamerikas „modernisiert“, ein modernes Gesicht angenommen hat. So bilden, dem zunehmend urbanen Charakter Lateinamerikas entsprechend, Stadtbewohner inzwischen die Mehrheit (über 60 Prozent) unter den Armen, und im Einklang mit der allgemeinen Bildungsexpansion haben inzwischen auch die meisten Armen für einige Jahre die Schule besucht. Auch die Kinderzahl hat abgenommen. Die traditionelle Vorstellung von den kinderreichen, analphabetischen *campesino*-Familien als den typischen Armen Lateinamerikas entspricht

11 Vgl. ebd. und CEPAL (Anm. 6), S. 14.

12 Vgl. Peter Waldmann (Hrsg.), *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Medellín 1996.

13 Vgl. Social Panorama of Latin America 1999–2000, in: ECLAC Notes, (2000) 12, S. 8.

nicht der heutigen Realität. Nach den Angaben der Lateinamerikanischen Entwicklungsbank zeichnet sich die für die untersten drei Einkommensgruppen typische lateinamerikanische Familie durch folgende Merkmale aus: 3,3 Kinder, 5 Ausbildungsjahre des Familienvaters, 6,9 erwartete Ausbildungsjahre für die Kinder.<sup>14</sup> Allerdings ist die Mehrheit der Armen nicht im modernen, formellen Sektor beschäftigt, sondern im *informellen Sektor*, für den prekäre Arbeitsverhältnisse, geringe Entlohnung bzw. geringes Einkommen und fehlende oder mangelhafte vertragliche und sozialrechtliche Absicherung typisch sind.<sup>15</sup> Es wäre allerdings verfehlt, diesen Sektor als „traditionell“ zu begreifen. Er hat vielmehr als Begleiterscheinung des Modernisierungsprozesses zu gelten.

*Unsicherheit als Hauptcharakteristikum:* Die Armen, die sich mehrheitlich im informellen Sektor durchschlagen, leben von der Hand in den Mund. Ihre Lebenslage ist von Unsicherheit gekennzeichnet, eine langfristige Lebensplanung ist gar nicht möglich. Wie Larissa Adler Lomnitz zu Recht feststellt, besteht das Hauptproblem dieser Gruppe nicht darin, „wie sie mit einem unzureichenden Einkommen leben, sondern wie sie die wiederkehrenden Perioden des Null-Einkommens überleben“<sup>16</sup>.

---

## II. Armut und Ungleichheit

---

Es gibt drei Indizien dafür, dass zwischen Armut und Ungleichheit in Lateinamerika ein systematischer Zusammenhang besteht. Zum einen wird dies durch einen Vergleich zwischen den Regionen deutlich. So dürfte das Ausmaß an Armut in Lateinamerika auch damit zusammenhängen, dass hier die Einkommen ungleicher verteilt sind als in *allen* anderen Weltregionen, nicht nur jenen, in denen die modernen Industrieländer beheimatet sind. So belaufen sich die Gini-Koeffizienten der Einkommensverteilung<sup>17</sup> für die meisten latein-

14 Vgl. Inter-American Development Bank, *Facing Up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America. 1998–1999 Report*, Washington, D.C. 1998, S. 57.

15 Dem informellen Sektor werden gemeinhin zugerechnet: die in Mikrobetrieben (unter 5 Personen) Beschäftigten, die Hausangestellten und die Kleinstselbstständigen (*trabajadores por cuenta propia* bzw. *trabajadores independientes*).

16 Larissa Adler Lomnitz, *Networks and Marginality. Life in a Mexican Shantytown*, New York–San Francisco–London 1977, S. 208.

17 Je höher der Gini-Koeffizient, desto ungleicher die Verteilung der Einkommen. Bei einem Wert von 1 hat einer alles, die anderen haben nichts.

amerikanischen Länder auf mehr als 0,5, während sie sich in den westeuropäischen Ländern um 0,3 bewegen.<sup>18</sup> Es wird geschätzt, dass der Anteil der Armen in Lateinamerika nur ein Fünftel des gegenwärtigen Wertes betrage, wenn eine Einkommensverteilung wie in den südostasiatischen Ländern herrschte.<sup>19</sup>

Zum anderen zeigt der innerregionale Vergleich, dass zwar höher entwickelte Länder gewöhnlich geringere Armutsraten aufweisen als weniger entwickelte, gleichzeitig lässt sich aber ein systematischer Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit und dem Ausmaß an Armut aufzeigen. So ist die Armutsrate in Costa Rica geringer als in Mexiko und Brasilien, die zwar beide ein höheres Pro-Kopf-Einkommen, aber auch eine höhere Einkommenskonzentration als Costa Rica zeigen.

Von der Erkenntnis ausgehend, dass sich das Armutsproblem in Lateinamerika nicht allein durch ein stärkeres Wirtschaftswachstum überwinden lässt, hat die CEPAL in Modellberechnungen simuliert, wie sich eine Verringerung der jetzigen Einkommensungleichheit auf die Armutsraten auswirken würde. Sie ist dabei zu dem Ergebnis gelangt, dass bereits *kleine* Reduktionen der Einkommenskonzentration zu einer beachtlichen Milderung der Armut führen würden.<sup>20</sup>

---

## III. Armut und Modernisierung

---

Wolfgang Zapf mag recht haben, wenn er feststellt, dass es zur Modernisierung, wie sie sich in Westeuropa und den USA vollzogen hat, keine realistische Alternative gibt.<sup>21</sup> Für Lateinamerika muss man allerdings von einer *problematischen Modernisierung* sprechen. Von den „Grundinstitutionen“ moderner Gesellschaften, die Zapf nennt, nämlich die Konkurrenzdemokratie, die Marktwirtschaft und die Wohlstandsgesellschaft mit Massenkonsum und Wohlfahrtsstaat, haben sich bisher nur die Marktwirtschaft und die Konkurrenzdemokra-

18 Vgl. CEPAL (Anm. 10), S. 18 ; UNPD, *Human Development Report 2001*, New York–Oxford 2001, S. 182 f.

19 Vgl. Inter-American Development Bank (Anm. 14), S. 22. Gerade im Vergleich mit Südostasien stellt sich die Frage, ob nicht ein Minimum an Gleichheit Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklung ist. Vgl. dazu Ulrich Menzel/Dieter Senghaas, *Europas Entwicklung und die Dritte Welt. Eine Bestandsaufnahme*, Frankfurt/M. 1986.

20 Vgl. CEPAL (Anm. 6), Kap. I.

21 Vgl. Wolfgang Zapf, *Modernisierung und Modernisierungstheorie*, in: ders. (Hrsg.), *Die Modernisierung moderner Gesellschaften* (Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages in Frankfurt/M.), Frankfurt/M.–New York 1990, S. 34.

tie in Lateinamerika *partiell* durchgesetzt, während die Mehrheit der Bevölkerung von den Segnungen der Wohlstandsgesellschaft ausgeschlossen ist.

In Lateinamerika haben Modernisierungsprozesse (Urbanisierung, Industrialisierung, Bildungsexpansion, Wachstum des Dienstleistungssektors) auf der Basis einer von extremer sozialer Ungleichheit gekennzeichneten Agrargesellschaft stattgefunden. Zwar ist der Anteil der im Agrarsektor Beschäftigten stetig gesunken, die Bildungsexpansion hat erhebliche Fortschritte gemacht, und Lateinamerika ist inzwischen außerordentlich stark urbanisiert. Aber der Industrialisierungsprozess erwies sich als zu schwach, um im ausreichenden Maße produktive Arbeitsplätze im modernen, formellen Sektor zu schaffen, die das Schrumpfen des Agrarsektors hätten kompensieren können. Folge war die Aufblähung des tertiären Sektors (des Dienstleistungssektors), der weitgehend die Charakteristiken eines informellen Sektors angenommen hat und als Sammelbecken für die Armen dient.

Ohne die staatlich betriebene Politik der *Importsubstituierenden Industrialisierung* (ISI), die seit der Weltwirtschaftskrise bis in die achtziger Jahre in Lateinamerika dominierte, wäre die Industrialisierung vermutlich noch schwächer ausgefallen. Darüber hinaus wäre es nicht im gleichen Maße zur Bildung eines „neuen Mittelstandes“ (vornehmlich im öffentlichen Dienst beschäftigten) Angestellten sowie der im „formellen Sektor“ tätigen Industriearbeiterschaft gekommen. Die neoliberale Struktur Anpassung, die sich im vergangenen Jahrzehnt in Lateinamerika durchsetzte, scheint den Prozess der Ausdehnung des informellen Sektors noch beschleunigt zu haben. Nach Angaben der ILO waren im Jahr 2000 fast die Hälfte der städtischen Erwerbstätigen (47 Prozent) im informellen Sektor tätig, während es 1990 noch 43 Prozent waren.<sup>22</sup> Dort, nicht im formellen Sektor, entstand auch die Mehrzahl der in der vergangenen Dekade neu geschaffenen Arbeitsplätze.<sup>23</sup> Alejandro Portes und Kelly Hoffman schätzen den Umfang des vornehmlich im informellen Sektor tätigen „informal proletariat“ (Beschäftigte ohne Arbeitsvertrag und Sozialversicherung), die überwiegend unterhalb der Armutsgrenze leben, für die großen Schwellenländer Mexiko und Brasilien auf über 40 Prozent, für Chile auf über 30 Prozent.<sup>24</sup>

22 Vgl. OIT, Panorama laboral 2000, Cuadro 6-A (<http://www.ilolim.org.pe>). Auch die CEPAL-Daten (Anm. 10, S. 96) weisen auf den gleichen Trend hin: 1990 (43 Prozent), 2000 (48 Prozent).

23 Vgl. ebd.

24 Vgl. Alejandro Portes/Kelly Hoffman, Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era, in: Latin American Research Review, 38

Anlass zur Skepsis, dass der Modernisierungsprozess (genauer: der Globalisierungsprozess als seine neueste Variante) in Lateinamerika das Armutsproblem wirksam entschärfen könnte, besteht, wenn man die sozioökonomische Entwicklung Chiles in einer *längerfristigen* Perspektive analysiert und sich nicht mit der Information zufrieden gibt, dass es nach der ökonomischen Krise der achtziger Jahre zu einem drastischen Abbau der Armut gekommen ist. Chile wird ja allgemein als Musterfall geglückter Struktur Anpassung gepriesen.<sup>25</sup> Und an diesem Beispiel lässt sich zeigen, welche sozialen Effekte eine nach Globalisierungskriterien gestaltete Volkswirtschaft *idealiter* hat, die – nicht zuletzt dank einer intelligenten staatlichen Wirtschaftspolitik – hohe Wachstumsraten aufweist und zugleich sozialen Kriterien verpflichtet ist. Eine Analyse der Entwicklung der chilenischen Sozialstruktur, die bis 1971 zurückgeht, kommt zu dem interessanten Ergebnis, dass der Armutsanteil und der Anteil „marginaler“ Beschäftigungsgruppen 1995 in etwa so hoch war wie 1971.<sup>26</sup> Angesichts dieser Tatsache könnte man auch sagen, dass Chile weniger zu neuen Ufern aufgebrochen als vielmehr nach Pinochet und Allende zur Normalität zurückgekehrt ist. Die Entwicklung von Indikatoren der Grundbedürfnisse (u. a. Lebenserwartung, Wohnverhältnisse, Gesundheitsvorsorge) weisen zwar auf eine kontinuierliche Verbesserung – auch in Krisenzeiten – der Lebenslage der Armen hin.<sup>27</sup> Aber gibt es Indizien dafür, dass sich ihre Einkommenssituation in den vergangenen zwei Jahrzehnten nicht verbessert hat.<sup>28</sup>

(2003) 1, S. 52. Im formellen Sektor sind nach Ansicht der Autoren 20 Prozent der dort Beschäftigten nicht sozialversichert. Zu dem Versuch, gestützt auf die gleichen Daten ein andersartiges Schichtungsmodell zu entwickeln, vgl. Heinrich-W. Krumwiede, Soziale Ungleichheit und Sozialstruktur in Lateinamerika, in: Petra Bendel/Michael Krennerich (Hrsg.), Soziale Ungerechtigkeit. Analysen zu Lateinamerika, Frankfurt/M. 2002, S. 57–79.

25 Vgl. Guillermo Perry/Danny M. Leipziger (Hrsg.), Chile. Recent Policy Lessons, Washington, D.C. 1999.

26 Vgl. Arturo León/Javier Martínez, La estratificación chilena hacia fines del siglo XX, in: Serie Políticas Sociales (CEPAL), (2001) 52. Ausführlicher werden die Ergebnisse dieser Studie erörtert in Heinrich-W. Krumwiede, Soziale Ungleichheit und Massenarmut in Lateinamerika (SWP-Studie), Berlin 2002.

27 Vgl. Hartmut Sangmeister, Grundbedürfnisse, Wirtschaftsreformen und soziale Sicherung in Lateinamerika (SWP-Studie), Ebenhausen 1995.

28 Nach Emilio Klein/Victor Tokmann, La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización, in: Revista de la CEPAL, (2000) 72, S. 7–30, haben die Reallöhne im Manufakturbereich erst Ende der neunziger Jahre wieder das Niveau von 1980 erreicht, und die realen Minimallöhne blieben mehr als 20 Prozent darunter. Die Untersuchung von Henry Dietz, Urban Poverty, Political Participation, and the State, Lima 1970–1990, Pittsburgh 1998, in sechs Armenbarrios in Lima hat ergeben, dass deren Bewohner 1990 (also

---

## IV. Armut und Sozialstaat

---

Wenn man die staatliche Armutspolitik gegenüber dem Armutproblem umfassend analysieren will, darf man sich nicht auf eine Untersuchung des Sozialversicherungssystems und der staatlichen Sozialpolitik im engeren Sinne beschränken, sondern sollte auch die staatliche Einnahme- und Ausgabenpolitik mit in die Untersuchung einbeziehen. Hier muss es bei einigen wenigen Hinweisen bleiben, die auf bestimmte Grundprobleme aufmerksam machen.

Zunächst sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die vornehmlich im informellen Sektor tätigen Armen in der Regel keine sozialversicherungsrechtliche Absicherung haben. Wenn sie krank werden, sind sie auf die Leistungen des in der Regel qualitativ schlechten und quantitativ unzureichenden staatlichen Gesundheitsdienstes angewiesen. Nur in wenigen Ländern (z. B. Chile und Costa Rica) gibt es im Zuge der Sozialhilfe – sehr niedrige – Altersrenten für Bedürftige.<sup>29</sup> Nur dank ihrer auf gegenseitigen Gefälligkeiten beruhende sozialen Netzwerken können die Armen die alltäglichen Krisen meistern und überleben.<sup>30</sup> Wie Henry Dietz in seiner Langzeitstudie über *barrios populares* in Lima herausgefunden hat, haben Arme die Hoffnung auf Hilfe durch den Staat längst aufgegeben und verlassen sich ganz auf Selbsthilfe-Mechanismen.<sup>31</sup> Carmelo Mesa-Lago hat nachgewiesen, dass Höhe und Qualität der Sozialleistungen dem organisierten Druck sowie der strategischen Platzierung von Gruppen entsprechen.<sup>32</sup> So erklärt sich, dass Militärs, Staatsangestellte und Industriearbeiter in allen lateinamerikanischen Ländern in Bezug auf die Sozialleistungen gut abschneiden, die organisatorisch machtlosen und strategisch unbedeutenden Armen dagegen schlecht.

Ein besonderes Charakteristikum der lateinamerikanischen Sozialversicherungssysteme ist, dass sie de facto von den Armen und sonstigen unterprivilegierten Sozialgruppen mitfinanziert werden, obwohl diese nicht oder bestenfalls marginal in den Genuss ihrer Leistungen kommen. Denn in der Regel sind die staatlichen Zuschüsse zu den

---

am Ende des ökonomischen Krisenjahrzehntes) real ein geringeres Haushaltseinkommen hatten als 1970.

29 Vgl. Carmelo Mesa-Lago, *Desarrollo social, reforma del Estado y de seguridad social, al umbral del siglo XXXI*, in: *Serie Políticas Sociales (CEPAL)*, (2000) 36, S. 30 f. und 61.

30 Vgl. L. Adler Lomnitz (Anm. 16).

31 Vgl. H. Dietz (Anm. 28), S. 252.

32 Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality*, Pittsburgh 1978.

Sozialversicherungssystemen hoch, und unter den staatlichen Einnahmen, aus denen diese Zuschüsse finanziert werden, sind die indirekten Steuern, die auch die Armen und Unterprivilegierten treffen, besonders wichtig.<sup>33</sup> Ein Indiz für eine unzureichende Sozialstaatsorientierung ist nicht nur die Dominanz indirekter Steuern, sondern auch die mangelhafte Progressivität der direkten Steuern. So beläuft sich der Spitzensteuersatz in den meisten lateinamerikanischen Ländern auf nicht mehr als 25 Prozent, und die Progression setzt sehr spät in der Einkommensskala ein.<sup>34</sup>

In Bezug auf die Höhe der Sozialausgaben (Anteil am BIP) können sich die lateinamerikanischen Staaten international durchaus sehen lassen. Man darf diese Zahlen aber nicht ohne weiteres als Beleg für eine (nicht unbeachtliche) Sozialstaatsorientierung interpretieren, sondern muss jeweils fragen, welchen Sozialgruppen die Ausgaben konkret zugute kommen. Wenn man dieses Kriterium anlegt, gelangt man zu einem eher negativen Urteil. Ein Beispiel mag die Problematik verdeutlichen: 1997 betrug die staatlichen Zuschüsse zur Privatisierung des Rentensystems in Chile 3,7 Prozent des BIP, davon profitierten ganz überwiegend die im formellen Sektor Beschäftigten. Demgegenüber beliefen sich die staatlichen Aufwendungen für Sozialhilfe-Renten (*pensiones asistenciales*), die für die Ärmsten der Armen gedacht sind, auf weniger als 0,1 Prozent des BIP.<sup>35</sup>

---

## V. Politische Probleme der Armut

---

Warum die Armen ökonomisch machtlos sind, keine „Marktmacht“ besitzen, bedarf keiner Erläuterung. Warum sie relativ schwach organisiert sind, vor allem über keine national wirksame „Verbandsmacht“<sup>36</sup> verfügen, ist relativ leicht zu erklären. Zum einen zeichnen sich die Armen durch soziale Heterogenität aus: Neben der Minderheit der im formellen Sektor Beschäftigten gibt es die Mehrheit der im informellen Sektor Tätigen; gegenüber der Mehrheit der Niedriglohneempfänger bilden die Kleinstselbstständigen (*trabajadores por cuenta propia* bzw. *trabajadores*

---

33 Vgl. ders., *Changing Social Security in Latin America. Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, Boulder-London 1994, S. 41 f.

34 Vgl. Inter-American Development Bank (Anm. 14), S. 183 ff.

35 Vgl. C. Mesa-Lago (Anm. 29), S. 34.

36 Zu den Begriffen „Marktmacht“ und „Verbandsmacht“ vgl. M. Rainer Lepsius, *Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland*, in: ders., *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen 1990, S. 117–152.

*independientes*) eine beachtliche Minderheit (ihr Anteil an der städtischen Erwerbsbevölkerung beträgt im „entwickelten“ Lateinamerika zwischen 15 und 25 Prozent). Zum anderen fehlt den Niedriglohneempfängern in dem von prekären Arbeitsverhältnissen gekennzeichneten informellen Sektor ein Gegenüber, das – in Marx'scher Terminologie formuliert – als „Klassengegner“ zu Organisationsanstrengungen stimulieren könnte. Bei den Kleinstselbstständigen fehlt es vollständig. Schließlich ist festzuhalten, dass sich das Organisationsinteresse der Armen vornehmlich auf den *lokalen* (Wohn-)Bereich beschränkt. Die von den Armen bevölkerten *barrios populares* in den Vorstädten sind zunächst reine Slumsiedlungen, für die sich die notwendigen „öffentlichen Güter“ (Legalisierung des Grundstücksbesitzes, Straßen, Wasser-, Strom- und Kanalisationsanschluss, Errichtung öffentlicher Schulen etc.) gewöhnlich nur durch politische Organisationsarbeit (sei es Demonstrationen, öffentliche Petitionen oder Kontaktaufnahme mit politischen Parteien) erreichen lassen. Es bedarf keines Kommentars, dass diese lokalistisch orientierten Organisationen im besonderen Maße *klientelistischen* Infiltrations- und Bevormundungsversuchen offen stehen.

Guillermo O'Donnell<sup>37</sup>, der der Ansicht ist, dass man die politische Schwäche der Armen als „hartes Faktum“ akzeptieren müsse und der deshalb die Suche nach politischen Koalitionspartnern für zwingend notwendig hält, kommt interessanterweise zu dem Ergebnis, dass weder die Aufsteiger noch die als „neue Arme“ apostrophierten Absteiger aus den Mittelschichten als Verbündete in Frage kämen. Als potentielle Koalitionspartner sieht er nur „the middle of the middle“, bei denen sich noch am ehesten die Einsicht durchsetzen werde, dass die in Lateinamerika herrschende Massenarmut und soziale Ungleichheit mit dem für Demokratie konstitutiven Verständnis von Menschenwürde nicht vereinbar seien. Dass die Gewerkschaften als mögliche Koalitionspartner nicht in Betracht kommen, erwähnt er – weil das

37 Vgl. Guillermo O'Donnell, *Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections*, in: Victor E. Tokman/ders. (Hrsg.), *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, Notre Dame 1998, S. 49–71.

für Lateinamerikakenner selbstverständlich ist – nur am Rande. Tatsächlich sind ja die Gewerkschaften vornehmlich als Interessengruppen der im formellen Sektor tätigen „Zwischenschichten“<sup>38</sup> der Arbeiter und Angestellten zu begreifen.

Eine gewisse Hoffnung kann man daraus schöpfen, dass die Armen – da seit den achtziger Jahren in Lateinamerika saubere, faire Wahlen zur Routine geworden sind –<sup>39</sup> mittels der Wahlstimmen über – potentielle – politische Macht verfügen.

---

## VI. Schlussbemerkung

---

Die lateinamerikanische Massenarmut in ihrer „modernen“ städtischen Gestalt sowie der immer stärker expandierende informelle Sektor sind nicht traditionalistische Relikte der Vergangenheit, sondern Begleiterscheinung eines Modernisierungsprozesses, der als *problematisch* charakterisiert wurde. Eine Rückkehr zum Status quo ante, zur Politik der Importsubstituierenden Industrialisierung (ISI), ist nicht möglich. Das Scheitern dieser Entwicklungsstrategie wurde in den achtziger Jahren offenbar; für die Herausbildung der städtischen Massenarmut und das Wachstum des informellen Sektors war die ISI mitverantwortlich.

Strukturreformen sind zur Herstellung von mehr sozialer Gerechtigkeit wünschenswert, ja wenn man am demokratischen System festhalten will, auch notwendig. Die Annahme, das Schicksal der Armen in Lateinamerika sei davon abhängig, dass Mittelschichten zur (moralischen) Einsicht gelangen sollten, die Demokratie verlange die Herstellung sozial gerechterer Verhältnisse, ist wenig realistisch. Nur mit ihren Wahlstimmen verfügen die Armen über eine potentiell wirksame Ressource, um eine Berücksichtigung ihrer Interessen zu erreichen.

38 Zum Begriff vgl. H.-W. Krumwiede (Anm. 24), S. 74.

39 Vgl. Michael Krennerich, *Wahlen in Lateinamerika: eine demokratische Routine*, in: *Brennpunkt Lateinamerika*, (1999) 18, S. 151–161.

## Lateinamerika: Der vergessene Hinterhof der USA?

Im Präsidentschaftswahlkampf 2000 hatte der damalige Gouverneur von Texas, George W. Bush, plakativ sein besonderes Interesse an Lateinamerika bekundet und mit blumigen Worten die Vision eines Jahrhunderts der Americas umschrieben: „With persistence and courage, we shaped the last century into an American Century. With leadership and commitment, this can be the century of the Americas (...). Should I become president, I will look South, not as an afterthought, but as a fundamental commitment to my presidency.“<sup>1</sup>

Drei Jahre später, kurz nach der Halbzeit seiner Präsidentschaft, schlugen nordamerikanische Lateinamerikaspezialisten und ihre lateinamerikanischen Freunde wieder einmal Alarm. Mark Falcoff vom American Enterprise Institute beklagte ein Aufmerksamkeitsdefizit der US-Administration<sup>2</sup> gegenüber Lateinamerika und befürchtete, dass der Region selbst im besten Fall aus der Sicht des Weißen Hauses, des Außen- und Finanzministerium oder des Pentagon nicht einmal zweitrangige Bedeutung zukommen werde. Vom Inter-American Dialogue, der regelmäßig hochrangige amerikanische und lateinamerikanische Wissenschaftler und Politiker zusammenführt, wurde darauf verwiesen, dass in Lateinamerika die Ansicht weit verbreitet sei, Washington habe das Interesse an der Region verloren.<sup>3</sup>

Nachfolgend soll der Frage nachgegangen werden, ob die Klagen über eine Vernachlässigung Lateinamerikas durch die USA berechtigt sind. Dabei wird für die beiden Felder Handelspolitik und Sicherheitspolitik untersucht, wie sich die Bush-Regierung in der Lateinamerikapolitik von der Clinton-Administration absetzt.

1 Zit. bei Joseph R. Núñez, A 21st Century Security Architecture for the Americas: Multilateral Cooperation, Liberal Peace, and Soft Power, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle PA, August 2002, S. 1.

2 Vgl. Mark Falcoff, The Return of the U.S. Attention Deficit toward Latin America, in: Latin American Outlook, AEI Online vom 1. 4. 2003.

3 Vgl. Inter-American Dialogue, The Troubled Americas. Policy Report 2003, Washington, D.C. 2003, S. 21.

---

### I. Das Vermächtnis der Clinton-Administration

---

Als Präsident Bill Clinton im Januar 1993 sein Amt antrat, hatte ihm sein Vorgänger, der Vater des heutigen Präsidenten, den Vertrag zur Schaffung einer nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) hinterlassen, die neben den USA auch Kanada und Mexiko umfassen sollte. Die Ratifizierung durch den US-Kongress war alles andere als sicher, zumal gegen den NAFTA-Vertrag eine breite Kampagne geführt wurde und große Teile der Demokratischen Partei das Vertragswerk ablehnten. Ohne das Engagement von Clinton und Vize-Präsident Al Gore hätte der Vertrag vermutlich nicht die knappe Mehrheit von 234 zu 200 Stimmen im Repräsentantenhaus (61 zu 38 im Senat) gefunden.<sup>4</sup> Diese Erfahrung ließ weitere Freihandelsinitiativen gegenüber Lateinamerika zunächst einmal unwahrscheinlich erscheinen, wäre da nicht ein weiteres Vermächtnis von Präsident George Bush sen. gewesen: die Idee einer gesamtamerikanischen Freihandelszone, die von Alaska bis Feuerland reichen sollte. Als sich die Präsidenten aus Nord-, Zentral- und Südamerika im Dezember 1994 in Miami zum ersten Gipfel der Americas trafen, wurde diese Idee erneut aufgegriffen, vor allem von lateinamerikanischen Politikern.<sup>5</sup> Die Freihandelsinitiative musste der Clinton-Regierung regelrecht aufgedrängt werden, was bei der heutigen Diskussion über die gesamtamerikanische Freihandelszone ALCA (*Area de Libre Comercio de las Americas*) häufig vergessen wird.

Lateinamerika zählte zwar nicht zu den außenpolitischen Prioritäten der Regierung Clinton, aber der ALCA-Prozess fügte sich in die übergreifende handelspolitische Initiative zur Erhöhung des Lebensstandards und der US-amerikanischen

4 Zum Verabschiedungsprozess im Kongress siehe Frederick W. Meyer, Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis, New York 1998, S. 219–335.

5 Vgl. Richard E. Feinberg, Regionalism and Domestic Politics: U.S.-Latin American Trade Policy in the Bush Era, in: Latin America Politics & Society, 44 (2002) 4, S. 128; Nicola Phillips, Hemispheric Integration and Subregionalism in the Americas, in: International Affairs, 79 (2003) 2, S. 335.

**Tabelle 1: Anteil der US-Exporte in die westliche Hemisphäre und nach Lateinamerika (in Prozent)**

	1991	1996	2000	2002
Westliche Hemisphäre	35,2	38,9	44,7	44,7
● NAFTA	28,1	30,6	37,1	37,3
○ Kanada	20,2	21,5	22,9	23,2
○ Mexiko	7,9	9,1	14,2	14,1
● Lateinamerika und Karibik (ohne Mexiko)	7,1	8,3	7,6	7,4
● Lateinamerika und Karibik (einschließlich Mexiko)	15,0	17,4	21,8	21,5

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Daten des U.S. Department of Commerce, International Trade Administration (<http://www.ita.doc.gov>).

**Tabelle 2: Anteil der US-Importe aus der westlichen Hemisphäre und aus Lateinamerika (in Prozent)**

	1991	1996	2000	2002
Westliche Hemisphäre	31,4	35,2	36,1	35,6
● NAFTA	25,0	28,9	30,1	29,7
○ Kanada	18,6	19,6	18,9	18,1
○ Mexiko	6,4	9,3	11,2	11,6
● Lateinamerika und Karibik (ohne Mexiko)	6,4	6,3	6,0	5,9
● Lateinamerika und Karibik (einschließlich Mexiko)	12,8	15,6	17,2	17,5

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Daten des U.S. Department of Commerce, International Trade Administration (<http://www.ita.doc.gov>).

Wettbewerbsfähigkeit mittels der Durchsetzung und Erhaltung offener Märkte ein. Die Clinton-Administration fand hierzu eine intellektuelle Abstützung in den geökonomischen Überlegungen von Wissenschaftlern des Institute for International Economics.<sup>6</sup> Hauptziel US-amerikanischer Außenhandelsinitiativen waren dabei die zehn Big Emerging Markets, zu denen u. a. Mexiko, Argentinien und Brasilien gehören.<sup>7</sup>

Während der Amtszeit Clintons nahm die Bedeutung der westlichen Hemisphäre als Handelspartner der USA deutlich zu (vgl. Tabellen 1 und 2). Vor allem im Handel mit Mexiko waren beträchtliche Fortschritte zu verzeichnen. Demgegenüber veränderte sich der Anteil des restlichen Lateinamerika kaum. Insgesamt gingen am Ende der Amtszeit von Präsident Clinton fast 22 Prozent der US-Exporte nach Lateinamerika (einschließlich Mexiko), und die USA bezogen ca. 17 Prozent

ihrer Importe aus der Region. Von strategischer Bedeutung sind die Erdölimporte aus Lateinamerika<sup>8</sup>, vor allem aus Mexiko und Venezuela, aber auch aus Kolumbien, deren Anteil (31 Prozent) größer ist als der aus dem Persischen Golf. Was die US-Direktinvestitionen betrifft, so stieg der Anteil Lateinamerikas an den US-Auslandsinvestitionen (Bestand) zwischen 1990 und 2000 von 16,6 auf 19,2 Prozent und lag zeitweilig (1997) schon einmal bei 20,8 Prozent.<sup>9</sup>

Gleichwohl kamen die Freihandelsverhandlungen, soweit Lateinamerika betroffen war, nur mühsam voran. Nachdem die auf dem ersten Gipfel der Amerikas angekündigte Anbindung Chiles an die

6 Vgl. C. Fred Bergsten, *The Primacy of Economics*, in: *Foreign Policy*, 87 (1992), S. 3–24.

7 Vgl. Jeffrey Garten, *Big Emerging Markets*, in: *The Columbia Journal of World Business*, (Summer 1996), S. 6–31; John Stremlau, *Clintons Dollar Diplomacy*, in: *Foreign Policy*, 97 (1994/1995), S. 18–35.

8 Vgl. Donald E. Schulz, *The United States and Latin America: Shaping an Elusive Future*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle PA., March 2000, S. 3; Posture Statement of General James T. Hill, United States Army Commander, United States Southern Command, before the 108th Congress House Armed Services Committee, March 13, 2003, S. 2.

9 Vgl. US Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States 2002*, Tabelle 1272 (<http://www.census.gov/prod/www/statistical-abstract-02.html>). Der Anteil Europas an den US-Auslandsinvestitionen lag 2000 bei 52,1, der Anteil Asiens bei 12,8 Prozent.

NAFTA nicht zustande gekommen war, wurden viele lateinamerikanische Regierungen zunehmend skeptischer, ob die USA genügend Gegenleistungen für eine Öffnung ihrer Märkte bieten würden. Die Skepsis wurde zusätzlich dadurch geschürt, dass es Präsident Clinton im Gegensatz zu seinen Amtsvorgängern nicht gelang, vom Kongress eine „fast track-Autorisation“ in Handelsfragen zu erhalten, die 1994 ausgelaufen war; diese hätte es dem Präsidenten ermöglicht hätte, dem Kongress Handelsverträge als Paket zur Abstimmung vorzulegen.

Auch in anderen Feldern der Lateinamerika-Politik konnte sich Präsident Clinton wenig profilieren. So wurde gegenüber Kuba zwar eine Lockerung des Embargos und eine Verbesserung der Beziehungen angestrebt. Dies scheiterte aber am immer noch starken Einfluss der Exilkubaner in den USA und an der Politik des Castro-Regimes, das eine allzu große Annäherung als Gefahr betrachtete und gegebenenfalls die US-Hardliner provozierte.<sup>10</sup> Durch das Helms-Burton-Gesetz (Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act) vom März 1996 und die damit verbundene stärkere Kontrolle der Kuba-Politik durch den US-Kongress ist der Handlungsspielraum der US-Präsidenten deutlich eingeschränkt worden.

---

## II. Positive Signale nach dem Amtsantritt von George W. Bush

---

Lateinamerikanische Politiker und Unternehmer reagierten zunächst erwartungsvoll auf den Amtsantritt von George W. Bush, dessen Vater wichtige handelspolitische Initiativen eingeleitet hatte. Als Texaner und aufgrund familiärer Bande galt er gegenüber lateinamerikanischen Anliegen, vor allem von Seiten Mexikos, als besonders aufgeschlossen. Der erste Staatsbesuch nach seinem Amtsantritt führte Bush nach Mexiko, womit aus US-Sicht der „special relationship“<sup>11</sup> mit diesem Land Ausdruck verliehen werden sollte. Die Chancen auf eine großzügige Regelung für die mexikanischen Migranten in den USA und eine größere Durchlässigkeit der Grenzen zwischen beiden Ländern schienen günstig zu sein.

---

10 Zur US-amerikanischen Kubapolitik vgl. grundlegend Susanne Grätius, Kuba unter Castro – Das Dilemma der dreifachen Blockade. Die kontraproduktive Politik der „Demokratieförderung“ seitens der USA und der EU, Op-laden 2003.

11 Vgl. Georges A. Fauriol/Sidney Weintraub, The Century of the Americas: Dawn of a New Century Dynamic, in: The Washington Quarterly, Spring 2001, S. 139.

Allerdings zeigten sich von Anfang an auch gegenläufige Trends. Die Ernennung von Hardlinern aus der Regierungszeit von Bush senior oder Ronald Reagan, die vor allem während der zentralamerikanischen Bürgerkriege eine unrühmliche Rolle gespielt hatten, stieß in Lateinamerika auf Befremden. Zu erwähnen sind die Ernennung des ehemaligen Botschafters in Honduras (1981–1985), John D. Negroponte, zum Botschafter bei den Vereinten Nationen oder des Exil-Kubanners Otto J. Reich<sup>12</sup> zum Staatssekretär für die westliche Hemisphäre im US-Außenministerium. Diese Ernennung wurde vom Senat formal nicht bestätigt. Auch Reichs designierter Nachfolger, der vormalige Botschafter bei der OAS (Organization of American States), Roger F. Noriega, zählt zu den Hardlinern. Er war jahrelang ein enger Mitarbeiter des erzkonservativen Senators Jesse Helms gewesen. Reich selbst wurde nach seinem Ausscheiden aus dem Außenministerium Anfang Januar 2003 zum Special Envoy for Western Hemisphere Initiatives befördert und ist damit direkt der Sicherheitsberaterin von Präsident Bush, Condoleezza Rice, untergeordnet. Zu seinen Aufgaben gehört die Koordination wichtiger Lateinamerika-Initiativen der US-Regierung (U.S./Mexico Partnership, Andean Regional Initiative, Caribbean Third Border Initiative, New Cuba Initiative).

In der Handelspolitik zeigten sich viele Kontinuitätslinien zur Clinton-Administration, und Präsident Bush konnte bedeutende Erfolge verzeichnen. Mit Robert B. Zoellick hatte er einen erfahrenen Exponenten der Freihandelspolitik, der schon seinem Vater während der Uruguay-Runde und den NAFTA-Verhandlungen gedient hatte, zum Handelsbeauftragten ernannt. In einer Rede in der Heritage Foundation hat Zoellick am 29. Juni 2001 den Kern der US-Handelsstrategie eines „Liberalisierungswettbewerbs“ klar umschrieben: „We are advancing trade liberalization and American interests – globally, regionally, and bilaterally. We are creating a competition on liberalization with the United States at the center of a network of initiatives. (...) By leading, the United States is guiding the merger of regional integration within an open global system. By leading, the United States helps create models of liberalization

---

12 Otto J. Reich war unter Ronald Reagan Leiter des dem Außenministerium zugeordneten Office of Public Diplomacy for Democracy for Latin America and the Caribbean (1983–1986), das für die Zentralamerika-Politik der Regierung Propaganda machte und in der Folge der Iran-Contra-Affäre wegen illegaler Praktiken geschlossen werden musste. Reich war Botschafter in Venezuela (1987–1990), zeitweilig Direktor des Center for a Free Cuba und Lobbyist für exilkubanische Gruppen und US-Rüstungsunternehmen.

that we can apply elsewhere.“<sup>13</sup> Nach dieser Konzeption sind die Verhandlungen im Rahmen des ALCA-Prozesses nur ein Chip in einem Mehrebenenspiel, das neben bilateralen Verhandlungen mit einzelnen lateinamerikanischen Ländern oder Ländergruppen auch umfassende multilaterale Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) einschließt.

Wider Erwarten gelang es der Regierung, wenn auch knapp,<sup>14</sup> im August 2002 vom Kongress die so genannte Trade Promotion Authority zu erhalten (als Nachfolge der fast-track-Autorisation). Dies musste allerdings mit Zugeständnissen erkaufte werden. Mit den steigenden Subventionen für die US-Landwirtschaft<sup>15</sup> und dem Schutz der einheimischen Stahlindustrie<sup>16</sup> gab die Bush-Administration protektionistischen Forderungen in Bereichen nach, in denen die Interessen einzelner lateinamerikanischer Volkswirtschaften negativ tangiert werden. Mit Chile wurden demgegenüber die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen am 11. Dezember 2002 nach zwei Jahren und 14 Verhandlungsrunden abgeschlossen und im Juni 2003 der Vertrag unterzeichnet, dessen Ratifizierung im Kongress noch aussteht. Mit den zentralamerikanischen Ländern wurden Ende Januar 2003 offizielle Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen aufgenommen.

---

### III. Der Platz Lateinamerikas in der neuen Weltordnung

---

Aus sicherheitspolitischer Perspektive kam Lateinamerika in den neunziger Jahren auf den ersten Blick keine zentrale Bedeutung in der US-Politik

13 Robert B. Zoellick, *A Time to Choose: Trade and the American Nation*, (Heritage Lectures, No. 710), July 3, 2001, S. 4.

14 Die erste Abstimmung im Repräsentantenhaus 2001 ging mit 215 zu 214 Stimmen äußerst knapp aus, ebenso die zweite, entscheidende Abstimmung im Juli 2002 mit 215 zu 212 Stimmen. Im Senat war die Mehrheit für den Präsidenten mit 64 zu 34 deutlicher.

15 Gerade im Bereich landwirtschaftlicher Produkte, die für Länder wie Brasilien interessant sind, ist der Handlungsspielraum der US-Regierung aufgrund innenpolitischer und wahlstrategischer Aspekte sehr gering. Vgl. Donald R. Makay, *Challenges Confronting the Free Trade Area of the Americas*, (FOCAL Policy Paper-02-07), Ottawa, Juli 2002, S. 10–12.

16 Von den 31 Abgeordneten, die 1998 noch gegen die Fast Track Authority für Präsident Clinton gestimmt hatten, aber 2001 bzw. 2002 der Trade Promotion Authority von Präsident Bush ihre Zustimmung gaben, gehören zehn zum so genannten „House Steel Caucus“; Gary Clyde Hufbauer/Ben Goodrich, *Steel Policy, The Good, the Bad and the Ugly*, in: Institute for International Economics. *International Economics Policy Briefs*, January 2003, Washington, D.C., S. 3.

zu. Nach dem Ende des Kalten Krieges hatten die klassischen Bedrohungsszenarien an Bedeutung verloren. Die Bürgerkriege in Zentralamerika, die im Rahmen des Ost-West-Konfliktes angeheizt worden waren, konnten beendet werden, und auch Kuba wurde nicht mehr als unmittelbare Bedrohung der amerikanischen Sicherheit wahrgenommen. Nachdem Russland seine Truppen abgezogen, die Abhöreinrichtungen abgebaut und die Subventionierung des Castro-Regimes eingestellt hatte, wurde Kuba noch stärker als zuvor zu einem Problem der Innenpolitik. Im Rahmen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs gewannen andere Themen an Bedeutung, die sich zu einem neuen Bedrohungsszenario verdichteten. Das Spektrum der Bedrohungen reichte in einem Papier des von den USA maßgeblich beeinflussten Inter-American Defense Board von Terrorismus, Nuklear- und Massenvernichtungswaffen, ökonomischer Krisenanfälligkeit, extremer Armut und organisierter Kriminalität bis hin zu „nationalistischen indigenen Bewegungen“.<sup>17</sup>

70 Prozent (1998: 55 Prozent) der Amerikaner sahen 2002 in der Kontrolle und Verringerung der illegalen Einwanderung ein wichtiges außenpolitisches Ziel, 81 Prozent (1998: 81) im Stopp des Zuflusses illegaler Drogen. Immerhin zwei Drittel der befragten US-Bürger befürworteten den Einsatz von US-Truppen zur Bekämpfung von Drogenbossen in Kolumbien.<sup>18</sup>

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 kam es zu einer Aufwertung der sicherheitspolitischen Komponente in der Lateinamerikapolitik, die zunehmend andere Themen überlagert. In einem aktuellen Bericht des Wissenschaftlichen Dienstes des US-Kongresses hinsichtlich der im laufenden Jahr anstehenden Themen zu Lateinamerika stehen an erster Stelle die Bekämpfung von Terror und Drogen in der Andenregion, danach Handelsfragen und die potentiellen Bedrohungen für die Demokratie und Stabilität in der Region.<sup>19</sup>

Im Magazin „Esquire“ hatte Thomas P. M. Barnett die „neue Weltkarte des Pentagon“ vorgestellt.<sup>20</sup>

17 Vgl. Inter-American Defense Board: *Toward a New Hemispheric Security System*, Washington, September 6, 2001, [http://www.jid.org/pdf/news/terrorism/english\\_staff\\_study.pdf](http://www.jid.org/pdf/news/terrorism/english_staff_study.pdf) (Stand: 25. 6. 2003). Vgl. auch D. E. Schulz (Anm. 8), S. 4, 12–14, 19–20.

18 Vgl. Chicago Council on Foreign Relations, *Worldviews 2002. American Public Opinion & Foreign Policy*, Chicago 2002, S. 19/24.

19 Vgl. Mark P. Sullivan u. a., *Latin America and the Caribbean: Issues for the 108th Congress*, CRS Report for Congress (RL 31726), updated May 5, 2003, Washington, D.C.

20 Vgl. Thomas P. M. Barnett: *The Pentagons New Map*, [http://www.nwc.navy.mil/The\\_PentagonsNewMap.htm](http://www.nwc.navy.mil/The_PentagonsNewMap.htm). Vgl. auch ders., *Global Transaction Strategy*, in: *Military Officer*,

Barnett, dessen Artikel in den USA eine heftige Debatte entzündet hatte, betrachtet die US-amerikanische Sicherheitspolitik aus einem Blickwinkel, der, so undifferenziert er auch sein mag, eine gefährliche Logik aufweist. Der Irak-Krieg werde, so der Autor, einen historischen Wendepunkt markieren, da er einem neuen sicherheitspolitischen Paradigma zum Durchbruch ver helfe. Dieser Krieg begegne der Gefahr, die aus dem Nicht-Eingebundensein in die globalisierte Welt resultiere, denn: „disconnectedness defines danger“. Barnett unterteilt die Welt des beginnenden 21. Jahrhunderts in einen „funktionierenden Kern“ (*functioning core*), der sich durch die Anpassung an den entstehenden globalen Regelsatz von Demokratie, Transparenz und freien Handel auszeichne, und in ein „Ozonloch der Globalisierung“, die nicht integrierte Lücke (*non-integrating gap*),<sup>21</sup> in der die Wahrscheinlichkeit für eine militärische Intervention der USA besonders hoch sei. Die Grenzen der zweigeteilten Welt sind dabei äußerst unbeständig.<sup>22</sup> Einen zentralen Schauplatz im Kampf zwischen Kern und Lücke bilden die „Saumstaaten“ (*seam countries*), die entlang „*the gaps bloody boundaries*“ liegen. Nicht nur die USA als Kernland bekämpfen das „Ozonloch der Globalisierung“, auch Russland und Australien etwa tragen Gefechte in ihren Hinterhöfen aus. Vor dem globalen Hintergrund einer zweigeteilten Welt werden drei Säulen einer nationalen Sicherheitsstrategie der USA benannt: „1) Increase the Cores immune system capabilities for responding to September 11-like system perturbations; 2) Work the seam states to firewall the Core from the Gaps worst exports, such as terror, drugs, and pandemics; and, most important, 3) *Shrink the Gap.*“

Obgleich Barnett „große Teile Südamerikas“ dem Kern zurechnet, sind diese keineswegs so beständige Elemente wie etwa die USA oder die EU. Auf den kartographischen Illustrationen der neuen Weltordnung ist eine Dreiteilung der westlichen Hemisphäre abgebildet: a) der nördliche,

1 (2003) 5. Die wichtigsten Publikationen von Barnett finden sich auf dessen Homepage, <http://www.geocities.com/ResearchTriangle/Thinktank/6926>.

21 In der Welt der Gegenwart, die von einer sich ständig verschiebenden Trennungslinie geteilt wird, zählen, so Barnett, Nordamerika, große Teile Südamerikas, die EU, Russland, Japan, die aufstrebenden Ökonomien Asiens (insbesondere China und Indien), Australien, Neuseeland und Südafrika zum Kern. Der „Gap“ werde hingegen von den karibischen Inseln, fast ganz Afrika, dem Balkan, dem Kaukasus, Zentralasien, dem Nahen Osten, Südwestasien und großen Teilen Südostasiens gebildet.

22 „It is always possible to fall off this bandwagon called globalization. And when you do, bloodshed will follow. If you are lucky, so will American troops“; T. P.M. Barnett, *The Pentagons New Map* (Anm. 20).

zum Zentrum gehörende Block mit Kanada, den USA und Mexiko; b) ein Gürtel der nichtintegrierten Lücke, der von der Karibik über Zentralamerika, die Andenkette (Venezuela, Ecuador, Kolumbien, Peru, Bolivien) bis nach Paraguay führt; c) ein „Saum“, der in diesem Bild von allen übrigen südamerikanischen „Kernländern“ (Chile, Argentinien, Uruguay und Brasilien) gebildet wird. Obwohl Lateinamerika und die westliche Hemisphäre im Vergleich mit anderen Weltregionen keine „hot zone“ im Krieg gegen den Terrorismus darstellen,<sup>23</sup> erwächst aus der geographischen Nähe zu den USA eine besondere Bedrohung.<sup>24</sup>

Die Durchlässigkeit der gemeinsamen Grenze zum „Saumstaat“ Mexiko (aber auch zu Kanada) wird nicht mehr allein wegen der illegalen Einwanderung als problematisch erachtet. Die „weiche Flanke“ der USA gilt als potentielles Einfallstor für Terroristen. In den Verhandlungen über eine größere Durchlässigkeit der Grenzen zwischen Mexiko und den USA, die nach dem Amtsantritt von Präsident Bush mit guten Erfolgsaussichten geführt wurden, zeichnete sich nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ein Stillstand ab. Mehr noch, es ist mit einer weiteren Verschärfung der Grenzkontrollen zu rechnen. Und es gibt Bestrebungen, die mexikanischen wie auch die kanadischen Streitkräfte in ein umfassendes Konzept der Verteidigung des amerikanischen „homeland“ einzubinden, wie überhaupt eine stärkere Abstimmung in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zwischen den NAFTA-Partnern für wünschenswert erachtet wird,<sup>25</sup> wobei dies unter Rücksichtnahme auf die mexikanischen Befindlichkeiten sehr diskret geschieht. Zugleich werden vor dem Hintergrund der Neustrukturierung der Verteidigung in der westlichen Hemisphäre das Territorium Kanadas und Mexikos (und Teile der Karibik) aus der Sicht des US-Militärs bereits beide dem Einzugsbereich des US Northern Command zugeordnet – in Abgrenzung zum US Southern Command (SOUTHCOM), das für die Kooperation mit den nationalen Streitkräften in Zentralamerika, weiten Teilen der Karibik und Südamerika zuständig ist.<sup>26</sup>

23 Vgl. U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2002*, Washington, D.C., April 2003, S. 65.

24 „The War on Terrorism is my number one priority in the region (. . .). Given our proximity and general ease of access, Latin America is a potentially vulnerable flank of the homeland, providing many seams through which terrorists can infiltrate“: General James T. Hill, *Columbia: Key to Security*, in: *The Hemisphere Heritage Lectures*, No. 790, delivered April 16, 2003, S. 2.

25 Vgl. J. R. Núñez (Anm. 1), S. 11–20.

26 Vgl. ebd., S. 9–11, 40.

---

## IV. Der Kampf gegen Drogen und verwandte Gefahren

---

Der Kampf gegen die in Lateinamerika für den US-amerikanischen Markt produzierten Drogen wurde nach dem Ende des Kalten Krieges von Militärstrategen als sicherheitsstrategische Priorität wahrgenommen und hatte unter Präsident Bill Clinton bereits ganz oben auf der außenpolitischen Agenda gestanden. Nach dem 2002 modifizierten Zertifizierungsverfahren für die Kooperation bei der Bekämpfung des Drogenhandels<sup>27</sup> durch ausländische Regierungen befanden sich nach dem aktuellen International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) des Außenministeriums unter 23 aufgelisteten Hauptdrogenproduktions- oder Transitländern 14 lateinamerikanische Länder<sup>28</sup>. Zwei dieser Staaten, Haiti und Guatemala, wurde neben Burma für 2002 zunächst eine ungenügende Kooperation bei der Drogenbekämpfung vorgeworfen; aufgrund vitaler Interessen der USA wurden aber keine Sanktionen verhängt. Der guatemaltekischen Regierung wurde nachfolgend eine verbesserte Kooperation bei der Drogenbekämpfung bescheinigt. Die Bekämpfung des Drogenhandels konzentrierte sich auf Kolumbien, dem für den US-Markt mit einem Anteil von ca. 90 Prozent bei weitem bedeutendsten Exporteur von Kokain und Heroin.<sup>29</sup>

Dabei wurde das Geflecht von organisierter Kriminalität, Drogenanbau und -handel und der kolumbianischen Aufstandsbewegung als besondere Gefahr erkannt. Bereits 1997 wurden die FARC (ca. 16 000 Mitglieder), die älteste Guerilla Lateinamerikas, und die ELN auf die Liste der gefährlichen internationalen Terrororganisationen gesetzt und mit dem Begriff des „*narcoterrorism*“ auf ihre Bedeutung in der Drogenökonomie reduziert. Später wurden auch die in der AUC organisierten paramilitärischen Gruppen als terroristische Organisation eingestuft. Diese Organisationen schaffen

---

27 Vorher musste der Präsident gegenüber dem Kongress zertifizieren, ob eine Regierung bei der Drogenbekämpfung „fully cooperated“. Ein negatives Urteil schloss die betreffende Regierungen von verschiedenen Vergünstigungen, welche die US-Regierung gewährt, aus. Nach der neuen Regelung im Foreign Assistance Act (FAA) muss der Präsident angeben, ob die Regierung während der vorausgegangenen zwölf Monate bei der Bekämpfung des Drogenhandels „demonstrably failed“.

28 Die Bahamas, Bolivien, Brasilien, die Dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Haiti, Jamaika, Kolumbien, Mexiko, Panama, Paraguay, Peru und Venezuela.

29 Zu Kolumbien vgl. Sabine Kurtenbach (Hrsg.), Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche. Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure, Frankfurt/M 2001.

innerhalb des kolumbianischen Territoriums „Ozonlöcher“ der staatlichen Kontrolle, die sich auf die angrenzenden Staaten auszuweiten und aus US-Sicht die nationale Sicherheit der USA anzugreifen drohen.

Der „Kampf gegen Drogen“ konzentriert sich auf die militärische Bekämpfung von „*narcotráfico*“ und „*narcoterrorismo*“ und die gleichzeitige biologisch-chemische Reduzierung der Anbauflächen von Koka und Schlafmohn. Nachdem er zunächst die Friedensverhandlungen zwischen Präsident Pastrana und der Guerilla unterstützt hatte, bereitete Präsident Clinton – als sich ein Scheitern des Friedensprozesses abzeichnete – einer Wende in der Kolumbienpolitik den Weg. Mit dem „*Plan Colombia*“ legte Präsident Andrés Pastrana 1999 eine militarisierte Drogenbekämpfungsstrategie vor, die von der Clinton-Administration maßgeblich mitentwickelt worden war.<sup>30</sup> Allerdings bemühte sich die Clinton-Administration, wenn auch zunehmend aus kosmetischen Gründen, um eine Unterscheidung zwischen Drogen- und Guerillabekämpfung. Unter Präsident George W. Bush wurde diese Unterscheidung endgültig aufgehoben. US-Rüstungsgüter, Ausbildungsprogramme und geheimdienstliche Informationen können vom kolumbianischen Militär für beides eingesetzt werden. Allerdings ist formal noch kein Einsatz von US-Truppen vorgesehen.<sup>31</sup>

Unter George W. Bush wurde eine erweiterte offizielle Drogenbekämpfungsstrategie formuliert und im Mai 2001 unter dem Titel „Andean Regional Initiative“ präsentiert. Für diesen Plan wurden im Haushaltsjahr 2003 928 Millionen US-Dollar für Drogenbekämpfungsmaßnahmen, den Aufbau demokratischer Strukturen und für Entwicklungshilfe bewilligt,<sup>32</sup> die Bolivien, Brasilien, Ecuador, Kolumbien, Panama, Peru<sup>33</sup> und Venezuela zugute kommen sollen. Über die Hälfte der Mittel sind für Kolumbien vorgesehen. Als George W. Bush im März 2003 das Regime Saddam Husseins militärisch zum Einsturz zu bringen begann, reihte sich Kolumbien in die Koalition ein. Ende März

---

30 Vgl. Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado, <http://usinfo.state.gov/espanol/colombia/plan.htm> (Stand: 25. 6. 2003).

31 Nach der aktuellen Gesetzgebung darf die US-Regierung nicht mehr als 400 Soldaten und 400 Zivilpersonen nach Kolumbien entsenden. Dazu können zusätzliche quantitativ nicht spezifizierte Kontingente bei „search and rescue operations“ nach vermisstem US-Personal eingesetzt werden, vgl. M. P. Sullivan (Anm. 19), S. 7.

32 Vgl. ebd., S. 6.

33 Die peruanische Guerillaorganisation Sendero Luminoso steht mit den drei genannten kolumbianischen Organisationen auf der Liste der internationalen Terrororganisationen, die zugleich mögliche Interventionspunkte im „Kampf gegen den Terror“ markiert.

bewilligte der US-Kongress den militärischen Zusatzhaushalt, der auch einen Betrag von 105 Millionen US-Dollar für das kolumbianische Militär enthielt. In Ecuador (Manta) ist eine der Forward Operating Locations der SOUTHCOM zur Bekämpfung des Drogenhandels im östlichen Pazifik stationiert, die weiter ausgebaut werden soll.

Der von der US-Regierung verwendete Begriff des „*narcoterrorism*“ spiegelt die enge Verflechtung von politisch motiviertem Terrorismus und organisierter Kriminalität wider. Der Drogenanbau und -handel stellt dabei lediglich einen Pfeiler der kriminellen Netzwerke dar und wird von Geldwäsche, Menschen- und Waffenhandel und der „Entführungsindustrie“ ergänzt. Im Kampf gegen die organisierte Kriminalität zeigt sich eine nach den Anschlägen vom 11. September steigende Tendenz zur offenen Militarisierung der Kriminalitätsbekämpfung. Neben Kolumbien gilt auch Zentralamerika diesbezüglich als Schlüsselregion, da hier die illegalen Handelsrouten für Menschen und Drogen verlaufen. Durch die Nähe zum Panamakanal erhielten die USA mit der Ausweitung des kolumbianischen Konflikts auf die Darién-Region einen weiteren Legitimationsgrund zur Einflussnahme in dieser geostrategisch bedeutenden Region. Die verstärkte Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung zeigt sich in Zentralamerika etwa in der gemeinsamen Luft- und Seeüberwachung, in der Durchführung militärischer Trainingsprogramme und in der Nutzung von Einrichtungen durch US-Streitkräfte in El Salvador und Honduras.

Mit der Ausweitung der militärischen Drogenbekämpfung stiegen zugleich die Hoffnungen des SOUTHCOM auf eine Aufwertung der Rolle der US-Streitkräfte in Lateinamerika. Vor diesem Hintergrund untermauert es die Bemühungen des Pentagon um die Wiedererlangung der Zuständigkeit bei der Drogenbekämpfung, die Anfang der neunziger Jahre auf das State Department übertragen worden war.<sup>34</sup> Welch sonderbare Bedrohungsszenarien zu diesem Zweck entwickelt werden, zeigen die Ausführungen des Oberkommandierenden des SOUTHCOM vor einem Senatsausschuss im März 2003:<sup>35</sup> General James T. Hill verwies darauf, dass jedes Jahr ca. 19 000 Amerikaner direkt aufgrund

34 Bei der Bekämpfung des Drogenhandels kommt außerdem der Joint Interagency Task Force East (JIATF-E) eine große Bedeutung als Koordinationsinstanz für die verschiedenen beteiligten US-Behörden (DEA, Finanzministerium, Außenministerium, Verteidigungsministerium und Department of Homeland Security), aber auch jene in anderen Ländern zu. Die JIATF-E koordiniert den Einsatz von US-Teams, die in den verschiedenen lateinamerikanischen Ländern bei der Drogenbekämpfung aktiv sind.

35 General J. T. Hill (Anm. 8), S. 8; ders. (Anm. 24), S. 4.

von Drogenmissbrauch sterben, indirekt möglicherweise noch einmal 55 000. Die Drogen seien somit mit Massenvernichtungswaffen vergleichbar (und folglich ähnlich zu bekämpfen). Derartige Denkspiele öffnen den Militärs ein weites Feld.

---

## V. Kuba – der lateinamerikanische „Schurkenstaat“

---

George W. Bush hatte bereits mit der Ernennung von Otto J. Reich zum Assistant Secretary for Western Hemisphere Affairs die exilkubanische Position in der US-Regierung gestärkt.<sup>36</sup> In der Folge wurden die Mittel für Radio- und Fernsehprogramme, die nach Kuba ausgestrahlt werden, und zur Unterstützung von NGOs und oppositionellen Gruppen erhöht. Die Regierung Bush hat außerdem angedroht, gegen jegliches Gesetz, das eine Aufweichung des Embargos gegen Kuba impliziert, ihr Veto einzulegen.<sup>37</sup> Damit ist nach der innenpolitischen Verhärtung des Castro-Regimes und der harten Bestrafung von Dissidenten, die von den USA mit einer Einschränkung der Bewegungsfreiheit kubanischer Diplomaten in Washington sanktioniert wurde (Kuba hatte zuvor die gleiche Maßnahme getroffen), auch nicht zu rechnen.

Mit den weltpolitischen Entwicklungen, die am 11. September 2001 ihren Anfang genommen und mit dem Irak-Krieg ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht haben, fand die US-Regierung einen weiteren Grund, einen härteren Kurs gegenüber dem kubanischen Regime einzuschlagen. Das Land wird seit vielen Jahren (schon unter Clinton) zu den Schurkenstaaten („*rogue states*“) gerechnet, die es gemäß dem neuen sicherheitspolitischen Paradigma jetzt aktiv zu bekämpfen gilt. Kuba wird nunmehr – neben Iran, Irak, Libyen, Nordkorea, Syrien und dem Sudan – zu den „*state sponsors of terrorism*“<sup>38</sup> gezählt, obgleich die kubanische Regierung unmittelbar nach dem 11. September alle zwölf internationalen Anti-Terrorismus-Konventionen ratifiziert hatte. Für die

36 In einem strategischen Positionspapier des von Otto Reich geleiteten America Forum für die neue Regierung wird vorgeschlagen: „Sharpen Cuba policy by avoiding unilateral concessions that may strengthen the current regime, and adopt an action-oriented strategy to strengthen the forces of change.“ Americas Forum, The Western Hemisphere: An American Priority. Presidential Priorities and Opportunities in the Americas. Executive Summary, Washington, D.C., January 8, 2001, S. 4.

37 Vgl. Mark Sullivan, Cuba: Issues for the 108th Congress. Updated June 2003 (CRS Report for Congress RL 31740), Washington, D.C.

38 U.S. Department of State (Anm. 23), S. 76.

Qualifizierung Kubas als staatlichem Unterstützer terroristischer Aktivitäten war vor allem der Beistand für und die Beherbergung von Mitgliedern kolumbianischer Guerillaorganisationen sowie der baskischen ETA und der irischen IRA ausschlaggebend. Außerdem wurde kritisiert, dass Kuba in Opposition zu dem von den USA geführten Krieg gegen den internationalen Terrorismus stehe, und es wurde behauptet, dass kubanische Agenten die Untersuchung der Anschläge vom 11. September weltweit, an nicht näher spezifizierten Orten behinderten. Daneben wird Kuba vom US-Außenministerium die technische Fähigkeit zugeschrieben, biologische Waffen zu entwickeln.

Im Mai 2002 hatte US-Staatssekretär John Bolton in einer Rede vor der Heritage Foundation sogar behauptet, dass Kuba ein Biowaffenprogramm unterhalte und anderen Schurkenstaaten „*dual-use biotechnology*“ zukommen lasse. Diese Vorwürfe wurden allerdings später von US-Verteidigungsminister Colin Powell relativiert. Mit der Klassifizierung als „*state sponsor of terrorism*“ wird Kuba als potenzielle Bedrohung der nationalen Sicherheit der USA eingestuft. Der „Krieg gegen den Terror“ stellt für das US-kubanische Verhältnis insofern eine Zäsur dar, als er auch eine militärische Intervention gegen das Castro-Regime legitimieren könnte.<sup>39</sup> Gleichwohl hat Rumsfeld am 14. April 2003 betont, dass es keine Invasionspläne gebe.

---

## VI. Rechtsfreie Räume und sicherheitspolitische Vernetzung

---

Vor dem Hintergrund der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus stellen aus US-amerikanischer Sicht die Schwächung der Demokratie in Lateinamerika, mehr noch die Schwächung staatlicher Strukturen im Bereich der äußeren und inneren Sicherheit und die damit verbundene Ausweitung von rechtsfreien Räumen, eine Gefahr dar. In seiner Rede auf dem 5. Treffen der Verteidigungsminister der Amerikas (Defense Ministerial of the Americas) in Santiago de Chile am 19. November 2002 hatte Verteidigungsminister Rumsfeld diese Bedrohungsvorstellung klar beschrieben.<sup>40</sup> Demnach nützen Terroristen, die aus einem Land verjagt werden, die rechtsfreien,

<sup>39</sup> Ein weiteres Ziel einer direkten US-amerikanischen Intervention oder einem Einmarsch durch verbündete Truppen könnte Haiti sein, das als „failed state“ gilt; vgl. D. E. Schulz (Anm. 8), S. 24; J. R. Núñez (Anm. 1), S. 47.

<sup>40</sup> Statement by Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, Defense Ministerial of the Americas, Santiago de Chile, November 19, 2002; vgl. auch Max G. Manwaring, Strategic Effects of the Conflict with Iraq: Latin America, Strategic

nicht beherrschten Gebiete in anderen Ländern als Rückzugsgebiet. Es liege in der Verantwortung der demokratischen Regierungen, die Macht zu nutzen, die ihnen durch die Wählerstimmen übertragen worden sei, und die effektive Staatsgewalt auf dem gesamten Territorium auszuüben.<sup>41</sup>

Aus US-Sicht sind es vor allem weite Regionen Kolumbiens, aber auch das Dreiländereck zwischen Paraguay, Argentinien und Brasilien mit einem bedeutenden muslimischen Bevölkerungsanteil, die als besonders gefährliche Zonen gelten. General Hill, Kommandant der SOUTHCOM, verwies auf die Gefahr, die von radikalen islamistischen Gruppierungen ausgehe, die in dieser Region wie auch in anderen Zonen Lateinamerikas operierten.<sup>42</sup> Das Außenministerium unterstrich in den „*Patterns of Global Terrorism 2002*“ zwar, dass trotz einer Vielzahl entsprechender Medienberichte keine Präsenz von Al-Qaida in der Region nachgewiesen werden konnte. Dennoch begründet die Existenz eines Unterstützungssystems für Hamas und Hizbollah eine verstärkte militärische Kooperation zwischen Argentinien, Brasilien, Paraguay und den USA, die bereits 1998 zur Einsetzung einer „Drei-plus-Eins“-Kommission geführt hatte.<sup>43</sup>

In diesem Kontext hatte Rumsfeld auf dem Verteidigungsministertreffen vom November 2002 einerseits die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Seestreitkräften, den Küstenwachen, den Zollbehörden und der Grenzpolizei eingefordert, um das nicht explizit formulierte Ziel einer effizienteren Kontrolle des Personen- und Güterverkehrs in der Region zu verwirklichen. Andererseits sollten, so Rumsfeld, die militärischen Ressourcen für gemeinsame Einsätze innerhalb und außerhalb der Region gestärkt und nach Möglichkeit regionale Einheiten zur Friedenssicherung gebildet werden. Dies erklärt, warum die USA kleine Truppenkontingente aus El Salvador, Honduras, Nicaragua und der Dominikanischen Republik für den Einsatz im Irak angefordert haben. Der militärische Wert im Irak mag zwar gering sein, aber es werden militärische Kapazitäten für gemeinsame Einsätze in der westlichen Hemisphäre geschaffen.

Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle PA., March 2003, S. 10.

<sup>41</sup> Diese Forderung wird auch in der offiziellen „National Strategy for Combating Terrorism“ der Regierung vom Februar 2003 erhoben: „The United States will work in concert with our international and regional partners to ensure effective governance over ungoverned territory, which could provide sanctuary to terrorists.“

<sup>42</sup> Vgl. General J. T. Hill (Anm. 8), S. 6.

<sup>43</sup> Vgl. U.S. Department of State (Anm. 23), S. 66, 70–71.

Und es gibt noch weiter gehende Überlegungen. In einer Studie des Strategic Studies Institute des U.S. Army War College vom August 2002<sup>44</sup> wird die Idee einer bis zu 6 000 Mann starken südamerikanischen Eingreiftruppe für humanitäre Einsätze, aber auch zur Friedenssicherung und – durchsetzung präsentiert, die nur auf Beschluss einer reformierten OAS eingesetzt werden sollte. In dieser Eingreiftruppe sollten vor allem Brasilien als „pivotal state“, Chile und Argentinien zusammenarbeiten<sup>45</sup> – die drei südamerikanischen „Saumstaaten“ im Konzept von Thomas P. M. Barnett.

Nach dem Ende des Kalten Krieges und der Etablierung demokratischer Regierungen in fast ganz Lateinamerika stand das interamerikanische Sicherheitssystem, wie es sich während und nach dem Zweiten Weltkrieg etabliert hatte, auf dem Prüfstand. Seit Anfang und verstärkt seit Mitte der neunziger Jahre gab es verschiedene Bestrebungen, die Sicherheitspolitik in der westlichen Hemisphäre neu zu definieren, tradierte Sicherheitsstrukturen in Frage zu stellen und alternative Organe zu schaffen. Nach dem 11. September erhielten viele dieser Initiativen eine andere Stoßrichtung.<sup>46</sup>

1995 kam es auf Anregung des damaligen US-Außenministers, William Perry, in Williamsburg (Virginia/USA) erstmals zu einem Treffen der Verteidigungsminister der Region (das so genannte Defense Ministerial of the Americas). Die nachfolgenden Treffen fanden in Bariloche (Argentinien) 1996, Cartagena (Kolumbien) 1998, Manaus (Brasilien) 2001 und zuletzt in Santiago de Chile 2002 statt.<sup>47</sup> Anfänglich dienten diese Treffen zur Stärkung der zivilen Kontrolle über das Militär, jetzt dienen sie einer besseren Koordination im Kampf gegen internationalen Terrorismus.

Im selben Jahr, 1995, schuf die Generalversammlung der OAS das Committee on Hemispheric Security (CSH)<sup>48</sup> als einen Ausschuss des Ständigen Rats der OAS. Auf dem zweiten Gipfel der Amerikas in Santiago de Chile wurde dem CSH der Auftrag erteilt, eine Special Conference on Security im Rahmen der OAS vorzubereiten, auf der u. a. Themen wie Abrüstung und Rüstungskontrollen behandelt werden sollten. Dieser Beschluss

wurde nachfolgend präzisiert, und die Konferenz sollte 2004 stattfinden. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 änderte sich die Zielrichtung der Konferenz, nun ging es vordergründig um die Verhinderung und Bekämpfung des Terrorismus, als Konferenztermin wurde zunächst Mai 2003 in Mexiko festgesetzt, später wurde der Termin auf den 27. bis 28. Oktober 2003 verschoben.

Daneben haben auch alte Institutionen des interamerikanischen Systems durch die Terroranschläge des 11. September eine Neubelebung erfahren. Dazu gehört das bereits 1942 in Reaktion auf die Bedrohung durch die Achsenmächte geschaffene Inter-American Defense Board (IADB), dem das Inter-American Defense College zugeordnet ist.<sup>49</sup> Bereits vor dem 11. September versuchte der IADB mit eigenen Vorschlägen auf die Diskussion über eine neue Sicherheitsarchitektur im Rahmen der OAS Einfluss zu nehmen.<sup>50</sup> Immerhin ist im Dezember 2002 auch Kanada dem IADB beigetreten. Nach den Anschlägen auf das World Trade Center kam auch der bereits totgesagte Rio-Vertrag (1947) zur Anwendung, den Mexiko pikanterweise kurz vor den Attentaten hatte aufkündigen wollen. So erklärten die Unterzeichner des Rio-Vertrages, dass der terroristische Angriff auf die USA einen Angriff auf alle Vertragspartner darstelle.

Alle diese Institutionen geben den USA Instrumente an die Hand, in sicherheitspolitischen Fragen auf ihre Partner in Lateinamerika einzuwirken. Es besteht das Risiko einer doppelten Militarisierung der Lateinamerikapolitik. Mangels Durchsetzungsfähigkeit des Außenministeriums könnte das Pentagon mehr und mehr die Lateinamerikapolitik an sich ziehen.<sup>51</sup> Die neue, von außen, von den USA betriebene Aufwertung der lateinamerikanischen Militärs könnte deren innenpolitische Stellung stärken.<sup>52</sup>

---

## VII. Fazit

---

Wie der Überblick über die lateinamerikanischen Brennpunkte im Kampf gegen den Terror und die handelspolitischen Initiativen gezeigt hat, besitzen

44 Vgl. J. R. Núñez (Anm. 1), S. 29–35.

45 Vgl. ebd., S. 20–29.

46 Vgl. Hal Klepak, *Hemispheric Security After the Towers Went Down*, FOCAL Policy Paper (FPP-02–4), Ottawa, February 2002, S. 6; Juan Pablo Soriano/Donal R. Mackay, *Redefining Hemispheric Security After September 11*, FOCAL Policy Paper (FPP-03–05), Ottawa, April 2003.

47 Mexiko hat im November 2002 erstmals offiziell am Verteidigungsministertreffen teilgenommen.

48 Es löste das 1992 geschaffene Special Committee on Hemispheric Security ab.

49 Alle Mitglieder der OAS haben das Recht, dem IADB beizutreten, und können entweder ziviles oder militärisches Personal als Vertreter entsenden.

50 Vgl. Inter-American Defense Board (Anm. 17).

51 Vgl. Coletta Youngers, *The U.S. and Latin America After 9–11 and Iraq*, in: FPIF (Foreign Policy in Focus) Policy Report, June 2003 (<http://www.foreignpolicy-infocus.org/papers/latam2003.html>).

52 Dieses Risiko wird durchaus auch innerhalb der US-Streitkräfte gesehen. Vgl. D. E. Schulz (Anm. 8), S. 33–34.

die USA ein vitales Interesse daran, Lateinamerika nicht zu vernachlässigen und das „Ozonloch der Globalisierung“ in ihrem Hinterhof zu verkleinern. Vor diesem Hintergrund erscheinen die Klagen über die mangelnde Beachtung Lateinamerikas durch die Bush-Administration als überzogen und spiegeln primär die Interessen der Lateinamerika-Lobby wider.

In der Handelspolitik gegenüber Lateinamerika kann die Regierung Bush durchaus Erfolge aufweisen. Dass die Fortschritte nicht größer waren, hängt auch mit den divergierenden Interessen der USA und einzelner lateinamerikanischer Regierungen zusammen, die sich gegen eine allzu rasche und allzu umfassende Handelsliberalisierung wehren. Bilaterale handelspolitische Initiativen der USA, die der Maxime des *divide et impera* folgen, sind aus (gesamt)lateinamerikanischer Sicht sogar eher negativ zu bewerten.

Im sicherheitspolitischen Bereich kommt – aufgrund der Weltlage seit dem 11. September nicht verwunderlich – Lateinamerika zwar nicht die erste Priorität zu, die USA haben die Region aber keineswegs aus den Augen verloren. Dabei zeigt sich eine Tendenz, die durchaus legitimen Sicherheitsanliegen der USA ideologisch zu überhöhen und in ein umfassendes manichäisches Weltbild einzuordnen. Wie bereits während des Kalten Krieges besteht die Gefahr, dass die realen Probleme Lateinamerikas der vereinfachenden Sichtweise der USA untergeordnet, den Lateinamerikanern inadäquate Lösungen oktroyiert und vorschnell militärische Lösungen ohne eine langfristige Planung gesucht werden.

Das Abstimmungsverhalten der lateinamerikanischen Länder im Weltsicherheitsrat und die nachfolgende Unterstützung für den Irak-Krieg wurde von den USA sehr genau beobachtet, und diese haben nachfolgend Vergünstigungen gewährt oder Liebesentzug angedroht. Auch im Hinblick auf die Unterzeichnung von Sonderabkommen zur Aushebelung des Internationalen Strafgerichtshofs üben die USA in Lateinamerika massiven Druck aus. Ähnlich wie in Europa werden die treuen Gefolgsleute belohnt und die Kritiker abgestraft: Die zentralamerikanischen Präsidenten, die den Irak-Krieg befürworteten, wurden mit großem Pomp im Weißen Haus empfangen, den Gegnern, wie etwa Mexiko, wurde zunächst einmal die kalte Schulter gezeigt. Nachdem sich die aus der internationalen Debatte um den Irak-Krieg erwachsenen Spannungen allmählich zu lösen beginnen, darf angesichts der großen handels- und sicherheitspolitischen Bedeutung Lateinamerikas allerdings bezweifelt werden, dass die Verstimmungen – die sich etwa darin gezeigt hatten, dass sich die Unterzeichnung des Handelsabkommens mit Chile um einige Wochen verzögerte und diese dann lediglich vom Handelsbeauftragten des US-Präsidenten vorgenommen wurde – eine langfristige Modifikation des interamerikanischen Verhältnisses bedeuten.

Vor dem Hintergrund der zu Anfang zitierten Klagen stellt sich für den Beobachter bzw. die Beobachterin aus dem alten Europa abschließend die Frage, ob im Kontext der Neuausrichtung der US-amerikanischen Außenpolitik eine Vernachlässigung Lateinamerikas, ein „*benign neglect*“, nicht einer allzu großen Fürsorge vorzuziehen ist.

# Ganz Amerika unter dem Sternenbanner?

## Das Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone aus lateinamerikanischer Perspektive

---

### I. Eine gesamtamerikanische Freihandelszone: Neue Wachstums- und Entwicklungschancen für Lateinamerika?

---

Einer der wichtigsten Punkte auf der Agenda des *I. Summit of the Americas*, zu dem US-Präsident Bill Clinton im Dezember 1994 nach Miami eingeladen hatte, war der Vorschlag, die wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb der westlichen Hemisphäre durch die Gründung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone zu vertiefen. Die in Miami versammelten Staats- und Regierungschefs von 34 Staaten Nordamerikas, Südamerikas und der Karibik stimmten dem Projekt einer *Free Trade Area of the Americas* (FTAA) grundsätzlich zu, allerdings ohne einen festen Zeitplan zu vereinbaren.<sup>1</sup> Gänzlich neu war die Idee einer pan-amerikanischen Freihandelszone nicht. Schon 1990 hatte der damalige US-Präsident George Bush im Rahmen seiner *Enterprise for the Americas*-Initiative die Vision präsentiert, schrittweise einen die beiden Amerikas umfassenden Wirtschaftsblock zu schaffen. Und bereits 1889/90, auf der I. Konferenz der Amerikanischen Staaten in Washington, D.C. hatte US-Präsident Grover Cleveland die Bildung einer kontinentalen Zollunion vorgeschlagen, deren Realisierung seinerzeit allerdings an der fehlenden Unterstützung durch lateinamerikanische Staaten scheiterte.

Rund hundert Jahre später war der *Enterprise for the Americas*-Initiative von Präsident Bush sen. immerhin ein Teilerfolg beschieden: der Abschluss des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (*North American Free Trade Agreement/NAFTA*) zwischen den USA, Kanada und Mexiko, das am 1. Januar 1994 in Kraft trat. Damit konnte sich Mexiko als erstes Land Lateinamerikas im Rahmen eines regionalen Nord-Süd-Bündnisses den bevorzugten Zugang zu den Märkten zweier Industrieländer verschaffen. In den meisten anderen

---

1 Nicht eingeladen zu dem Miami-Gipfel war der kubanische Staatspräsident Fidel Castro; als einziger souveräner Staat in der Region ist Kuba (noch) nicht in den Prozess zur Bildung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone eingebunden.

Volkswirtschaften Lateinamerikas wurde hingegen traditionellerweise einer zu engen Anbindung an die USA misstraut und (sub-)regionalen Süd-Süd-Bündnissen der Vorzug gegeben, auch wenn die diesbezüglichen Erfahrungen in der fast zweihundertjährigen Geschichte lateinamerikanischer Integrationsbemühungen wenig ermutigend geblieben waren.

Der Gedanke regionaler Integration und wirtschaftlicher Kooperation hatte gegen Ende der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts in weiten Teilen Lateinamerikas und der Karibik neue Impulse erhalten; inzwischen gehören alle lateinamerikanischen Staaten einem oder sogar mehreren (sub-)regionalen Integrationsbündnissen an. Dieser Integrationsschub war Reaktion auf die weltweit zu beobachtende Tendenz der Formierung regionaler Wirtschaftsblöcke. Wollten die Länder Lateinamerikas diesen Bündnissen nicht vereinzelt gegenüberstehen, dann mussten sie sich entweder einem der Blöcke anschließen oder eigene Formen regionaler Kooperation und Blockbildung entwickeln. Die Renaissance des regionalen Integrationsgedankens in Lateinamerika ist aber auch im Kontext des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels der achtziger Jahre zu sehen; an die Stelle des ein halbes Jahrhundert lang favorisierten Modells binnenorientierter Importsubstitution trat mit der „neoliberalen Revolution“ das Paradigma exportorientierter Weltmarktintegration. Damit erhielt regionale Integration eine neue Zielsetzung: Lateinamerikanische Integrationsbündnisse sind nicht mehr gegen den Weltmarkt gerichtet, sondern als pragmatische Zwischenschritte auf dem Weg in einen liberalisierten Weltmarkt konzipiert.

Die neue Integrationswelle und der „offene Regionalismus“ haben bislang allerdings nichts an dem Tatbestand geändert, dass die außenwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den (sub-)regionalen Integrationsbündnissen in Lateinamerika und der Karibik relativ gering sind.<sup>2</sup> Eine Intensivierung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs zwischen den lateinamerikanischen Volkswirtschaften wird durch nicht-komplementäre Produktionsstrukturen und den technologischen Rück-

---

2 Vgl. Hartmut Sangmeister, Zur Zukunft der regionalen Kooperation in Lateinamerika, in: Petermanns Geographische Mitteilungen, 146 (2002) 5, S. 65.

stand der Region ebenso begrenzt wie durch Engpässe im Transport- und Kommunikationsbereich: Waren aus lateinamerikanischen Staaten können teilweise schneller und kostengünstiger zu Abnehmern in Nordamerika geliefert werden als zu Kunden auf dem eigenen Subkontinent. Es fehlt in weiten Teilen Lateinamerikas eine leistungsfähige Infrastruktur als eine der entwicklungsfördernden Voraussetzungen ökonomischer Integration über die Grenzen nationaler Territorien hinweg.<sup>3</sup> Für die meisten lateinamerikanischen Volkswirtschaften sind die nordamerikanischen Märkte (und die EU) als Käufer der eigenen Produkte nach wie vor von größerer Bedeutung als Lateinamerika. Überall in Lateinamerika wurden daher an das 1994 bei dem Gipfeltreffen in Miami erneut propagierte Projekt eines Amerikas ohne ökonomische Grenzen hohe Erwartungen geknüpft – aber es gibt auch überall in Lateinamerika gewichtige und begründete Vorbehalte gegenüber dem von den USA nachdrücklich betriebenen FTAA-Projekt.

Konkrete Schritte zur Bildung der FTAA wurden erst 1998 anlässlich des *II. Summit of the Americas* in Santiago de Chile vereinbart, und es vergingen weitere drei Jahre, bis die bei dem *III. Summit of the Americas* 2001 in Quebec erneut versammelten 34 Staats- und Regierungschefs ihre Absicht erklärten, auf der Basis eines vorläufigen Entwurfs für ein FTAA-Abkommen die Verhandlungen über die Verwirklichung des freien Marktzugangs auf dem gesamten amerikanischen Kontinent abzuschließen. Die vierte und letzte Verhandlungsphase für das FTAA-Projekt hat im November 2002 begonnen. Der Zeitplan für die Verhandlungen sieht vor, dass sich die beteiligten Staaten bis Januar 2005 auf ein umfassendes Abkommen zur Liberalisierung ihrer außenwirtschaftlichen Beziehungen einigen, so dass die Vereinbarungen zum 1. Januar 2006 in Kraft treten könnten. Wird das FTAA-Projekt termingerecht verwirklicht, entsteht mit der panamerikanischen Freihandelszone von Alaska bis Feuerland einer der weltweit wichtigsten Wirtschaftsblöcke. Die lateinamerikanischen und karibischen Staaten erhoffen sich von dem FTAA-Projekt neue Wachstums- und Entwicklungschancen und damit auch einen Abbau der Wohlstandskluft gegenüber dem reichen Nordamerika.

In der Abschlusserklärung des *III. Summit of the Americas* wird das FTAA-Projekt als ein Schlüsselement zur Anregung von Wirtschaftswachstum und für das Wohlergehen der Hemisphäre

bezeichnet; denn der freie Handel, ohne Subventionen oder illoyale Praktiken, begleitet von einem wachsenden Strom produktiver Investitionen und einer größeren wirtschaftlichen Integration, begünstige das regionale Wohlergehen, erhöhe das Lebensniveau, verbessere die Arbeitsbedingungen der Völker Amerikas und schütze die Umwelt.<sup>4</sup> Die für die FTAA-Verhandlungen vereinbarten Grundsätze kommen lateinamerikanischen Vorbehalten insofern entgegen, als Entscheidungen nur im Konsens getroffen werden können, wobei aber die Unterschiede im Hinblick auf Größe und Entwicklungsniveau der teilnehmenden Volkswirtschaften zu berücksichtigen sind. Zudem gilt für den FTAA-Vertrag das Prinzip des *single undertaking*, d. h. alles wird in einem einzigen Abkommen geregelt, über das in allen Punkten Einvernehmen erzielt werden muss. Und sofern die bestehenden bilateralen Handelsvereinbarungen und (sub-) regionalen Integrationsabkommen mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) vereinbar sind, sollen sie auch nach Inkrafttreten des FTAA-Abkommens Bestand haben können.

Das FTAA-Projekt ist mehr als ein klassisches Freihandelsabkommen; denn es zielt neben dem Zollabbau für den grenzüberschreitenden Warenhandel auch auf die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse (wie z. B. Subventionen für heimische Produzenten, Einfuhrquoten, technische oder hygienische Vorschriften etc.), auf den Abbau der Beschränkungen für grenzüberschreitende Dienstleistungen sowie auf die Liberalisierung von Investitionen innerhalb des gesamten Integrationsraums. Doch schon für den ersten, vergleichsweise einfachen Schritt, den Zollabbau, zeichnen sich erhebliche Kontroversen zwischen den Verhandlungspartnern ab, obwohl die durchschnittlichen Zollhürden nach mehreren GATT/WTO-Runden während der zurückliegenden Dekaden bereits deutlich gesunken sind. Als bei dem *III. Summit of the Americas* 2001 in Quebec ein Entwurf für das FTAA-Abkommen vorgelegt wurde, hatte noch kein einziges Land einen konkreten Vorschlag für Zollsenkungen im intraregionalen Handel unterbreitet. Konsens bestand lediglich hinsichtlich „sensibler Produkte“, die für Übergangsfristen von der Handelsliberalisierung ausgenommen bleiben, aber durch Ausnahmeregelungen dürfen insgesamt 15 % des Handelsvolumens nicht überschritten werden. Erst im Februar 2003 haben die FTAA-Verhandlungspartner Angebote für die Ausgestaltung der Zolltarife und der Ausnahmeregelungen vorgelegt. Als Grundlage für weitere Verhandlungen sind sie differen-

<sup>3</sup> Vgl. Inter-American Development Bank, *Beyond borders: the new regionalism in Latin America. Economic and social progress in Latin America 2002 report*, Washington, D.C. 2002, S. 125 f.

<sup>4</sup> Vgl. (<http://www.summit-americas.org/esp/cumbre-quebec1.htm>).

ziert nach Ursprungsländern und -regionen, und sie spezifizieren, für welche Waren sofortige Zollfreiheit gewährt wird bzw. innerhalb von fünf Jahren, zehn Jahren und mehr ab Inkrafttreten des FTAA-Abkommens.

Die Verhandlungsangebote zeigen, dass es für viele Länder von der Freihandelsrhetorik zu konkreten Schritten in Richtung auf Freihandel ein weiter Weg ist. Die weit reichendste Liberalisierung wollen Kanada und Chile wagen, die nach In-Kraft-Treten des FTAA-Abkommens sofortige Zollfreiheit für 71 bzw. 51 % der Agrarprodukte anbieten sowie für 73 bzw. 77 % der Industrieerzeugnisse. Hingegen sind die Mitgliedsländer des *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR) in ihrem gemeinsamen Verhandlungsangebot nur für 12 % der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu sofortiger Zollfreiheit bereit, die Länder des *Caribbean Community and Common Market* (CARICOM) sogar nur für 1 %. Etwa 29 % aller Produkte (und 44 % der Agrarerzeugnisse) wollen die CARICOM-Länder von jeglicher Zollsenkung völlig ausschließen, und auch in dem ersten Verhandlungsangebot der zentralamerikanischen Staaten (ohne Costa Rica) ist für 8 % aller Waren und für über 30 % der landwirtschaftlichen Erzeugnisse keinerlei Zollabbau vorgesehen, auch nicht nach mehr als zehn Jahren.

Das erste Verhandlungsangebot der USA war für die lateinamerikanischen und karibischen FTAA-Verhandlungspartner von besonderer Brisanz. Mit Inkrafttreten der FTAA sollen die Zölle für Importe von Agrarprodukten aus den CARICOM-Ländern sofort um durchschnittlich 85 % gesenkt werden, um 68 bzw. 64 % für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus den Ländern der *Comunidad Andina* (CAN) bzw. aus Zentralamerika (*Mercado Común Centroamericano*/MCCA), aber nur um 50 % für die agrarischen Produkte aus den MERCOSUR-Mitgliedsländern. Für industrielle Erzeugnisse boten die USA den karibischen Ländern durchschnittliche Zollsenkungen von 91 % an, aber lediglich 58 % für industriell erzeugte Waren aus dem MERCOSUR. Die USA wollen innerhalb von fünf Jahren nach In-Kraft-Treten der FTAA die Einfuhrabgaben für Textilien vollständig abbauen, für Zucker und Orangensaft sollte dies aber erst nach zehn Jahren der Fall sein. Zudem ist der von den USA angebotene Abbau von Einfuhrzöllen an die Bedingung einer reziproken Öffnung der entsprechenden Märkte in den FTAA-Partnerländern geknüpft. Dies bedeutet beispielsweise für Brasilien, dass die in dem US-Angebot vorgeschlagene sofortige Zollfreiheit für chemische Produkte und elektrische Geräte eine völlige Marktliberalisierung in diesen beiden Sektoren voraussetzt, in denen brasilianische

Anbieter gegenüber der US-Konkurrenz kaum bestehen können. Hingegen ist der von den USA für Textilimporte angebotene völlige Abbau von Zöllen fünf Jahre nach Inkrafttreten der FTAA für brasilianische Textilexporteure nur von geringem Interesse, da sie trotz bestehender Zollhürden schon jetzt auf dem US-Markt erfolgreich sind, weitere Absatzsteigerungen jedoch durch Einfuhrkontingente behindert werden.

Das US-Angebot an die FTAA-Verhandlungspartner vom Februar 2003 beschränkte sich auf den Abbau von Zolltarifen für den grenzüberschreitenden Warenverkehr. Verhandlungen über den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse wollen die USA der laufenden WTO-Runde vorbehalten, um auch die Europäische Union (EU) in entsprechende Verpflichtungen einzubinden, vor allem hinsichtlich des Themas Agrarsubventionen. Für die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen im Rahmen von FTAA-Vereinbarungen sind ebenfalls WTO-Regeln zu beachten.<sup>5</sup> Die USA, die über einen stark diversifizierten und leistungsfähigen Dienstleistungssektor verfügen, wollen – ebenso wie Kanada – ihren FTAA-Partnern Negativlisten mit denjenigen Dienstleistungsbereichen vorlegen, über die nicht verhandelt wird, während beispielsweise Brasilien die Strategie verfolgt, Positivlisten mit allen Dienstleistungen zu unterbreiten, über die das Land zu verhandeln bereit ist.<sup>6</sup>

Die größten Vorteile bietet der US-Vorschlag für den Abbau der nationalen Zollschranken den zentralamerikanischen Staaten und den Mitgliedern der CAN, während er für die MERCOSUR-Staaten wesentlich weniger attraktiv ist. Die unterschiedlichen US-Angebote an die lateinamerikanischen und karibischen Verhandlungspartner wurden offiziell mit dem für die FTAA-Verhandlungen vereinbarten Prinzip begründet, Unterschiede im Hinblick auf Größe und Entwicklungsniveau der teilnehmenden Volkswirtschaften zu berücksichtigen. In erster Linie verfolgen die USA mit ihrem differenzierenden Verhandlungsangebot wohl aber eine Strategie, die sich insbesondere gegen Brasilien richtet, den Hauptgegenspieler der

5 Das General Agreement on Trade and Services (GATS) trat am 1. 1. 1995 in Kraft, die WTO-Mitgliedsländer mussten jedoch erst bis Ende März 2003 Angebote vorlegen, welche Dienstleistungsbereiche sie liberalisieren wollen; Verhandlungen über die Forderungen und Angebote beginnen im September 2003.

6 Vgl. Christian Lohbauer, Die Panamerikanische Freihandelszone (ALCA): Perspektive der Herausforderung für Brasilien, in: ders./José Alberto Pérez-Toro, Die Vorbereitung der Amerikanischen Freihandelszone (ALCA). Herausforderungen und Strategien aus der Sicht Brasiliens und der Andengemeinschaft, Centro de Estudos Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro 2002, S. 15.

USA in dem bisherigen FTAA-Prozess.<sup>7</sup> Pikanterweise hat Brasilien zusammen mit den USA die Co-Präsidentschaft der FTAA-Verhandlungen in der letzten, entscheidenden Phase inne.

---

## II. Gewinner und Verlierer beim Übergang zum Freihandel

---

An dem FTAA-Prozess sind höchst ungleiche Staaten beteiligt: einige sehr große und viele sehr kleine Volkswirtschaften, in unterschiedlichen Entwicklungsstadien, mit heterogenen Produktionsstrukturen und stark differierender Einbindung in den Weltmarkt. Prinzipiell ist zu erwarten, dass es innerhalb eines regionalen Integrationsbündnisses zu einer allmählichen Einkommensangleichung zwischen den Mitgliedsländern kommt; jedoch führt der Abbau ökonomischer Grenzhürden tendenziell auch zu einer Standortveränderung wirtschaftlicher Aktivitäten innerhalb des Integrationsraumes, mit entsprechenden Auswirkungen auf Arbeitsnachfrage und Lohnniveau.<sup>8</sup>

Wie sich Konvergenz- und Divergenzeffekte regionaler Integrationsbündnisse in den einzelnen Mitgliedsländern auswirken, hängt nicht nur von Intensität und Reichweite der vereinbarten Liberalisierung ab. Der von einem Land tatsächlich zu realisierende wirtschaftliche Gewinn bei einem Übergang zu Freihandel innerhalb eines regionalen Bündnisses hängt von den vorhandenen komparativen Außenhandelsvorteilen jedes einzelnen Landes und von dem zuvor bestehenden Zollschatz gegenüber den neuen Bündnispartnern ab. Der Freihandelsgewinn muss also keineswegs gleichmäßig zwischen den beteiligten Volkswirtschaften verteilt sein, so dass Wohlstandszuwächse in einem Land mit Wohlstandseinbußen in einem anderen Land der Freihandelszone einhergehen können. Solange potenzielle Verlierer des Freihandels keine Gewähr haben, für ihre Verluste von den Gewinnern des Freihandels kompensiert zu werden, leisten sie Widerstand oder versuchen zumindest, die Risiken des Freihandels durch Ausnahmeregelungen zu minimieren. Potenzielle Verlierer des Freihandels gibt es nicht nur in Lateinamerika, sondern auch in den USA und in Kanada, und sie alle werden versuchen, Marktzugangsbeschränkungen zu ihren Gunsten durchzu-

setzen. Potenzielle Gewinner eines regionalen Freihandelsbündnisses werden von der Politik solange weitergehende Marktöffnungen fordern, bis der Grenznutzen ihrer erwarteten Ertragszuwächse den Grenzkosten ihrer politischen Lobbyaktivitäten entspricht; und potenzielle Verlierer des Freihandels werden umso mehr Aufwand für Lobbying zur Erhaltung des Status quo betreiben, je höher für sie der Nutzen vorhandener protektionistischer Maßnahmen ist. Wie die Kosten-Nutzen-Bilanz eines FTAA-Abkommens letztlich für jedes einzelne Teilnehmerland ausfallen wird, hängt also von den Verhandlungsergebnissen ab. Insofern stellt sich den lateinamerikanischen und karibischen Ländern die grundsätzliche Frage, ob sie von dem FTAA-Projekt einen Nutzenzuwachs gegenüber den bereits bestehenden bilateralen und subregionalen Freihandelsbündnissen erwarten können.

Für die Beurteilung der ökonomischen Vorteilhaftigkeit des FTAA-Projektes aus der Sicht der Volkswirtschaften Lateinamerikas und der Karibik genügt es nicht, lediglich mögliche handelschaffende Effekte des Freihandelsbündnisses zu berücksichtigen, sondern in das Kalkül sind auch längerfristige Effekte einzubeziehen, die sich durch Direktinvestitionen, Transfer von technischem Wissen, Innovationsaktivitäten und Humankapitalbildung ergeben. Entgegen der häufig geäußerten Vermutung, dass Außenhandelsliberalisierung und wirtschaftliche Integration nur für technologisch fortgeschrittene Volkswirtschaften von Nutzen seien, können gerade auch weniger fortgeschrittene Volkswirtschaften davon profitieren. Grenzüberschreitender Technologietransfer fördert die Humankapitalbildung, und Innovationen in den dynamischeren Mitgliedsländern diffundieren ohne größere zeitliche Verzögerungen auch in den Volkswirtschaften der Partner, so dass durch die Öffnung der ökonomischen Grenzen in allen an der Integration teilnehmenden Ländern *spill-over*-Effekte wirksam werden können, und eine (bedingte) Konvergenz zwischen ungleichen Volkswirtschaften möglich wird.<sup>9</sup>

---

## III. Lateinamerikanische FTAA-Strategien

---

Auch ohne ein gesamtamerikanisches Freihandelsabkommen sind die besonderen merkantilen US-Interessen in Lateinamerika und der Karibik bereits in bilateralen Freihandelsabkommen und

7 Vgl. Hartmut Sangmeister, Stand und Perspektiven der Integration Südamerikas: Wirtschaftliche Ausgangslage und Aussichten, in: Gilberto Calcagnotto/Detlef Nolte (Hrsg.), Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch, Frankfurt/M. 2002, S. 55 f.

8 Vgl. World Bank, Trade blocs, New York 2000, S. 51 f.

9 Vgl. Michael Frenkel/Hans-Rimbert Hemmer, Grundlagen der Wachstumstheorie, München 1999, S. 282 f.

Direktinvestitionen abgesichert. Gemessen an dem gesamten Außenhandel der USA nimmt der Warenaustausch mit den lateinamerikanischen und karibischen Volkswirtschaften keineswegs einen Spitzenplatz ein. Von den US-Exporten des Jahres 2001 in Höhe von insgesamt rund 731 Mrd. US-Dollar entfiel nur etwa ein Fünftel auf die 32 Staaten Lateinamerikas und der Karibik, die an dem FTAA-Prozess beteiligt sind – und damit weniger, als die USA in diesem Jahr nach Kanada exportierten.<sup>10</sup>

Bei den Wareneinfuhren der USA entfielen 2001 sogar nur 17 % auf die lateinamerikanischen und karibischen FTAA-Verhandlungspartner. Rein wirtschaftlich gesehen besteht für die USA keine unmittelbare, zwingende Notwendigkeit für das Zustandekommen der FTAA.

Anders sieht es für Lateinamerika und die Karibik aus, deren wirtschaftliche Situation von den Beziehungen zu den nordamerikanischen Industrieländern stark beeinflusst wird. Allein bei den lateinamerikanischen und karibischen Exporten in die USA geht es derzeit – auch ohne ein umfassendes Freihandelsabkommen – um ein Geschäftsvolumen von über 200 Mrd. US-Dollar. Die USA sind für viele lateinamerikanische und karibische Volkswirtschaften wichtigster Abnehmer ihrer exportfähigen Produkte. So machten beispielsweise für Costa Rica, die Dominikanische Republik, Ecuador und El Salvador die Exporte in die USA im Jahr 2001 zwischen 52 und 77 % ihrer gesamten Ausfuhrerlöse aus. Das NAFTA-Mitglied Mexiko setzte 2001 sogar über 80 % seiner Exporte in den USA ab. Allerdings wurde das hohe Exportwachstum Mexikos während der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts in hohem Maße von Lohnveredelungsaufträgen für US-Unternehmen und dem intraindustriellen Handel mit dem nördlichen Nachbarn getragen – aber diese Dynamik ist mit dem Konjunkturereinbruch in den USA (vorläufig) zum Erliegen gekommen. Zwar hat das Nordamerikanische Freihandelsbündnis Mexiko wirtschaftliches Wachstum, technischen Fortschritt und ausländisches Kapital gebracht, aber mehr als ein Drittel der Einwohner des Landes, die in Armut leben, konnten von den sich damit eröffnenden wirtschaftlichen Chancen bislang kaum profitieren. Mit der Bildung einer panamerikanischen Freihandelszone würde Mexiko seinen privilegierten Zugang zum US-Markt einbüßen und sich dem verschärften Wettbewerb durch

Anbieter aus anderen lateinamerikanischen Ländern stellen müssen.

Dass es in den FTAA-Verhandlungen keine gesamtlateinamerikanische Strategie – oder gar Solidarität – gibt, erklärt sich aus unterschiedlichen ökonomischen (und politischen) Interessenlagen. Diejenigen Staaten, deren wirtschaftliche Interessen mit denen der USA weitgehend übereinstimmen, neigen einer Strategie des *bandwagoning* zu, des Schulterschlusses mit der US-Politik. Zu dieser Gruppe zählen die meisten zentralamerikanischen und karibischen Staaten, die im Hinblick auf die geographische Nähe zu den USA und unter Berücksichtigung der bestehenden wirtschaftlichen Beziehungen dem Beispiel Mexikos folgen und das FTAA-Projekt – in stillschweigender Übereinstimmung mit den USA – als eine Süderweiterung der NAFTA betrachten, als *Greater NAFTA*. Die USA haben den Ländern dieser Region bereits mit der *Caribbean Basin Initiative* (CBI) von 1983 Zollpräferenzen zugestanden; mit der Erneuerung der CBI im Jahr 2000 sind sie auch der erhofften „NAFTA-Parität“ näher gekommen. Mit den MCCA-Staaten Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua haben sich die USA – parallel zu den FTAA-Verhandlungen – im Januar 2003 darauf geeinigt, bis Ende des Jahres einen Freihandelsvertrag zu schließen, der zu einem Abbau aller Zölle und anderer Barrieren für Waren, Dienstleistungen und Investitionen führen soll.

Ob die Verwirklichung des FTAA-Projektes als bloße Erweiterung der NAFTA allen Teilnehmern tatsächlich die erhofften Vorteile bringt, hängt nicht nur von der Beseitigung bestehender Zollbarrieren ab, sondern beispielsweise auch davon, ob grenzüberschreitende Migration von Arbeitskräften zugelassen wird, was kurz- bis mittelfristig kaum der Fall sein dürfte. FTAA *alias* Greater NAFTA sieht als minimalistisches Integrationsmodell – im Unterschied zu dem europäischen Integrationsmodell – länderübergreifende Regionalfonds zur Finanzierung von Strukturangleichungsmaßnahmen ebenso wenig vor wie innergemeinschaftliche Ausgleichszahlungen für Integrationsverlierer.

Nicht überall in Lateinamerika verspricht man sich vom panamerikanischen Freihandel Vorteile, und es gibt gewichtige Vorbehalte gegen das FTAA-Projekt, die allerdings nicht ausschließlich außenwirtschaftlich begründet sind, sondern sich auch auf nationalistische und populistische Argumente stützen. Jedoch fehlt lateinamerikanischen Akteuren für eine Strategie des *counter-balancing*, einer eigenständigen Gegenstrategie zu den Integrationsvorstellungen der USA, die politische und öko-

<sup>10</sup> Soweit nicht andere Quellen angegeben, sind die Außenhandelsdaten entnommen aus United Nations Statistics Division, Datenbank Comtrade (<http://unstats.un.org/unsd/comtrade/>).

nomische Potenz. Möglich ist aber eine Strategie *kooperativer Konfrontation*, die unkonditionierte Gefolgschaft für das gesamtamerikanische Integrationsprojekt der US-Politik verweigert, um auf diese Weise zu versuchen, Zugeständnisse seitens der USA zu erreichen oder zumindest die dortige Debatte beeinflussen zu können. Es ist vor allem Brasilien, das sich als Wort- und Meinungsführer jener lateinamerikanischen Staaten profiliert, die in den FTAA-Verhandlungen einer solchen Strategie kooperativer Konfrontation zuneigen. Die brasilianische Außen(wirtschafts)politik betont immer wieder, dass die Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone nur eine von mehreren Integrationsoptionen darstelle. Vorrangig soll der MERCOSUR erweitert und vertieft werden, und durch Verknüpfung mit anderen subregionalen Integrationsbündnissen könnte eine südamerikanische Freihandelszone entstehen. Die Haltung der brasilianischen Wirtschaft zu einem gesamtamerikanischen Freihandelsabkommen reicht von Befürwortung bis zu totaler Ablehnung – je nach Grad der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. So können beispielsweise brasilianische Unternehmen des agroindustriellen Sektors mit erheblichen Umsatzzuwächsen in den nordamerikanischen Märkten rechnen, sofern die USA und Kanada im Rahmen der FTAA zu Reziprozität bereit sind und ihren massiven Agrarprotektionismus abbauen. Auch die brasilianischen Stahlproduzenten, deren Herstellungskosten zu den niedrigsten der Welt zählen, hätten gegenüber den US-Konkurrenten einen klaren Wettbewerbsvorteil, wenn diese den Schutz prohibitiver Importzölle verlören. In vielen Bereichen der brasilianischen Industrie besteht allerdings ein enormer Produktivitätsrückstand gegenüber nordamerikanischen Anbietern, so dass ein substanzieller Abbau der Importzölle für sie eine ernsthafte Bedrohung bedeuten würde.

Deutliche Meinungsunterschiede bei der Beurteilung des FTAA-Projektes gab es zeitweise zwischen den MERCOSUR-Partnern Argentinien und Brasilien. Während der Amtszeiten der argentinischen Präsidenten Menem und De la Rúa galten Vertiefung und Erweiterung des MERCOSUR als nachrangig gegenüber Fortschritten bei den FTAA-Verhandlungen, und die argentinische Regierung stand US-amerikanischen Vorschlägen durchaus positiv gegenüber, den FTAA-Beginn auf 2004 oder sogar auf 2003 vorzuziehen. Die brasilianische Regierung beharrte hingegen auf der Einhaltung des ursprünglichen Zeitplans, der das Inkrafttreten des Freihandelsabkommens frühestens Anfang 2006 vorsieht. Musste angesichts der Spannungen zwischen Brasilien und Argentinien im Gefolge

der brasilianischen Währungskrise von 1999 und im argentinischen Krisenjahr 2001 sogar ein Auseinanderbrechen des MERCOSUR befürchtet werden, so haben sich die Positionen der MERCOSUR-Staaten in den FTAA-Verhandlungen inzwischen wieder weitgehend angenähert. Mit dem Amtsantritt des neuen argentinischen Präsidenten Nestor Kirchner im Mai 2003 wurden Pläne zur Konsolidierung der wirtschaftlichen Integration Südamerikas wiederbelebt, bis hin zur Schaffung einer Gemeinschaftswährung für den MERCOSUR. Bereits zuvor haben sich die MERCOSUR-Staaten auf einen gemeinsamen Vorschlag für den Zollabbau im interamerikanischen Handel geeinigt, jedoch kam ein gemeinsamer Vorschlag für die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs in den beiden Amerikas nicht zustande.

Das FTAA-Projekt stößt in der argentinischen Öffentlichkeit bislang auf kein großes Interesse, aber eine unkonditionierte Unterstützung der US-Position wird mehrheitlich abgelehnt.<sup>11</sup> In Wirtschaftskreisen wird das FTAA-Projekt differenzierter gesehen, als Chance oder als Bedrohung. Zwar kann die argentinische Volkswirtschaft bei einer Verwirklichung der gesamtamerikanischen Freihandelszone einen beachtlichen Wachstumsbonus und erhebliche Steigerungen ihrer Exporte erwarten; gleichzeitig drohen aber argentinischen Produzenten auf dem heimischen Markt nach Wegfall des Zollschatzes Einbußen durch nordamerikanische Konkurrenten.<sup>12</sup> Die kleinen und mittleren argentinischen Unternehmen finden nur schwer Zugang zu neuen ausländischen Märkten, da es ihnen an den für die Beherrschung international üblicher Produktions- und Kommerzialisierungsstandards unerlässlichen Kenntnissen und finanziellen Mitteln fehlt. International konkurrenzfähig sind nur einzelne Segmente des argentinischen Agrarsektors, und es sind hauptsächlich dessen Vertreter, die das FTAA-Projekt befürworten, da es ihnen neue Marktchancen in den USA eröffnet, aber auch in anderen lateinamerikanischen Ländern.

Chile, das innerhalb Lateinamerikas als *early mover* bei wirtschaftspolitischen Reformen gilt, profiliert sich in den FTAA-Verhandlungen als Verfechter eines Freihandels ohne Ausnahmeregeln, wünscht auf jeden Fall möglichst weitgehende Zollsensenkungen. Seit Beginn der neunziger

11 Vgl. Pablo Bustos, *Argentina y el ALCA*, Estudios sobre el ALCA 4, Friedrich-Ebert-Stiftung, Santiago de Chile 2002, S. 5 f.

12 Vgl. Centro de Economía Internacional, *Oportunidades y amenazas del ALCA para la Argentina: un estudio de impacto sectorial*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires 2002.

Jahre des 20. Jahrhunderts wird ein einheitlicher, relativ niedriger Zoll auf Einfuhren aus Ländern erhoben, mit denen keine bilateralen Handelsabkommen bestehen, unter weitestgehendem Verzicht auf nichttarifäre Hemmnisse; zudem wird durch Abschluss einer Vielzahl bilateraler Handelsabkommen die geographische Diversifikation der wirtschaftlichen Außenbeziehungen vorangebracht. So hat Chile, das seit 1996 dem MERCOSUR assoziiert ist, Freihandelsabkommen u. a. mit Mexiko und Kanada abgeschlossen, aber auch mit der EU (2002) und – parallel zu den FTAA-Verhandlungen – mit den USA (2003).

---

#### IV. Von Europa lernen?

---

Freihandelsofferten an lateinamerikanische und karibische Volkswirtschaften kommen nicht nur von den USA, sondern auch von der EU, deren Wirtschaftsinteressen in Lateinamerika durch eine gesamtamerikanische Freihandelszone tendenziell beeinträchtigt würden. Anders als die USA, verbindet die EU ihre Freihandelsangebote mit entwicklungspolitischen Unterstützungs- und Beratungsleistungen wie beispielsweise in den laufenden Verhandlungen mit dem MERCOSUR und mit CARICOM über biregionale Freihandelsabkommen. Bei dem FTAA-Projekt geht es insofern auch um einen Wettbewerb zwischen US-amerikanischen Integrationsvorstellungen und dem europäischen Integrationsmodell. Der erfolgreiche europäische Integrationsprozess mit seiner schrittweisen Süd- und Osterweiterung wird in Lateinamerika durchaus als Modellvorlage für eigene Integrationsbemühungen gesehen. Vorbildhaft für lateinamerikanische Integrationsvorstellungen ist insbesondere die Kohäsions- und Regionalpolitik der EU, die zu einem spürbaren Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten geführt hat.<sup>13</sup>

Wenn sich aus der Einigungsgeschichte des „alten Europas“ überhaupt eine Lehre für Lateinamerika ziehen lässt, dann die Einsicht, dass auch eine intensiviertere regionale Integration kein Ersatz für die Einbindung in die Weltwirtschaft ist. Von einer Rückkehr zu lateinamerikanischen Importsubstitutionsstrategien vergangener Dekaden lassen sich keine Lösungen für die drängenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme Lateinamerikas erwarten. Wenn Kritiker das FTAA-Projekt unter den Generalverdacht stellen, koloniale Ausbeu-

tungsmechanismen durch veränderte Formen des Ressourcentransfers zu ersetzen und die wirtschaftspolitische Handlungsautonomie der lateinamerikanischen Regierungen zu beschränken, dann vergessen sie dabei, dass Lateinamerika zwingend darauf angewiesen ist, bislang ungenutzte Exportpotenziale zu mobilisieren und ausländisches Kapital in den nationalen Entwicklungsprozess einzubinden. Es ist nicht mehr als ein Vorurteil, wenn das Engagement von ausländischem Kapital in Lateinamerika generell mit *sweatshops* gleichgesetzt wird, mit Produktionsstätten in düsteren Hinterhöfen, in denen geschundene Menschen unter erbärmlichsten Arbeitsbedingungen im Auftrag profitgieriger US-Konzerne grausam ausgebeutet werden. Es gibt diese *sweatshops* tausendfach, aber bei den Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen in Lateinamerika sind die Sozial- und Umweltstandards in der Regel höher als bei den einheimischen Unternehmen, und ausländische Direktinvestitionen haben sich während der zurückliegenden Dekade keineswegs auf die arbeitsintensiven Niedriglohnssektoren lateinamerikanischer Volkswirtschaften konzentriert. Ein Vielfaches dieser Investitionen wurde in Produktionsbereichen getätigt, in denen Arbeitskräfte mit einer Mindestqualifikation beschäftigt sind und relativ höhere Löhne gezahlt werden.<sup>14</sup>

Die Kontroverse über die Vorteilhaftigkeit binnenmarktorientierter gegenüber weltmarktorientierten Entwicklungsstrategien erübrigt sich ohnehin, da sie durch die ökonomischen (Miss-) Erfolgsbilanzen vieler Länder innerhalb und außerhalb Lateinamerikas während der zurückliegenden Jahrzehnte entschieden ist. Jedoch bestehen Wahlmöglichkeiten zwischen Varianten des marktwirtschaftlichen Modells, die sich vor allem durch die Rolle des Staates bei der Abmilderung von Marktversagen sowie bei der Wahrnehmung sozialer Sicherungs- und Ausgleichsfunktionen unterscheiden. Es gibt Alternativen zu dem US-amerikanischen Wirtschaftsstil, in dem der Sozialbindung des Privateigentums und staatlich organisierter Umverteilung keine vergleichbaren Funktionen zukommen, wie sie beispielsweise aus dem Gesellschaftsvertrag (kontinental-)europäischer Tradition abgeleitet werden.<sup>15</sup> Letztlich resultieren die Unterschiede zwischen dem europäischen Integrationsmodell und US-amerikanischen Integrationsvorstellungen aus unterschied-

---

<sup>13</sup> Vorbehalte bestehen in Lateinamerika gegenüber dem institutionellen Arrangement des maximalistischen EU-Modells mit seinen supranationalen Institutionen und deren eigenständigen exekutiven und judikativen Befugnissen.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu am Beispiel der Dominikanischen Republik und Costa Ricas Theodore H. Moran, *Beyond sweatshops: foreign direct investment and globalization in developing countries*, Washington, D.C. 2002, S. 34 f.

<sup>15</sup> Vgl. Will Hutton, *The world we're in*, London 2002, S. 357.

lichen Konzeptionen des Gesellschaftsvertrages, der in der europäischen Tradition alle Bürger einbindet, das Eigentum mit sozialen Pflichten verknüpft und Unterstützung für die Schwächeren verlangt.

Die Regierung von US-Präsident Bush Jr. hat in den FTAA-Verhandlungen weitgehende Handlungs- und Gestaltungsspielräume, da der US-Kongress die *Trade Promotion Authority* erteilt hat.<sup>16</sup> Insofern können diejenigen lateinamerikanischen Staaten, die den US-Vorstellungen für eine gesamtamerikanische Freihandelszone kritisch gegenüberstehen, in strittigen Fragen kaum auf Entgegenkommen der USA hoffen; denn die bisherige Politik der *Bush*-Administration gibt keinen Anlass, ausgerechnet auf dem Gebiet der Handelspolitik gegenüber Lateinamerika das Verhalten eines benevolenten Hegemons zu erwarten.<sup>17</sup> Zudem lässt die US-Regierung immer deutli-

cher erkennen, dass sie sich durch Bündnisse und Verträge möglichst wenig beschränken lassen will und ihr vor allem die Funktionalität von Abkommen für die eigenen (Sicherheits-)Interessen wichtig ist. Angesichts der eindeutigen wirtschaftlichen und politischen Führungsrolle der Hypermacht USA einerseits und einer fehlenden gesamtlateinamerikanischen Integrationsstrategie andererseits ist nicht auszuschließen, dass die FTAA-Verhandlungen zu einem asymmetrischen Freihandelsabkommen mit ungleicher Kosten-Nutzen-Verteilung führen. Dennoch können sich aus der Realisierung des FTAA-Projektes für lateinamerikanische und karibische Länder wirtschaftliche Vorteile ergeben – große Vorteile allerdings auch aus Freihandelsabkommen mit der EU.<sup>18</sup> Eine gleichzeitige Verwirklichung der panamerikanischen Freihandelszone und des Freihandels mit der EU würde daher zumindest theoretisch für Lateinamerika die größten Chancen eröffnen. Es ist allerdings nicht sicher, inwieweit solche Chancen von den schwachen lateinamerikanischen und karibischen Volkswirtschaften tatsächlich genutzt werden können.

16 Mit der *Trade Promotion Authority* delegiert der US-Kongress seine ihm nach der Verfassung zustehende exklusive Verhandlungsvollmacht im Bereich des Außenhandels an den Präsidenten und ermächtigt ihn zur selbstständigen Verhandlungsführung mit der Maßgabe, dass der Kongress das Verhandlungsergebnis nur noch als Ganzes annehmen oder ablehnen kann.

17 Vgl. Jens van Scherpenberg, *Wirtschaftliche Entwicklung und Wirtschaftspolitik*, in: Peter Rudolf u. a., *Zwei Jahre*

Präsident Bush, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Berlin 2003, S. 41.

18 Vgl. *Inter-American Development Bank* (Anm. 3), S. 52 f.

# Spielt Europa in Lateinamerika noch eine Rolle?

Zynisch betrachtet, könnte momentan nur eine Krise von internationalem Ausmaß Lateinamerika vor der Bedeutungslosigkeit retten. So klagt der mexikanische Schriftsteller Carlos Fuentes: „Niemand denkt an Lateinamerika, niemand interessiert sich dafür. Würden wir hundert Prioritäten aufstellen, stünde Lateinamerika an letzter Stelle.“<sup>1</sup> Ist das Desinteresse der USA an seiner südlichen Nachbarregion konjunkturell und durch die Dominanz der sicherheitspolitischen Agenda bedingt, hat Europa Lateinamerika im Zuge der Erweiterung und Vertiefung seines Integrationsprozesses schon seit längerem aus dem Blickfeld verloren.<sup>2</sup>

Unerschütterliche Optimisten sehen darin einen Vorteil, weil die Beziehungen der EU mit Lateinamerika von Kontinuität und nicht, wie in den siebziger und achtziger Jahren, von akuten Krisen gekennzeichnet seien. Die These der Beständigkeit wird von chronischen Pessimisten widerlegt, die anhand der Handelsentwicklung nachweisen, dass sich die EU aus Lateinamerika zurückzieht und den Subkontinent den Amerikanern überlässt. Ausgenommen vom Trend der „Amerikanisierung“ der lateinamerikanischen Wirtschaften ist allein der von Brasilien dominierte, vorwiegend europäisch geprägte MERCOSUR (Mercado Común del Cono Sur), eine Wirtschaftsgemeinschaft, mit der die EU seit 1999 Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen führt.

---

## I. Brüssel und Washington: Arbeitsteilung statt Konkurrenzverhältnis

---

Als bedeutendster außenpolitischer Partner muss bei einer Bestandsaufnahme der Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika ein dritter Spieler berücksichtigt werden: die USA. Diese drei bilden ein asymmetrisches Dreieck. Die USA haben sich als klare Führungsmacht profiliert, die EU ist eine Wirtschaftsmacht mit schwacher

Außen- und Sicherheitspolitik und Lateinamerika eine fragmentierte Region mit geteilter Identität. Seit der Proklamation der Monroe-Doktrin 1823 entwickelten die USA und Europa in der Region ein Konkurrenzverhältnis, das sich im Zuge des Rückzugs auf den eigenen Kontinent jedoch allmählich abschwächt: Lateinamerika und die USA wollen in den kommenden Jahren die kontinentale Freihandelszone ALCA verwirklichen, für die EU steht die Osterweiterung im Mittelpunkt ihrer Agenda.

Eine wirtschaftliche Konkurrenzbeziehung zwischen Europa und den USA in Lateinamerika ist heute mehr Wunschdenken<sup>3</sup> als Realität. Die Zahlen sprechen für eine Ausweitung des US-amerikanischen Einflusses in Lateinamerika und umgekehrt für die wachsende Bedeutung der Latinos in den Vereinigten Staaten. Die USA sind der wichtigste Investor und Handelspartner Lateinamerikas. Umgekehrt sind die Nachbarstaaten ein größerer Absatzmarkt für amerikanische Produkte als die EU: Mit einem Anteil von 37 Prozent am Außenhandel sind Kanada und Mexiko die zentralen Wirtschaftspartner der USA. Die 38,8 Millionen Hispanos machen 13 Prozent der amerikanischen Bevölkerung aus und sind damit zur größten Minderheit aufgestiegen.<sup>4</sup>

Das transatlantische Verhältnis in Lateinamerika wird weniger durch Konkurrenzdenken als durch zwei neuere Trends geprägt: 1) eine inhaltliche und geographische Arbeitsteilung in der Region und 2) eine wachsende Annäherung der europäischen Positionen an die US-Politik gegenüber den Konfliktstaaten Kolumbien und Kuba. Realpolitisch betrachtet, haben sich die EU und die USA Lateinamerika in unterschiedliche Interessenzonen aufgeteilt. Während der großkaribische Raum von Mexiko bis Kolumbien seine Außenbeziehungen auf die USA konzentriert, ist der MERCOSUR noch immer eine europäische Domäne. Diese geographische Arbeitsteilung gilt sowohl für die wirtschaftliche Präsenz beider Akteure in Lateinamerika als auch für die Vergabe der Entwicklungszusammenarbeit.

1 Interview in: Foreign Affairs en Español, 2 (2003) April–Juni, México D.F., S. 2–16, S. 10.

2 Vgl. Manfred Mols, Die Europäische Union und Lateinamerika, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, Gütersloh 2002, S. 660–670, hier S. 664.

3 Vgl. Klaus Bodemer/Detlef Nolte, Lateinamerika: unworbener Wunschpartner, in: Lateinamerika-Analysen, (1997) 33.

4 Vgl. Bert Hoffmann, Die Lateinamerikanisierung der USA, in: Brennpunkt Lateinamerika, (2003) 12.

Ebenso wie in anderen Weltregionen haben Washington und Brüssel auch ihre Kompetenzen in Lateinamerika klar voneinander abgegrenzt: Nach der Devise „trade not aid“ ist die Lateinamerika-Politik der USA von Wirtschaftsinteressen bestimmt, die europäische von der traditionellen Nord-Süd-Kooperation. Folglich ist die EU Lateinamerikas wichtigster entwicklungspolitischer Partner, die USA sind sein bedeutendster Absatzmarkt und Warenlieferant. Gemessen an ihren Ergebnissen funktioniert die amerikanische Politik besser als die europäische. Die Handelsstrategie der USA hat zu einem erheblichen Anstieg des Warenaustausches innerhalb des Kontinents geführt: Die 35 Staaten des Kontinents wickeln fast zwei Drittel des Handels untereinander ab. Demgegenüber hat die europäische Strategie keine Erfolge gezeigt. Trotz der Entwicklungshilfe der EU wird die soziale Kluft in der Region immer größer: Mehr als 40 Prozent der Lateinamerikaner leben in Armut, und in Ländern wie Brasilien oder Guatemala hat die Einkommenskonzentration extreme Ausmaße angenommen.

---

## II. Gibt es eine europäische Lateinamerika-Politik?

---

Im Gegensatz zu den USA<sup>5</sup> zeichnet sich die Politik der EU gegenüber Lateinamerika durch die nahezu vollständige Abwesenheit langfristiger strategischer Überlegungen aus. In einer kaum beachteten Resolution forderte das Europäische Parlament den Rat der EU bereits im Oktober 2001 auf, eine kohärente Lateinamerika-Strategie zu definieren. Dies ist bisher nicht geschehen und zeichnet sich auch im Vorfeld des dritten europäischen-lateinamerikanischen Gipfeltreffens, das im Mai 2004 in Mexiko stattfindet, nicht ab. Zwar stellt die Kommission seit der Verordnung von 1992<sup>6</sup> fünfjährige Leitlinien zur Entwicklungskooperation mit Lateinamerika auf, eine Strategie lässt sich dahinter jedoch nicht vermuten. Mal stehen humanitäre Aspekte im Vordergrund, dann wieder die Menschenrechte, zeitweilig dominierte das Drogenthema, dann Naturkatastrophen, und jetzt wird das Thema Sozialpolitik in den Mittelpunkt gerückt. Zusammengekommen lesen sich die Papiere wie eine Aneinanderreihung guter

5 Siehe auch den Beitrag von Detlef Nolte und Anika Oettler in diesem Heft.

6 Vgl. Verordnung 443/92 des Rates über die finanzielle und technische Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas vom 25. Februar 1992.

Wünsche und wohl gemeinter Ratschläge, wie Lateinamerika seine soziale Krise – möglichst ohne mehr Geld aus Europa – doch noch in den Griff bekommen kann.

Bislang gibt es ebenso wenig eine Lateinamerika-Strategie der EU wie es eine gemeinsame europäische Außenpolitik oder ein Lateinamerika gibt. Dies ist maßgeblich auf die unterschiedlichen Interessenprofile der jeweiligen Länder und auf die Vielzahl der beteiligten Akteure zurückzuführen. Die Beziehungen werden geprägt von 15 europäischen sowie 33 lateinamerikanischen und karibischen Ländern sowie von den beiden supranationalen Akteuren Europäische Kommission und Europäisches Parlament. Hinzu kommt die nichtstaatliche Ebene der Kooperation zwischen Unternehmen, Gewerkschaften, Universitäten, Nichtregierungsorganisationen und anderen gesellschaftlichen Organisationen. Die Interessenvielfalt schafft zwar ein neues Modell, verlangsamt aber den Prozess der Konsensfindung innerhalb und zwischen beiden Regionen, schafft aber gleichzeitig ein neues Modell der „inter-regionalen Mehrebenenpolitik“. Das Ergebnis ist eine komplexe, geteilte Architektur der Beziehungen.

1) *Interregionale Kooperation*: Gipfeltreffen zwischen den Staats- und Regierungschefs, Dialog zwischen den Außenministern von EU und Rio-Gruppe sowie interparlamentarische Konferenzen zwischen dem Europäischen und Lateinamerikanischen Parlament; Kooperationsrahmenabkommen der EU mit allen lateinamerikanischen Ländern außer Kuba; regionale Kooperationsprogramme für Lateinamerika – Al-Invest, Urb-Al, Atlas, Alfa, Alure, Alis und Alaán – in den Bereichen wirtschaftliche Zusammenarbeit, Energie, Kommunalentwicklung, Informationsgesellschaft und Wissenschaftskooperation.

2) *Subregionale und individuelle Zusammenarbeit*: Freihandelszonen und politischer Dialog mit Mexiko, Chile und dem MERCOSUR; politischer Dialog, Entwicklungshilfe und unilaterale Handelspräferenzen mit Zentralamerika; Kooperation im Bereich Drogenbekämpfung, Entwicklungshilfe und unilaterale Handelspräferenzen mit der Andengemeinschaft; Europäischer Entwicklungsfonds für die karibischen Mitgliedsstaaten des Cotonou-Abkommens zwischen der EU und den AKP-Staaten<sup>7</sup>; bilaterale Kooperationsabkommen der EU-Mitgliedsstaaten mit lateinamerikanischen Ländern.

7 Kuba ist zwar Vollmitglied der AKP-Staaten, hat aber das Cotonou-Abkommen nicht unterzeichnet.

Diese Politik der „variablen Geometrie“, zugeschnitten auf die Bedürfnisse der lateinamerikanischen Partner, geht einher mit einer Politik der „unterschiedlichen Geschwindigkeiten“, zugeschnitten auf die europäischen Wirtschaftsinteressen. Während die Schwellenländer Chile, Mexiko und der MERCOSUR Freihandelszonen mit der EU etablieren, steht die entwicklungspolitische Komponente der Zusammenarbeit im Mittelpunkt der Beziehungen mit den Ländern der Karibik, Zentralamerikas und der Andenregion. Diese heterogene Politik und die bevorstehende Osterweiterung der EU machen die europäische Vorstellung von einem konzertierten Inter-Regionalismus – bei dem jede Region mit einer Stimme spricht – zunehmend obsolet. Schon das Gipfeltreffen 2004 in Mexiko wird in einer neuen Konstellation stattfinden: 25 europäische werden auf 33 karibische und lateinamerikanische Länder treffen. Allein durch die große Anzahl der vertretenen Staaten werden die interregionalen Gipfeltreffen kaum mehr als den politischen Rahmen für Beziehungen bilden, die schon längst bilateralen oder subregionalen Mustern der Zusammenarbeit folgen.

---

### III. Strategische und nicht-strategische Bereiche der Zusammenarbeit

---

Auf ihrem ersten Gipfeltreffen im Mai 1999 in Rio de Janeiro einigten sich die 48 Staaten der EU, Lateinamerikas und der Karibik auf eine strategische Partnerschaft für das 21. Jahrhundert. Zugrunde gelegt werden die drei Säulen Wirtschaftskooperation, politischer Dialog und Entwicklungshilfe. Die nachfolgend aufgestellte gemeinsame Wunschliste von elf eher willkürlichen Prioritäten<sup>8</sup> bezieht sich fast ausschließlich auf nicht-ökonomische Themen. Dies ist ein Hinweis auf den Bedeutungsverlust der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in den biregionalen Beziehungen.

#### Wirtschaftsbeziehungen im Abschwung

Im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit bleibt eine strategische Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika eine Illusion. Lateinamerika ist im Außenhandel der EU weniger bedeutend als die Schweiz, hat aber die zehnfache Einwohnerzahl. Der Anteil Lateinamerikas an den

Im- und Exporten der EU beträgt etwa drei Prozent. Umgekehrt war die EU in den vergangenen Jahren der größte Investor Lateinamerikas, sein zweitbedeutendster Importeur und sein dritter Absatzmarkt. In den vergangenen Jahren hat die EU gegenüber den USA deutliche Marktanteilsverluste hinnehmen müssen: Zwischen 1990 und 2000 verlor die EU als Exporteur etwa fünf, als Abnehmer lateinamerikanischer Produkte sogar sieben Prozentpunkte.

Die EU reagierte mit neuen Offerten und unterzeichnete mit Mexiko (2000) und Chile (2002) Assoziationsabkommen einschließlich einer Handelsliberalisierung.<sup>9</sup> Der Abschluss der Freihandelsverhandlungen erfolgte jedoch in umgekehrter Reihenfolge zum Angebot, widerlegte die europäische Rhetorik der „Süd-Süd-Nord Kooperation“ mit Integrationsbündnissen und entsprach nicht den wirtschaftlichen Schwerpunkten der EU in Lateinamerika. Die EU stellte dem MERCOSUR bereits 1995 als erstem lateinamerikanischen Partner ein Freihandelsabkommen in Aussicht, das jedoch acht Jahre später noch immer nicht unterzeichnet ist. Dies ist umso paradoxer, als der Block (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) mit Abstand der wichtigste Partner der EU in Lateinamerika ist. Zwei Drittel der europäischen Direktinvestitionen gingen in den MERCOSUR; auf den Block entfällt die Hälfte des lateinamerikanischen Warenaustausches mit der EU. Umgekehrt ist die EU mit einem Viertel des Gesamthandels und über 60 Prozent der Direktinvestitionen der zentrale Wirtschaftspartner des MERCOSUR. Somit wäre eine Assoziation für beide Partner von strategischem Gewicht.

Diese Erwägungen sollten beim langwierigen Streit über argentinisches Rindfleisch, brasilianischen Zucker, Getreide, Rotwein und andere landwirtschaftliche Erzeugnisse aus Südamerika stärkere Berücksichtigung finden. Der leidige Interessenkonflikt im Agrarsektor, der nur 17 Prozent des Handels der EU mit Chile ausmacht, aber fast 50 Prozent der Exporte des MERCOSUR nach Europa, hat ein Abkommen bisher verhindert. Schließlich würde eine Freihandelszone mit dem MERCOSUR, die ohnehin frühestens 2015 verwirklicht wäre, angesichts der geringen Bedeutung des Blocks im Außenhandel der EU (etwa zwei Prozent) wohl kaum eine Bedrohung für europäische Landwirte darstellen. Mit diesem Argument fordern die Staaten des MERCOSUR seit Jahrzehnten eine Beendigung der Agrarsubventionen und des Protektionismus der EU, aber

---

<sup>8</sup> Kooperation in internationalen Foren, Reform des internationalen Finanzsystems, Genderfragen, Informationsgesellschaft, Bildung, Menschenrechte, Umweltschutz, Drogenbekämpfung, Handel, kulturelles Erbe und Integration.

<sup>9</sup> Mexiko konzentriert 90 Prozent seiner Im- und Exporte auf die USA; für Chile sind die USA der größte Investor und der bedeutendste Absatzmarkt.

Politik wird von Interessen dominiert und folgt nicht immer rationalen Handlungsmustern. Die EU ist, im Gegensatz zu Lateinamerika, ein Integrationsmodell des „geschlossenen“, nicht des „offenen“ Regionalismus. Dies gilt zumindest für die gemeinsame europäische Agrarpolitik, die von der politischen Lobby der Landwirte bestimmt wird und deren Anteil am Haushalt der EU trotz ihrer geringen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung noch immer 47 Prozent beträgt. Allerdings geben die jüngsten Fortschritte im stockenden Reformprozess der europäischen Agrarpolitik – etwa der am 26. Juni 2003 getroffene Beschluss, Subventionen künftig nicht mehr nach Produktion und Fläche zu vergeben – Anlass zur Hoffnung, dass die EU noch vor den USA ein Freihandelsabkommen mit dem MERCOSUR unterzeichnen wird.

Ein komparativer Vorteil der EU gegenüber den USA ist das über Freihandel hinausgehende europäische Verständnis von Integration, das sich in Lateinamerika vorwiegend im MERCOSUR widerspiegelt. Deshalb sind die Beziehungen zum MERCOSUR ein entscheidender Test für die traditionelle europäische Lateinamerika-Politik, will man auch im Eigeninteresse „Integrationsexport“ betreiben und dem „Teile und herrsche“ der USA ein „Integriere und verhandle“ entgegensetzen. Aus den bisherigen Freihandelsprozessen der EU mit Lateinamerika lässt sich eher die Schlussfolgerung ziehen, dass bilaterale Beziehungen leichter zu managen und Erfolg versprechender sind als Verhandlungen mit Ländergruppen, die einen intraregionalen Konsens und einen fortgeschrittenen Integrationsprozess voraussetzen. Ob Zentralamerika und die Andengemeinschaft Freihandelsabkommen mit der EU verhandeln werden, ist momentan ebenso ungewiss wie der Zeitpunkt einer interregionalen Assoziation mit dem MERCOSUR.

### **Neue politische Allianz nach dem Irak-Krieg?**

Mit keinem anderen Partner unterhält Lateinamerika einen so intensiven politischen Dialog wie mit der EU. Er unterscheidet sich insofern vom interamerikanischen System, als er regelmäßig, auf allen politischen Ebenen und auf gleicher Augenhöhe stattfindet. Die komparativen Vorteile einer politischen Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika bestehen vor allem in einem Ausbau der Zusammenarbeit bei internationalen Fragen. Die Herausbildung eines multipolaren Systems als Voraussetzung für Global Governance im Sinne einer konzertierten „Weltinnenpolitik“ sind primäre Interessen Lateinamerikas und Europas, um Alleingänge der USA zu verhindern und das eigene Gewicht im internationalen System zu stärken.

Auf globaler Ebene gibt es eine Reihe von gemeinsamen Herausforderungen, wie die seit Jahren anstehende Reform des Systems der Vereinten Nationen, eine Neugestaltung des internationalen Finanzsystems – das seine Schwäche zuletzt während der Argentinien-Krise unter Beweis gestellt hat – und die Entwicklung gemeinsamer Positionen bei internationalen Konflikten. Dabei haben die Anschläge vom 11. September 2001 die Prioritäten stärker zugunsten der Entwicklung von Initiativen im Bereich der Sicherheitspolitik und der Terrorismusbekämpfung verlagert. Auch hier decken sich die Interessen Lateinamerikas und der EU nicht in allen Punkten mit denen der USA, denn beide Akteure plädieren für eine stärkere Akzentuierung der friedlichen Konfliktbeilegung und lehnen Konzepte wie „Schurkenstaaten“ oder „Achse des Bösen“ ab.

Nach dem Irak-Krieg sind Europa und Lateinamerika wieder enger zusammengerückt. Dies gilt vor allem für das „alte Europa“ der deutsch-französischen Allianz und das „alte Lateinamerika“, zu dem vor allem die jetzt sozialdemokratisch regierten Länder Brasilien und Argentinien gehören. Grundlage für eine engere politische Zusammenarbeit zwischen europäischen und lateinamerikanischen Staaten ist sowohl eine politische Präferenz für das Modell des rheinischen Kapitalismus als auch eine kritische Haltung gegenüber dem Unilateralismus der USA. In der gegenwärtigen internationalen Konjunktur ist Europa für Lateinamerika ein zunehmend attraktiver Partner, der für ein nuanciert anderes Wertesystem steht als die USA, nämlich zugunsten von Rechtsstaatlichkeit, Multipolarität, politischem Dialog und friedlicher Konfliktbeilegung. Auch für die EU bilden politische und kulturelle Affinitäten mit Lateinamerika die Voraussetzung für eine engere Partnerschaft bei der Gestaltung des internationalen Systems. Hier sollten sich beide Regionen ergänzen und ihre Vorstellungen von einer gerechteren, friedlicheren und paritätischen Weltordnung gemeinsam vertreten. Konkrete Vorschläge könnten beide Regionen im Rahmen ihres Dialogs am Rande der UN-Vollversammlungen formulieren.

### **Hilfe statt Handel? Die EU als Sozialpartner Lateinamerikas**

Die EU übernimmt in Lateinamerika in zweierlei Hinsicht die Rolle eines externen Sozialpartners: auf der konzeptionellen Ebene durch ihr Ideal der staatlich finanzierten Solidargemeinschaft und auf der praktischen Ebene als bedeutendster Geber von Entwicklungshilfe (vgl. Tabelle). Im Zeitraum 2000/2001 beteiligte sich die EU mit 38,5 Prozent

**Tabelle: Entwicklungshilfe an Lateinamerika (Durchschnittswerte 2000/2001 in Millionen US-Dollar)**

	Japan	EC	USA	Deutschland	Spanien	Rest EU	Gesamt
Argentinien	33	70		18	3	26	150
Bolivien	63	26	109	69	35	112	414
Brasilien	186	46		62	6	61	361
Chile	26	7		24		17	74
Dominikanische Republik	44	15	41	12	16	5	133
Ecuador	29	6	58	15	28	25	161
El Salvador	63	15	62	22	34	23	219
Guatemala	59	21	83	18	16	41	238
Honduras	63	16	156	20	34	53	342
Kolumbien	26	15	228	19	22	30	340
Kuba	2	9		2	10	8	31
Nicaragua	70	37	87	30	210	91	525
Paraguay	71	6	8	7	7	2	101
Peru	189	23	158	71	27	34	502
Uruguay	7,6	2,2	0,5	5,4	2,4	3	21,1
Venezuela	4	7	9	7	21	7	55
	935,6	321,2	999,5	401,4	471,4	538	3667,1

Quelle: Anm. 11.

an der Gesamthilfe Lateinamerikas,<sup>10</sup> die USA hingegen nur mit 27,2 Prozent.<sup>11</sup> Auch im entwicklungspolitischen Bereich haben die EU und die USA ihre Interessensphären klar definiert. Im Zuge der Terrorismus- und Drogenbekämpfung konzentrieren die USA ihre Hilfe auf die Andenländer, die über die Hälfte der Entwicklungsgelder für Lateinamerika ausmachen. Allein Kolumbien erhielt im Rahmen des „Plan Colombia“ mit 228 Millionen US-Dollar ein Viertel der Gelder. Demgegenüber ist Zentralamerika noch immer die von der EU am meisten geförderte Region in Lateinamerika. Vor allem Spanien konzentriert seine Entwicklungskooperation verstärkt auf Mittelamerika, insbesondere auf Nicaragua.

Ist der Stellenwert Lateinamerikas in der bilateralen Hilfe der EU-Mitgliedsländer in etwa konstant geblieben, nimmt die Region den letzten Rang in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der Europäischen Kommission ein. Von insgesamt 9,3 Milliarden Euro im Haushaltsjahr 2000 erhielt Lateinamerika gerade einmal 429 Millionen. Dies entspricht einem außerordentlich bescheidenen Anteil von vier Prozent, weit hinter den AKP-Staaten, Osteuropa, den Mittelmeerländern und Asien. Seit den achtziger Jahren ist Lateinamerika

gemeinsam mit Asien Teil einer entwicklungspolitischen Haushaltslinie für die so genannten nicht assoziierten Länder. Um diesen historischen Antagonismus aufzuheben, fordert das Europäische Parlament ein eigenes, großzügigeres Budget.<sup>12</sup>

Momentan widmet sich die EU-Kommission der Herkulesaufgabe, wie ein gerechteres Lateinamerika zu gestalten sei. Zum Thema soziale Kohäsion in Lateinamerika und der Karibik wurde in Brüssel Anfang Juni eine erste gemeinsame Konferenz mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID)<sup>13</sup> einberufen, die den Auftakt für eine engere Kooperation beider Institutionen in Lateinamerika bilden soll. Da das Thema soziale Ungleichheit im Mittelpunkt des nächsten europäisch-lateinamerikanischen Gipfeltreffens in Mexiko stehen soll, könnte die EU bei dieser Gelegenheit konkrete Hilfszusagen machen und ebenso wie gegenüber anderen Regionen zu mehrjährigen Finanzierungsvorgaben übergehen. Auf diese Weise würde Lateinamerika, wie die karibischen Staaten, in der multilateralen EZ der Kommission zu einer strategischen Region aufgewertet.

Die Aufstockung der Gelder sollte mit einer engeren Zusammenarbeit der EU bei den notwendigen lateinamerikanischen Strukturreformen verbun-

10 Im Vergleich zu früheren Jahren hat sich der Anteil der EU um etwa 15 Prozent reduziert. Verantwortlich hierfür ist der Aufstieg Japans zum zweiten Geber Lateinamerikas und die multilaterale Vergabe von Entwicklungshilfe.

11 Vgl. OECD, DAC Journal, Band 4, Nr. 1, The Development Co-operation Report 2002, Paris 2003.

12 Vgl. Europäisches Parlament (EP), Bericht über eine globale Partnerschaft und eine gemeinsame Strategie für die Beziehungen der europäischen Union und Lateinamerika vom 11. Oktober 2001, S. 18, 26.

13 Die EU-Mitgliedsstaaten beteiligen sich mit zehn Prozent am Gesamtfonds der BID.

den sein, denn in den vergangenen Jahren hat sich das Entwicklungsgefälle in der Region weiter vertieft. So ist die wachsende Kriminalität und das Nord-Süd-Gefälle in reichen Ländern wie Argentinien, Brasilien oder im Erdölstaat Venezuela kein Problem geringer finanzieller Ressourcen, sondern ihrer besseren Verteilung. Noch immer ist Lateinamerika die Region mit der ungerechtesten Einkommensverteilung der Welt. Hierauf kann die EU nur wenig Einfluss nehmen. Zwar wird die Hilfe jetzt stärker konditioniert, indem man ihre Vergabe von Steuerreformen, Good Governance und Programmen zur Armutsbekämpfung abhängig macht, die Erfolge stellen sich aber allenfalls langfristig ein. Zudem sind die meisten lateinamerikanischen Staaten so hoch verschuldet und abhängig von den Auflagen internationaler Finanzorganisationen, dass den Regierungen nur wenig Spielraum für soziale Akzente bleibt. Es geht deshalb nicht nur um die Knüpfung der Entwicklungszusammenarbeit an eine bessere staatliche Sozial- und Steuerpolitik, sondern auch um Auswege aus der Schuldenfalle ohne den Preis weiterer Armut. Diese Strukturprobleme sollten von der aktuellen Debatte über die soziale Ungerechtigkeit in Lateinamerika aufgegriffen werden und auf dem Gipfeltreffen in Mexiko in konkrete Initiativen münden.

---

#### IV. Die bilateralen Beziehungen: der Faktor Spanien

---

Deutschland als wichtigste Handelsmacht und Spanien als traditionelle Brücke zu Europa sind die zentralen bilateralen Partner Lateinamerikas. Während Spanien ein verstärktes wirtschaftliches Interesse an seinen ehemaligen Kolonien in Übersee zeigt, ist Deutschland vor allem im Bereich der Direktinvestitionen in Lateinamerika deutlich zurückgefallen und besetzt heute innerhalb der EU nur noch den fünften Rang.<sup>14</sup> Auch als Geber von Entwicklungshilfe ist nicht mehr Deutschland, sondern mit einem Anteil von knapp 13 Prozent Spanien der bedeutendste europäische Partner Lateinamerikas. Obwohl die Handelsbeziehungen stabil sind und Deutschland seine erste Position im europäischen Warenaustausch mit Lateinamerika hält, ist in den nächsten Jahren kein weiteres nennenswertes Engagement von deutscher Seite zu erwarten. Im Gegenteil, angesichts der verstärkten

14 Vgl. Peter Nunnenkamp, Ausländische Direktinvestitionen in Lateinamerika: Enttäuschte Hoffnungen trotz attraktiver Standortbedingungen?, in: Lateinamerika Analysen, (2003) 5, S. 29.

„Ostorientierung“ in der deutschen Außen- und Außenhandelspolitik ist ein weiterer Rückgang der Wirtschaftsbeziehungen und der Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika wahrscheinlich.

Seit mehr als einem halben Jahrhundert ist Spanien der wichtigste europäische Partner Lateinamerikas. Um die historische Allianz zu bewahren und kulturell zu stärken, finden seit 1991 jährliche Iberoamerikanische Gipfeltreffen zwischen Spanien, Portugal und lateinamerikanischen Ländern statt.<sup>15</sup> Ihr bedeutendstes Ergebnis ist die Erhöhung der Entwicklungskooperation mit Lateinamerika auf mehr als die Hälfte des spanischen Gesamtbudgets für Entwicklungszusammenarbeit. Gleichzeitig ist Spanien ein wichtiger Wirtschaftspartner Lateinamerikas. Zwar wurden die Handelsbeziehungen seit dem EU-Beitritt Spaniens deutlich zurückgefahren,<sup>16</sup> dafür stiegen aber die Direktinvestitionen spanischer Großunternehmen in der Region. In den vergangenen zehn Jahren war Spanien für die Hälfte der europäischen Direktinvestitionen in Lateinamerika verantwortlich und nimmt nach den USA einen zweiten Rang ein.<sup>17</sup> Ausschlaggebend hierfür war die Privatisierung von Staatsbetrieben in Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko, den bedeutendsten Empfängern spanischen Kapitals. Die Finanzkrise in Argentinien beendete den Boom: 2002 fielen die spanischen Direktinvestitionen wieder um 27 Prozent.<sup>18</sup> Inzwischen setzt Spanien verstärkt auf Brasilien und hat sich 2001 als größter Investor des Landes profiliert. Die Distanz zwischen Spanien und dem portugiesischsprachigen Brasilien soll durch eine bilaterale Allianz, auf die sich die Regierungschefs Lula und Aznar kürzlich in Madrid einigten, verringert werden.<sup>19</sup>

Gerade angesichts der ökonomischen „Rückeroberung“ erstaunt es, dass Spanien mit Ausnahme eines Entwicklungsprogramms für Zentralamerika keine eigene Lateinamerika-Strategie formuliert hat und der Region lediglich einen Absatz im Dokument seiner EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2002 widmete. Auch während des zweiten europäisch-lateinamerikanischen Gipfels in

15 Die Ergebnisse werden von einem kleinen Sekretariat in Madrid dokumentiert (<http://www.secib.org>).

16 Im spanischen Außenhandel geht die Bedeutung Lateinamerikas – auch durch die Produktion spanischer Großunternehmen in der Region – zurück: Sein Anteil an den Im- und Exporten beträgt inzwischen weniger als fünf Prozent, das sind nur rund die Hälfte des spanischen Handelsvolumens mit Portugal.

17 Vgl. William Chislett, Spanish Direct Investment in Latin America: Challenges and Opportunities, Real Instituto Elcano, Madrid 2002, S. 12, 37.

18 Ebd., S. 48.

19 Vgl. El País vom 17. 7. 2003.

Madrid – der wegen des spanischen Vorsitzes um ein Jahr verschoben wurde – legte die Regierung Aznar keine konkreten Initiativen der Zusammenarbeit vor. Die drei in Madrid unterzeichneten Dokumente enthalten keinen Hinweis darauf, wie denn nun eine strategische Partnerschaft mit Lateinamerika aussehen soll. In Madrid gelangte allerdings erstmals das Thema Sicherheitskooperation auf die biregionale Agenda. Hier wurde der Allianz zwischen den Regierungen Bush, Aznar und Blair Rechnung getragen.

---

## V. Renaissance der Sicherheitspolitik?

---

Bis heute sind Lateinamerika und Europa im Bereich der Sicherheitspolitik „Juniorpartner“ der USA geblieben. Diese Tatsache macht sich im neuen internationalen Kontext nach dem 11. September 2001 wieder stärker bemerkbar. So zwingt die veränderte internationale Situation Lateinamerika und Europa zu einer Renaissance der Sicherheitspolitik. Es sei daran erinnert, dass der politische Dialog zwischen beiden Regionen ursprünglich sicherheitspolitisch motiviert war. Ausschlaggebend für eine engere politische Zusammenarbeit war die Internationalisierung des Konflikt in Mittelamerika nach der Machtübernahme der Sandinisten in Nicaragua 1979. Für die damalige EG waren die globale Friedenssicherung und der Wunsch nach einer stärkeren außenpolitischen Abgrenzung von den USA verantwortlich für die Einmischung in die Zentralamerika-Krise. Heute sind mit der Rückkehr zur sicherheitspolitischen Agenda in Lateinamerika weniger eigene europäische Akzente verbunden als eine Annäherung an die US-Politik.

In Lateinamerika könnten sich sowohl Kolumbien als auch Kuba nach dem 11. September als Nebenschauplatz des Feldzugs der USA gegen terroristische Gruppierungen bzw. politisch nicht genehme Regime erweisen. In beiden Fällen beginnt die EU, sich der US-Position anzunähern, indem sie von ihrer Strategie des Dialogs abrückt oder der Sanktionslogik folgt. Diese Kurskorrektur spiegelt zum einen den Bedeutungsverlust Lateinamerikas in den Außenbeziehungen der EU wider, kommt zum anderen aber auch einem Eingeständnis des Scheiterns ihrer traditionellen Politik des konstruktiven Engagements gleich. Als wichtigste europäische Verbündete der USA beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus und zentrale Partner Lateinamerikas haben Großbritannien, Italien und Spanien bei diesem Richtungswechsel eine entscheidende Rolle gespielt.

Selbst die Gewalteskalation in Kolumbien<sup>20</sup> hat die EU nicht dazu veranlasst, eine nach dem Vorbild Zentralamerikas konzipierte Friedensinitiative ins Leben zu rufen. Obwohl der vor 20 Jahren von der EU initiierte San-José-Prozess zur Befriedung Mittelamerikas eine Erfolgsstory war, gehen von Europa jetzt keine eigenständigen Initiativen der Konfliktlösung aus. Wurde der kolumbianische Konflikt lange Zeit als vorwiegend nationales Problem gesehen, hat sich diese Situation nach der Verabschiedung des Plan Colombia 1998 und der direkten Einmischung der USA in den Konflikt zwischen Regierung und bewaffneten Gruppen verändert. In gewisser Hinsicht vergleichbar der Zentralamerika-Krise der achtziger Jahre sind die USA kein neutraler Vermittler, sondern leisten vorwiegend Militärhilfe. Durch die Stärkung der militärischen Komponente des Kampfes gegen Drogenhandel und nationale Guerillagruppen sind die angrenzenden Andenländer und Brasilien stärker in den Konflikt involviert. Dadurch ist Kolumbien zu einem lateinamerikanischen Sicherheitsproblem geworden.

Die Regionalisierung des Kolumbien-Konflikts erhöht den Handlungsdruck auf externe Akteure.<sup>21</sup> Zwar hält die EU an ihrem dialogorientierten Ansatz der Konfliktlösung fest, nachdem die Friedensgespräche mit den bewaffneten Gruppen unter der Regierung Pastrana scheiterten, sie beginnt aber gleichzeitig einen anderen Kurs einzuschlagen. Im Anschluss an den europäisch-lateinamerikanischen Gipfel im Mai 2002 gaben die übrigen EU-Mitgliedsstaaten dem Anliegen Spaniens (unterstützt von Großbritannien) nach und nahmen die Guerrillagruppen FARC und die paramilitärische AUC in ihre Liste terroristischer Vereinigungen auf. Damit legitimierten sie das spätere militärische Vorgehen der Regierung von Alvaro Uribe gegen die bewaffneten Gruppen. Nach einem erneuten Attentat in Kolumbien erklärte sich die EU solidarisch mit dem Kampf der kolumbianischen Regierung gegen Terrorismus und Drogenhandel.<sup>22</sup> Bei der Geberkonferenz für Kolumbien am 10. Juli 2003 in London versicherten die USA und die EU der Regierung Uribe politischen Rückhalt. Sowohl eine Verhandlungslösung als auch eine internationale Initiative scheinen inzwischen in weite Ferne gerückt. Aus Sicht der EU wäre nur dann ein vermittelndes europäisches Engagement denkbar, wenn sich zuvor

20 2002 wurden 26 000 Morde und 3500 Entführungen sowie die weltweit größte Flüchtlingszahl dokumentiert.

21 Vgl. Sabine Kurtenbach, Kolumbien zwischen Gewalteskala­tion und Friedenssuche. Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure, Frankfurt/M. 2001.

22 Vgl. Declaration of the Presidency on behalf of the EU on the terrorist attack in Colombia, Brüssel, 12. 2. 2003.

eine lateinamerikanische „Contadora-Initiative“ zu Kolumbien formiert hätte.<sup>23</sup> Eine Vorreiterrolle käme dabei Brasilien zu.

Auch gegenüber Kuba hat die EU, forciert von Fidel Castro, eine leichte außenpolitischer Kurskorrektur vollzogen. Aus Sicht der USA, Großbritanniens und Spaniens gehört Kuba zu den Staaten, die terroristische Gruppierungen wie die kolumbianischen FARC und ELN sowie die baskische ETA und die irische IRA unterstützen. Zudem gilt Kuba als politisch nicht genehmer „Schurkenstaat“, dem die USA unterstellten, biologische Waffen zu produzieren. Mit diesen Argumenten scheint sogar eine militärische Intervention der USA in Kuba nicht mehr ausgeschlossen. Castro selbst hat Öl ins Feuer gegossen. Im Windschatten des Irak-Krieges verurteilte das Regime im Frühjahr 76 Dissidenten im Schnellverfahren zu über 20 Jahren Haft und wandte nach vielen Jahren wieder die Todesstrafe an.

Sowohl die USA als auch die EU reagierten mit diplomatischen Sanktionen. Während die USA die Bewegungsfreiheit der kubanischen Diplomaten in Washington einschränkten, verhängte die EU im Juni erstmals politische Strafmaßnahmen: Besuche auf Regierungsebene sind nicht mehr erwünscht, Dissidenten werden jetzt zu den Nationalfeiern der EU-Mitgliedsstaaten geladen, und Italien for seine Entwicklungshilfe ein. Nach kubanischer Lesart kommt dies einem Abbruch der Beziehungen gleich: Castro hat seinerseits erlassen, persönliche Kontakte mit Botschaftsvertretern der EU zu vermeiden, und organisierte wütende Proteste vor den Botschaften Italiens und Spaniens, die er für die neue EU-Politik verantwortlich macht. „Cocktailkrise“ nannte der auf der Insel lebende spanische Journalist Mauricio Vicent suffisant die jüngste Episode der vom Wechsel zwischen Annäherung und Distanz geprägten europäisch-kubanischen Beziehungen.

Frustriert über Castros hartnäckige Reformblockade, hat sich die EU der Sanktionspolitik der USA angenähert. Schon 1996 – im Kontext des Helms-Burton-Gesetzes – rückte die EU von ihrer Politik des konstruktiven Engagements gegenüber Kuba ab und knüpfte in ihrem Gemeinsamen Standpunkt zu Kuba ein Kooperationsabkommen an demokratische Fortschritte. Jetzt hat sich die EU durch die Sanktionen einen weiteren Schritt in Richtung USA bewegt, hält aber gleichzeitig an ihrer Politik des Engagements fest. Bei der Überprüfung ihres Gemeinsamen Standpunkts am 21. Juli 2003 knüpft sie zwar die Vergabe der Entwicklungshilfe an Wirtschaftsreformen und/oder ihren

23 Vgl. S. Kurtenbach (Anm. 21), S. 8.

Nutzen für die Bevölkerung, entschied sich aber für die Aufrechterhaltung des politischen Dialogs mit Kuba. Daraufhin setzte Castro in einer Ansprache am 26. Juli seinerseits den Dialog mit der EU aus und verkündete, in Zukunft auf die humanitäre Hilfe aus Europa, seinem wichtigsten Partner, verzichten zu wollen. Wie die Überreaktion des Regimes und die beleidigenden Äußerungen Castros deutlich machen, dienen Sanktionen weniger dem europäischen Ziel der Demokratieförderung, sondern eher der Feindbildlogik des Regimes und der weiteren Isolierung Kubas mit allen damit verbundenen Folgen für die Bevölkerung.

Prinzipiell wäre eine gemeinsame transatlantische Politik gegenüber Kolumbien und Kuba zu begrüßen, da sich die unterschiedlichen Strategien der EU und der USA oft als kontraproduktiv erwiesen haben. Diese darf aber nicht mit einem Abrücken von europäischen Markenzeichen wie Dialogförderung, Wandel durch Engagement und friedliche Beilegung von Konflikten verbunden sein. Gerade in Lateinamerika, das keine zwischenstaatlichen Kriege mehr führt und eine aktive Integrationspolitik betreibt, sollte die Renaissance der Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 nicht dazu verleiten, nationale Probleme als Teil der internationalen Terrorismusbekämpfung zu verstehen. Dagegen spricht die traditionelle europäische Politik der Demokratieförderung durch positive Anreize statt Regimesturz durch Intervention und der Unterstützung von Friedensprozessen durch Dialog statt Konfliktlösungen durch militärische Überlegenheit.

---

## VI. Plädoyer für eine Lateinamerika-Strategie mit Schwerpunkt auf dem MERCOSUR

---

Ein größeres globales Gewicht Europas misst sich vor allem daran, ob es der EU gelingt, in peripheren Weltregionen außerhalb ihres geographischen Einflussbereichs nicht nur präsent zu sein, sondern auch eigene Ideen und Prinzipien zu verbreiten. Dies setzt eine strategische Lateinamerika-Politik voraus, die momentan weder im Brüsseler Labyrinth noch in den einzelnen Mitgliedsstaaten zu erkennen ist. Auch wenn Lateinamerika kein aktueller internationaler Brennpunkt ist, würde eine weitere Vernachlässigung des Subkontinents für Europa und nicht zuletzt für Deutschland als zentralem Handelspartner der Region negative Rückwirkungen haben. Eine kohärente europäische Lateinamerika-Strategie – absegnet vom Rat der EU – mit eigenem Markenzeichen und kon-

kreten Handlungsoptionen wäre ein erste Schritt, um Lateinamerika in Europa eine strategische Bedeutung zu verleihen.

Lateinamerika ist Manfred Mols zufolge „neben den USA die Europa am nächsten stehende überseeische Region“<sup>24</sup>. In dieser Perspektive gibt es keinen Grund dafür, die Region so sträflich zu vernachlässigen, wie es in den vergangenen Jahren und Monaten zu beobachten war. Ob Europa in Lateinamerika auch künftig noch eine Rolle spielen wird, ist davon abhängig, ob es gelingt, einige wenige Bereiche der Zusammenarbeit von strategischer Bedeutung zu definieren und innerhalb der Region eindeutigere Schwerpunkte zu setzen. Mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen und mit Blick auf die Osterweiterung kann und wird die EU dem Anspruch, alle Themen und Länder des Subkontinents abzudecken, ohnehin nicht mehr gerecht werden.

---

24 M. Mols (Anm. 2), S. 660.

Die momentane Aufteilung Lateinamerikas in eine amerikanische und eine europäische Interessensphären spricht für eine strategische Allianz der EU mit dem MERCOSUR. Die Entwicklung des südamerikanischen Bündnisses ist ein entscheidender Test für den europäischen Einfluss auf dem Subkontinent. Vor diesem Hintergrund sollte die EU Zugeständnisse im Agrarbereich machen, um die seit Jahren verhandelte interregionale Assoziation endlich zu verwirklichen. Die vor kurzem vereinbarte strategische Partnerschaft zwischen Spanien und Brasilien könnte im Zusammenspiel mit Argentinien und Deutschland neue Dynamik in den stagnierenden Prozess bringen. Das nächste entscheidende Datum für eine Revision der Beziehungen ist das europäisch-lateinamerikanische Gipfeltreffen in Mexiko im Mai 2004. Das Enfant terrible, der venezolanische Präsident Hugo Chávez, beklagte auf dem vorigen Treffen in Madrid zu Recht die Abwesenheit der „großen Politik“. Es ist zu hoffen, dass von Mexiko neue politische Impulse für die europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen ausgehen.

## Wolf Grabendorff

Dr. h.c., Dipl.-Pol.; geb. 1940; seit 2002 Direktor der Vertretung der Friedrich Ebert-Stiftung in Kolumbien (FESCOL).

*Anschrift:* FESCOL, Calle 71, No. 11–90, Bogotá D.C., Kolumbien. E-Mail: wolf.grabendorff@fescol.org.co

*Veröffentlichungen u. a.:* „Von Gewinnern und Verlierern: Globalisierungserfahrungen in Lateinamerika“, in: Peter Birle u. a. (Hrsg.), Globalisierung und Regionalismus: Bewährungsproben für Staat und Demokratie in Asien und Lateinamerika, Opladen 2002; „Latin America and the European Union: A strategic partnership?“, in: Riordan Roett/Guadalupe Paz (Hrsg.), Latin America in a Changing Global Environment, Boulder 2003.

## Michael Krennerich

Dr. phil., geb. 1965; freiberuflicher Publizist, Gutachter und Politikberater mit Schwerpunkt Wahlen, Demokratie, Reform politischer Institutionen, Menschenrechte, politische Gewalt und Entwicklungspolitik.

*Anschrift:* Ritterstr. 21, 91054 Erlangen.  
E-Mail: Krennerich-Bendel@t-online.de

*Veröffentlichungen u. a.:* Wahlen und Antiregimekriege in Zentralamerika, Opladen 1996; (Mithrsg.) Elections in Africa, Oxford 1999; (Mithrsg.) Politische Gewalt in Lateinamerika, Frankfurt/M. 2000; (Mithrsg.) Soziale Ungerechtigkeit. Analysen zu Lateinamerika, Frankfurt/M. 2002.

## Heinrich-W. Krumwiede

Dr. phil. habil., geb. 1943; früher wiss. Mitarbeiter bei der Stiftung Wissenschaft und Politik und apl. Professor an der Universität Augsburg.

*Anschrift:* Marklandstr. 22, 81549 München.  
E-Mail: krumwiede-muenchen@t-online.de

Zahlreiche *Veröffentlichungen* zu Kirche und Politik, Revolution und Konfliktregulierung in Zentralamerika und demokratischen Transitionsprozessen.

## Detlef Nolte

Dr. phil., geb. 1952; stellvertretender Direktor des Instituts für Iberoamerika-Kunde; Lehrtätigkeit in den Fächern Politische Wissenschaft und Lateinamerikastudien an der Universität Hamburg.

*Anschrift:* Institut für Iberoamerika-Kunde, Alsterglaci 8, 20354 Hamburg.  
E-Mail: detlef\_nolte@public.uni-hamburg.de

*Veröffentlichungen u. a.:* (zus. mit Heinrich-W. Krumwiede) Zur Rolle der Parlamente in den Präsidentialdemokratien Lateinamerikas, Hamburg 2000; (zus. mit Sabine Kurtenbach und Klaus Bodemer) Sicherheitspolitik in Lateinamerika, Opladen 2000; (zus. mit Gilberto Calcagnotto) Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch, Frankfurt/M. 2002.

## Anika Oettler

Geb. 1971; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Iberoamerika-Kunde.

*Anschrift:* Institut für Iberoamerika-Kunde, Alsterglaci 8, 20354 Hamburg. E-Mail: oettler@iik.duei.de

*Veröffentlichungen u. a.:* Neuer Imperialismus, neuer Antiamerikanismus? Lateinamerika und der Irak-Krieg, in: Brennpunkt Lateinamerika, (2003) 8; Erinnerungsarbeit und Vergangenheitspolitik in Guatemala (i. E.).

## Hartmut Sangmeister

Dr. rer. pol., geb. 1945; Professor für Entwicklungsökonomie an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

*Anschrift:* Universität Heidelberg, Grabengasse 14, 69117 Heidelberg.  
E-Mail: hartmut.sangmeister@urz.uni-heidelberg.de

Zahlreiche *Veröffentlichungen* zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Lateinamerikas.

## Susanne Grätius

Dr. phil.; geb. 1963; Lateinamerika-Referentin in der Forschungsgruppe Amerika der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin; bis 2003 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Iberoamerika-Kunde in Hamburg und von 1990 bis 1999 am Institute for European-Latin American Relations (IRELA) in Madrid.

*Anschrift:* Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin.  
E-Mail: susanne.gratius@swp-berlin.org

Zahlreiche *Veröffentlichungen* zur Politik und Wirtschaft Lateinamerikas.

## **Nächste Ausgabe**

**Adam Krzeminski** *Essay*

**Ute Frevert**

Geschichtsvergessenheit und Geschichtsversessenheit revisited

*Der jüngste Erinnerungsboom in der Kritik*

**Helga Hirsch**

Flucht und Vertreibung

*Kollektive Erinnerung im Wandel*

**Annette Leo**

Geschichtsbewusstsein in Ost und West

**Edgar Wolfrum**

Neue Erinnerungskultur?

*Die Massenmedialisierung des 17. Juni 1953*

**Viola B. Georgi**

Jugendliche aus Einwandererfamilien und die Geschichte des Nationalsozialismus

## **Wolf Grabendorff** Essay

### **Lateinamerikas unsichere Zukunft**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38–39/2003, S. 3–5

■ Lateinamerika hat als Region an Identität verloren. Während Mexiko, Zentralamerika und die Karibik sich wirtschaftlich immer enger an die USA und Kanada anlehnen, ähneln Teile der Andenregion bereits „*failing states*“ – Verarmung, Korruption und Kriminalität kennzeichnen viele Gesellschaften dieser Region; die Auslandsverschuldung nimmt zu, die Auslandsinvestitionen gehen zurück.

## **Michael Krennerich**

### **Demokratie in Lateinamerika**

*Eine Bestandsaufnahme nach der Wiedergeburt vor 25 Jahren*

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38–39/2003, S. 6–13

■ Vor 25 Jahren erfasste Lateinamerika eine (Re-)Demokratisierungswelle, in deren Folge nahezu alle Länder des Subkontinents (wieder) eine demokratische Herrschaftsform einführen. Entgegen pessimistischen Prognosen ist die Demokratie bislang von Bestand. Angesichts von Putschversuchen und Massenprotesten sowie erwirkten Präsidentenstürzen ist die Gefahr des Zusammenbruchs der Demokratie aber noch nicht gebannt. Größer ist allerdings die Gefahr, dass die demokratischen Institutionen durch autokratische Herrschaftspraktiken gewählter Amtsinhaber untergraben und entwertet werden oder die demokratische Entwicklung zumindest stagniert und sich auf einem niedrigen Niveau verfestigt.

## **Heinrich-W. Krumwiede**

### **Armut in Lateinamerika als soziales und politisches Problem**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38–39/2003, S. 14–19

■ In dem Beitrag werden zunächst die Dimensionen der Armut skizziert, die über 40 Prozent der Bevölkerung Lateinamerikas betrifft und ein zählebiges Strukturproblem darstellt. Anschließend wird dargelegt, inwiefern ein systematischer Zusammenhang zwischen Massenarmut und krasser sozialer Ungleichheit in Lateinamerika besteht. Die Analyse der Armutsentwicklung macht deutlich, dass die städtische Armut als Begleiterscheinung des Modernisierungsprozesses zu begreifen ist. Dabei werden die Hauptgründe für die bisherige politische Schwäche der Armen genannt und auf ihre politischen Einflusspotentiale eingegangen.

## **Detlef Nolte/Anika Oettler**

### **Lateinamerika:**

#### **Der vergessene Hinterhof der USA?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38–39/2003, S. 20–29

■ Nachdem sich die Bush-Administration nach den Attentaten vom 11. September 2001 außenpolitisch auf den Krieg gegen den Terror konzentrierte, geriet der

lateinamerikanische Subkontinent scheinbar in den Hintergrund der US-Interessen. In diesem Kontext analysiert der Beitrag nicht nur die aktuelle handels- und sicherheitspolitische Bedeutung Lateinamerikas für die USA, sondern skizziert zudem bedeutende Kontinuitätslinien zur Clinton-Administration. Anhand der Handelspolitik wird nachgewiesen, dass die Bush-Administration eine Strategie der Handelsliberalisierung durch bilaterale Abkommen und regionale Integrationsprozesse bei gleichzeitiger Beibehaltung protektionistischer Momente fortführt. Sicherheitspolitisch zählt Lateinamerika zwar nicht zu den Brennpunkten im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, doch kommt der Region eine Bedeutung zu, die über ihre Funktion als Transitzone (u. a. für Drogen) hinausreicht.

## **Hartmut Sangmeister**

### **Ganz Amerika unter dem Sternenbanner?**

*Das Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone aus lateinamerikanischer Perspektive*

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38–39/2003, S. 30–37

■ Seit einigen Jahren verhandeln 34 Staaten Nord- und Südamerikas sowie der Karibik über die Bildung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone, die Free Trade Area of the Americas (FTAA). Wird das FTAA-Projekt termingerecht verwirklicht, entsteht mit der panamerikanischen Freihandelszone von Alaska bis Feuerland einer der weltweit wichtigsten Wirtschaftsblöcke. Die lateinamerikanischen und karibischen Staaten erhoffen sich neue Wachstums- und Entwicklungschancen. Allerdings gibt es Freihandel nicht umsonst: Kosten und Nutzen sind in Bündnissen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern tendenziell ungleich verteilt. Hauptgegenspieler in den FTAA-Verhandlungen sind die USA und Brasilien. Als ein Vorbild für eigene Integrationsbemühungen gilt in Lateinamerika das EU-Integrationsmodell, da es zu einem Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten geführt hat.

## **Susanne Grätius**

### **Spielt Europa in Lateinamerika noch eine Rolle?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38–39/2003, S. 38–46

■ Nicht Konkurrenz, sondern zwei neuere Trends prägen das transatlantische Verhältnis in Lateinamerika: eine Arbeitsteilung in der Region und eine Annäherung der Strategien gegenüber Konfliktstaaten. Konzentriert der großkaribische Raum von Mexiko bis Kolumbien seine Außenbeziehungen auf die USA, ist der von Brasilien dominierte MERCOSUR eine vorwiegend europäische Domäne. Die Aufteilung Lateinamerikas in eine amerikanische und eine europäische Interessensphäre spricht für eine strategische Allianz der EU mit dem MERCOSUR als seinem bedeutendsten Partner in der Region. Kolumbien und Kuba könnten sich nach dem 11. September 2001 als Nebenschauplatz des Feldzugs der USA gegen terroristische Gruppierungen und politisch nicht genehme Regime erweisen.