

A stylized world map composed of a grid of grey dots. Several dots are highlighted in red, specifically in the regions of North America, South America, Europe, and Africa.

China in Lateinamerika

Antiimperialistischer Freund oder neuer Hegemon?

CLAUDIA DETSCH
September 2013

- Die Beziehungen zwischen China und Lateinamerika sind in den letzten Jahren intensiver geworden. China folgt dabei seinen Handelsinteressen und ist vorrangig an rohstoffreichen Ländern interessiert – die politische Orientierung der jeweiligen Regierung spielt anscheinend keine Rolle. Vielen lateinamerikanischen Regierungen erscheint eine enge Anbindung an China auch in internationalen Fragen vielversprechend.
- Kritische Stimmen verweisen auf die Risiken durch das überkommene Wirtschaftsmodell des Rohstoff- und Agrarexports. Die Befürworter_innen eines starken chinesischen Engagements haben dagegen die Vorbildfunktion im Blick: die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung und die Verringerung der Armut. Wirtschaftliche Prosperität und sozialer Aufstieg scheinen derzeit höher im Kurs zu stehen als eine demokratische Entwicklung.
- Chinas Politik der bilateralen Kooperation erschwert die Bündelung lateinamerikanischer Interessen. Tatsächlich hat Lateinamerika keine gemeinsame China-Strategie; die traditionelle Asymmetrie in den Beziehungen zu den USA wiederholt sich nun offenbar mit China.

Über die Aktivitäten Chinas in Asien und Afrika wird intensiv, zuweilen auch aufgeregt, in deutschen Medien berichtet. Im Schatten bleiben dagegen meist die Beziehungen Chinas zu Lateinamerika. Doch auch diese Region hat in den vergangenen 15 Jahren ihre Verbindung zur Volksrepublik gestärkt – eine Entwicklung, die ebenfalls die EU und die USA betrifft.

Chinas Außenpolitik steht im Ruf, in erster Linie wirtschaftlichen Interessen zu dienen und damit der Macht-sicherung der Kommunistischen Partei. Bezogen auf Lateinamerika ist das nicht anders. Die Handelsinteressen gelten als Leitmotiv der diplomatischen Offensive der vergangenen Jahre. Erkennbar richtet die chinesische Regierung ihre Aufmerksamkeit vor allem auf rohstoffreiche Länder. Die politische Orientierung der jeweiligen Regierung scheint unbedeutend. Peking unterstreicht dieses rein wirtschaftliche Interesse – es soll kein Misstrauen der US-Regierung heraufbeschworen werden. Umgekehrt aber ist die Anziehungskraft seitens der linken Regierungen und Bewegungen Lateinamerikas durchaus größer, gilt ihnen die Nähe zu China doch als antiimperialistisch und damit als Akt der Emanzipation und Unabhängigkeit. Ihnen erscheint die Volksrepublik als große Gegenspielerin der USA. Entsprechend fiel das chinesische Interesse bei den aufsteigenden linksgerichteten und US-kritischen Regierungen im vergangenen Jahrzehnt auf fruchtbaren Boden.

China offeriert zudem die eigenen Erfahrungen beim Aufbau der Wirtschaft und beim Abbau der Armut. Diesen Modellcharakter haben die Industriestaaten nicht zu bieten. Sowohl der liberale Kapitalismus à la Washington Consensus als auch die soziale Marktwirtschaft kontinentaleuropäischen Zuschnitts haben ihre Strahlkraft überwiegend eingebüßt. Dass sich in China nun eine andere Spielart von Manchester-Kapitalismus austobt, wird weitgehend ignoriert oder in linken Regierungskreisen zumindest öffentlich kaum diskutiert. Und noch weitere Faktoren scheinen zugunsten der Volksrepublik zu sprechen. Sie teilt mit den lateinamerikanischen Staaten das Schicksal einst kolonisierter Länder. Die Bevölkerung ist nicht weiß, die Kultur nicht europäisch verwurzelt – zu einer Zeit, in der viele lateinamerikanische Nationen 200 Jahre nach ihrer formalen Unabhängigkeit wahre Souveränität anstreben, wirkt dies anziehend.

Die Kooperation mit der Volksrepublik ermöglicht es den Lateinamerikaner_innen zudem, in die aus ihrer Sicht vorrangigen Sektoren zu investieren. Entsprechend floss der überwiegende Teil der chinesischen Investitionen und Kredite bislang in die Bereiche Energie, Bergbau, Infrastruktur und Verkehr, zunehmend auch in die Agrarwirtschaft.

Motor oder Bremse der Entwicklung?

Inzwischen mehren sich angesichts der wachsenden chinesischen Präsenz in der Region kritische Stimmen. Die Motive für die zunehmende Skepsis sind vielfältig: Sie reichen von den Dumpingpreisen chinesischer Produkte auf den heimischen Märkten über befürchtete Umweltschäden beim Rohstoffabbau und in der Sojaproduktion sowie einem Ausverkauf der Bodenschätze bis hin zur grundsätzlichen Ablehnung eines zu großen Einflusses des autoritären Staates. Wie in Afrika, so werden auch in Lateinamerika Stimmen laut, die vor Neokolonialismus und Neoimperialismus warnen. Doch eine solche Debatte gilt der politischen Führung in der Region als nicht opportun.

Der Handel mit Rohstoffen und Agrargütern, der von China befeuert wird, ermöglicht hohe Einnahmen und in der Folge auch hohe Staatsausgaben – damit geht es letztlich um die Popularität der Regierenden. Doch birgt diese Entwicklung Risiken. Das über Jahrhunderte tradierte Geschäftsmodell Lateinamerikas als Lieferant von Bodenschätzen und Agrarprodukten wird fortgeschrieben und der nötige Strukturwandel blockiert. Wirtschaftliche und politische Reformen unterbleiben, innovative Geschäftsideen, dynamische Wirtschaftszweige und nachhaltige Produktionsweisen erfahren wenig Aufmerksamkeit. Die Ausgaben für Bildung und Forschung sind in der Region, verglichen mit Asien, gering. Zudem werden in der Agrarindustrie und im Bergbau nur wenige qualifizierte Arbeiter_innen benötigt. Im Gegenzug sind in beiden Sektoren die Auswirkungen auf die ansässige Bevölkerung und die Umwelt oft negativ. Die Bodenschätze finden sich außerdem häufig in ökologisch sensiblen Gebieten am Amazonas oder im andinen Hochland; oftmals sind die Bodenrechte umstritten. In der Folge mehren sich in ganz Lateinamerika soziale Konflikte.

Modellfall China?

Chinas Banken und Unternehmen stehen bei Kritiker_innen im Verdacht, hinter ihre westlichen Pendant zurückzufallen, wenn es um soziale Verantwortung, Arbeits- und Produktionsstandards, Steuern, Jobs für die lokale Wirtschaft, Umweltauflagen, Korruptionsbekämpfung etc. geht. Die lateinamerikanische Linke verweist angesichts solcher Vorhaltungen gern auf die Verfehlungen westlicher Banken und Konzerne und stellt die dortige Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit heraus. Der wirtschaftliche Erfolg und der Aufstieg zur Weltmacht machen Chinas Modell für sie attraktiv – die demokratischen Mängel und gesellschaftlichen Verwerfungen treten in den Hintergrund. Die mangelnde Meinungs- und Versammlungsfreiheit wird kaum debattiert, und der Hinweis auf den von endemischer sozialer Ungleichheit zeugenden Gini-Koeffizienten oder die ausufernde Korruption etwa gilt schnell als USA-lastige Miesmacherei.

Auch im politischen Repertoire der extremen Linken wie des konservativen Lagers finden sich autoritär-populistische Anwandlungen. China mag hier durchaus als Vorbild gelten. Seine Wirtschaft scheint nicht nur trotz des antidemokratischen Kurses der Regierung erfolgreich, sondern sogar durch diesen begünstigt. In vielen lateinamerikanischen Ländern steht wirtschaftliche Prosperität und daraus resultierende soziale Entwicklung erkennbar höher im Kurs als die Stärkung unabhängiger demokratischer Institutionen und ein Gefüge von *checks and balances*. China kommt dabei eine Doppelrolle zu: Das Land dient als Orientierung ebenso wie als Financier auf dem eingeschlagenen Weg.

Muss der Westen also fürchten, dass im globalen Wettkampf der politischen und gesellschaftlichen Modelle das bislang als verbündet geltende Lateinamerika die Seiten wechselt? Die Region könnte durchaus ein Spielfeld der laufenden Auseinandersetzung zur globalen Systemfrage werden. Kritiker_innen insbesondere aus den USA verweisen darauf, dass der schwindende westliche Einfluss dazu führen könnte, beim Werben um demokratische Werte ins Hintertreffen zu geraten. Das schwierige Verhältnis vieler Regierungen zu den Medien etwa oder auch Gesetze zur Überwachung der Zivilgesellschaft deuten sie als Beleg. Diesen Vorwurf allerdings kontert die lateinamerikanische Linke mit dem Hinweis auf Washingtons eigene Umtriebe – ihr gelten die USA

keinesfalls als Hort der Demokratie, sondern als Quell autoritären und imperialistischen Verhaltens. Die Affäre um den Whistleblower Edward Snowden und die von ihm aufgedeckte Spionageaffäre dient dabei nur als jüngster Beleg für die Doppelmoral und Verlogenheit Washingtons.

Die amerikanische Hegemonie befindet sich in Lateinamerika in rasantem Niedergang. Die Kritik an Europa ist zurzeit noch gemäßigter, weist aber in eine ähnliche Richtung. Zudem gilt der alte Kontinent angesichts der massiven wirtschaftlichen Schwierigkeiten und des sozialen Ausverkaufs als Auslaufmodell. Die EU hat vor dem Hintergrund des nationalistisch motivierten Gezänks auch als Vorbild der regionalen Integration weitgehend ausgedient.

Mitstreiter einer neuen Weltordnung

Doch nicht nur der wirtschaftliche Erfolg und die straffe Regierungsführung machen China als Partner attraktiv. Das asiatische Riesenreich versteht sich zudem international als Spielmacher unter den Entwicklungs- und Schwellenländern. Die Süd-Süd-Kooperation gilt in China wie in Lateinamerika als essenzieller Baustein einer multipolaren Weltordnung. Gemeinsame Werte werden betont, ähnliche Vorstellungen zur Zukunft der globalen Beziehungen herausgestellt. Das Abstimmungsverhalten Chinas bei den Vereinten Nationen findet in Lateinamerika verbreitet Gefallen, gilt doch auch dort das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder als Leitmotiv.

Es ist zu erwarten, dass China die Verortung bei den Entwicklungsländern beibehalten und entsprechende Allianzen suchen wird. So zählt das Land bereits zur Avantgarde der Reform des IWF. Ein weiteres Beispiel ist die Zusammenarbeit zwischen Brasilien, China, Indien und Südafrika in der WTO. Der UN-Klimagipfel in Kopenhagen im Jahr 2009 markierte eine Zeitenwende, als erstmals eine Kooperation der aufstrebenden Schwellenländer das Ergebnis maßgeblich bestimmte. China trieb die gemeinsame Position innerhalb der als BASIC-Gruppe bekanntgewordenen Koalition mit Brasilien, Südafrika und Indien voran und warb um die Zustimmung der über 100 in der sogenannten G77 zusammengefassten Entwicklungs- und Schwellenländer. Zum ersten Mal in der Geschichte globaler Konferenzen hatten weder die

USA noch die europäischen Staaten eine Führungsrolle inne. Die USA assistierten bei der Formulierung des Kopenhagen-Abkommens, der EU war nicht einmal diese Rolle vergönnt.

Zukünftig dürften unter der Ägide Chinas auch gänzlich neue Institutionen entstehen, vorangetrieben über die oben genannte Koalition, erweitert um Russland – inzwischen weltweit bekannt als BRICS-Staaten. Aus Sicht des globalen Südens werden die bestehenden internationalen Institutionen zu zögerlich und halbherzig reformiert. China dürfte hier künftig eine zentrale Doppelrolle spielen: auf eine Reform von IWF, Weltbank und WTO insistierend und parallel dazu neue Institutionen initiiierend. Dies könnte beispielsweise bedeuten, die Weltbank zu unterstützen und gleichzeitig die Rolle von China Development Bank und China Exim Bank in den Entwicklungs- und Schwellenländern auszubauen.

Doch heißt das, dass Peking in Lateinamerika neben Rohstoffen, Nahrungsmitteln und lukrativen Anlagemöglichkeiten auch gezielt politische Beziehungen und Allianzen sucht? Bündnisse mit den lateinamerikanischen Regierungen dürften eher sporadisch und ad hoc entstehen. Eine Ausnahme sind die chinesisch-brasilianischen Beziehungen, die beiden Seiten als prioritär gelten. Übereinstimmende Interessen gibt es bereits seit Längerem, und in jüngster Zeit arbeiten die beiden Regierungen gezielt zusammen. Auf dem Weg zu einer multipolaren Weltordnung, zu reformierten oder neu zu schaffenden globalen Institutionen und multilateralen Entscheidungsfindungen betrachten Peking und Brasilien sich als enge Partner. In dieser Perspektive möchten beide Regierungen auch den Zusammenschluss der BRICS-Gruppe im Jahr 2009 verstanden wissen, der neben Brasilien und China wie erwähnt noch Russland, Indien und Südafrika angehören.

Peking – Motor oder Bremse der regionalen Integration?

Der Aufstieg Chinas bei gleichzeitigem Bedeutungsverlust Europas und der USA wird nicht per se für eine gerechtere *global governance* sorgen. Aber der Aufstieg der Schwellenländer, allen voran der BRICS-Staaten, mündet in eine demokratischere globale Wirtschaftsordnung. Das Ungleichgewicht zwischen einigen wenigen reichen Ländern mit vergleichsweise kleiner Bevölke-

rungszahl und dem Gros der Weltbevölkerung in den Staaten des Südens und Ostens verringert sich. Wie multipolar aber die internationalen Beziehungen tatsächlich sein werden und wie sich die etablierten und aufstrebenden Mächte zueinander verhalten, ist bislang offen. Dies wird auch am Beispiel der BRICS-Gruppe deutlich, in der China bereits eine Führungsrolle innehat. Diese lässt sich auch auf die machtvolle wirtschaftliche Position zurückführen – der Handel mit China übertrifft den der übrigen BRICS-Mitglieder untereinander um ein Vielfaches.

Auch Brasilien kommt hinsichtlich seiner wirtschaftlichen oder politischen Bedeutung auf internationaler Ebene China nicht gleich, ebenso wenig Russland oder Südafrika. Einzig Indien gilt als möglicher Herausforderer. In dem Ausmaß aber, in dem die genannten Länder ihre Rolle als regionale Führungsmächte ausfüllen, ist eine Kooperation mit ihnen für China unerlässlich. Gleichzeitig können sie potenziell den chinesischen Einfluss in ihrer Region eindämmen und kanalisieren. Tatsächlich aber kann dies nur gelingen, wenn sie eine aktive gestalterische Führungsrolle wahrnehmen. Brasilien lässt genau daran in den vergangenen Jahren Zweifel aufkommen. Die divergierende ideologische Ausrichtung der lateinamerikanischen Präsident_innen macht allerdings das Aushandeln gemeinsamer Positionen und Strategien in internationalen Fragen auch überaus schwierig. In der Folge gibt Brasilien de facto und trotz anderslautender Rhetorik in seiner globalen Agenda BRICS und den G20 den Vorzug vor den nachbarschaftlichen Beziehungen.

Verstärkt China planvoll oder eher ad hoc seine Beziehungen mit Lateinamerika? Darüber gehen die Meinungen außenpolitischer Beobachter_innen auseinander. Einigkeit herrscht dagegen, wenn die Verbindungen von der anderen, der südlichen Seite her betrachtet werden: Lateinamerika als Region ebenso wie den einzelnen Regierungen dort fehlt es an einer China-Strategie. Pekings außenpolitische Strategie verstärkt diese Dispersität, denn China präferiert insgesamt bilaterale Beziehungen gegenüber multilateralen. Überdies tauschen sich die lateinamerikanischen Staaten bisher nicht über eine gemeinsame Strategie aus, und daher schließt jedes Land individuelle Abkommen. Im Zweifel dürfte dies für Peking von Vorteil sein. Und tatsächlich mehren sich die Hinweise, dass die traditionelle Asymmetrie in den Beziehungen zu den USA sich nun beim Ausbau der Beziehungen zu China wiederholt.



Den USA und der EU ist mit China ein Rivale in Lateinamerika erwachsen, von dem sie gleichzeitig profitieren. Ob diese neue Konstellation für Lateinamerika auf dem Weg zu mehr Souveränität und Prosperität über den Moment hinaus hilfreich sein wird, muss sich noch zeigen. Die Abhängigkeit von China – besonders im Handel und bei den Finanzen – ist für einige Länder der Region bereits heute immens. Die geografische Distanz und die kulturellen und ethnischen Unterschiede machen es aber unwahrscheinlich, dass China in Lateinamerika zum Hegemon wird, wie die USA es waren. Es liegt nun an Lateinamerika selbst, den Wettstreit zwischen EU, USA und China wirtschaftlich und auf internationaler Ebene zu seinen Gunsten zu nutzen.



Über die Autorin

Claudia Detsch ist ab Dezember 2013 Direktorin der Zeitschrift Nueva Sociedad der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Sitz in Buenos Aires, Argentinien und war vorher Leiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Quito, Ecuador.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dörte Wollrad | Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: ++49-30-269-35-7484 | Fax: ++49-30-269-35-9253
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Bestellungen/Kontakt:
info-lak@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-658-1