

GLOBALE UND REGIONALE ORDNUNG

# LEHREN FÜR EUROPA?

## Chinas Engagement in Lateinamerika

**Benjamin Creutzfeldt, Leolino Dourado  
und Matt Ferchen**  
Februar 2024



Seit Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich China als einflussreicher Akteur in Lateinamerika und der Karibik mit einer starken Präsenz in den Bereichen Handel, Finanzierung und Infrastrukturprojekte etabliert.



Wenn Deutschland und Europa ihre Beziehungen zu Ländern Lateinamerikas und der Karibik intensivieren und ausbauen wollen, müssen beide Regionen ihre Ziele und Werte transparent machen, mögliche Interessenkonflikte in den Griff bekommen und eine gemeinsame Agenda festlegen.



Um sich von China zu unterscheiden und als Handelspartner attraktiver zu werden, sollte die EU dazu beitragen, dass die lateinamerikanischen Länder ihre Abhängigkeit vom Rohstoffhandel verringern und ihre Volkswirtschaften diversifizieren.



# Inhalt

	<b>EINFÜHRUNG</b>	<b>2</b>
<b>1</b>	<b>CHINAS BEZIEHUNGEN ZU LATEINAMERIKA UND DER KARIBIK IN DEN LETZTEN ZWEI JAHRZEHNEN</b>	<b>3</b>
	1.1 Wirtschaftsbeziehungen: Handel, Investitionen, Finanzierung, Infrastruktur .....	3
	1.2 Politische und diplomatische Beziehungen .....	10
	1.3 Chinas Soft Power .....	13
<b>2</b>	<b>EINE NEUE BEZIEHUNG ZWISCHEN DER EU UND DEN LÄNDERN LATEINAMERIKAS UND DER KARIBIK</b>	<b>15</b>
	2.1 Wirtschaftliche Beziehungen .....	17
	2.2 Geopolitische, diplomatische und politische Beziehungen .....	20
	2.3 Europas Soft Power .....	22
	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN</b>	<b>25</b>
	Referenzen .....	27

# EINFÜHRUNG

Die wirtschaftliche und politische Bedeutung Chinas in Lateinamerika und der Karibik (LAK) hat seit der Jahrtausendwende rapide zugenommen. Die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen beider Regionen sind immer enger verflochten. Für die größten Volkswirtschaften Lateinamerikas, darunter Brasilien, Mexiko, Argentinien und Kolumbien, ist China heute einer der wichtigsten Handelspartner. In den letzten Jahren hat sich China mit Hilfe seiner Entwicklungsbanken auch eine wichtige Rolle als Kreditgeber und Investor erarbeitet. Auch Direktinvestitionen chinesischer Unternehmen, z.B. in Infrastrukturprojekte im Energie- und Verkehrssektor, sind ein wichtiger Teil des wirtschaftlichen Einflusses Chinas auf die Region. Zahlreiche Länder haben sich der chinesischen »Belt and Road Initiative« (BRI) angeschlossen, die den Ausbau der regionalen und globalen Infrastruktur zum Ziel hat. Während der Covid-19-Pandemie unterstützte China die Bemühungen vieler lateinamerikanischer und karibischer Länder, die Ausbreitung des Virus frühzeitig zu bekämpfen, zum Beispiel mit Schutzmasken und Impfstoff, begleitet von öffentlichkeitswirksamen Kampagnen. Da die Staaten der Region mit großen wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, scheinen lateinamerikanische und karibische Regierungen jeglicher politischer Couleur China als pragmatischen und zuverlässigen potenziellen Partner zu betrachten, auch wenn Chinas Kultur und politisches System viele abschreckt.

Chinas wachsende Präsenz in Lateinamerika und der Karibik ist nicht nur für die Region selbst von Bedeutung, sondern hat auch Auswirkungen auf Europa. Tatsächlich sind einige Aspekte der wirtschaftlichen Beziehungen Europas zu mehreren Volkswirtschaften der Region (darunter Kuba, Venezuela und Brasilien) zwar deutlich stärker ausgeprägt als die der Volksrepublik China (VR China), insbesondere im Hinblick auf den Investitionsbestand. Doch im Gegensatz zu den europäischen Akteuren nutzt die chinesische Regierung einen öffentlichkeitswirksamen Ansatz, indem sie für ihre Beziehungen zu den Ländern Lateinamerikas und der Karibik klar artikulierte Konzepte und Ziele vorlegt und die Bedeutung der Zusammenarbeit mit China für die soziale, politische und wirtschaftliche Entwicklung der Region betont. Dennoch sind Analyst\_innen, Politiker\_innen und die Öffentlichkeit geteilter Meinung über die Chancen und Risiken dieser Beziehung, wie eine Meinungsumfrage von Latinobarómetro und der Friedrich-Ebert-Stiftung deutlich

macht.<sup>1</sup> Die lateinamerikanische und karibische Öffentlichkeit ist aus historischen Gründen misstrauisch gegenüber externen Mächten, hofft aber auch, mit China als neuem Protagonisten der Weltpolitik eigene Ziele verfolgen zu können.

Vor dem Hintergrund des Krieges in der Ukraine und der sogenannten *Zeitenwende* haben sich die geopolitischen Spannungen verschärft. In diesem sich wandelnden Umfeld sind Lateinamerika und die Karibik wieder in den Fokus der deutschen und europäischen Aufmerksamkeit gerückt. Sie sind vielversprechende Partner für die Diversifizierung der europäischen Energie- und Rohstoffversorgung und spielen eine Schlüsselrolle bei der Eindämmung des Klimawandels, der Erhaltung der globalen Artenvielfalt und der Verteidigung der Demokratie und der bestehenden internationalen Ordnung.

Ziel der vorliegenden Analyse ist es, die Rolle Chinas in Lateinamerika und der Karibik besser zu verstehen und zu untersuchen, wie sich die Beziehungen zwischen China und der Region in den kommenden Monaten und Jahren auf die Möglichkeiten und Grenzen des europäischen und deutschen Engagements in der Region auswirken könnten. China wird abwechselnd als Partner, Konkurrent und Systemrivale der Europäischen Union (EU) gesehen, aber in Lateinamerika und der Karibik sind die Perspektiven auf China recht unterschiedlich, je nach Land und je nachdem, ob sowohl China als auch Europa eine wichtige Rolle spielen. Der EU-CELAC-Gipfel im Jahr 2023 machte deutlich, dass die Staats- und Regierungschefs Lateinamerikas und der Karibik häufig nicht mit ihren EU-Kollegen über innenpolitische Prioritäten übereinstimmen und immer selbstbewusster auftreten, um ihnen Geltung zu verschaffen (CELAC ist die Gemeinschaft der lateinamerikanischen und karibischen Staaten). Deutschland und Europa haben starke wirtschaftliche Beziehungen zu der Region, untermauert durch tiefe historische, kulturelle und intellektuelle Bindungen, jedoch müssen sie überdacht, neugestaltet und gestärkt werden.

<sup>1</sup> Vgl. <https://data.nuso.org/en> (Latinobarómetro, Nueva Sociedad und Friedrich-Ebert-Stiftung 2021),

## 1

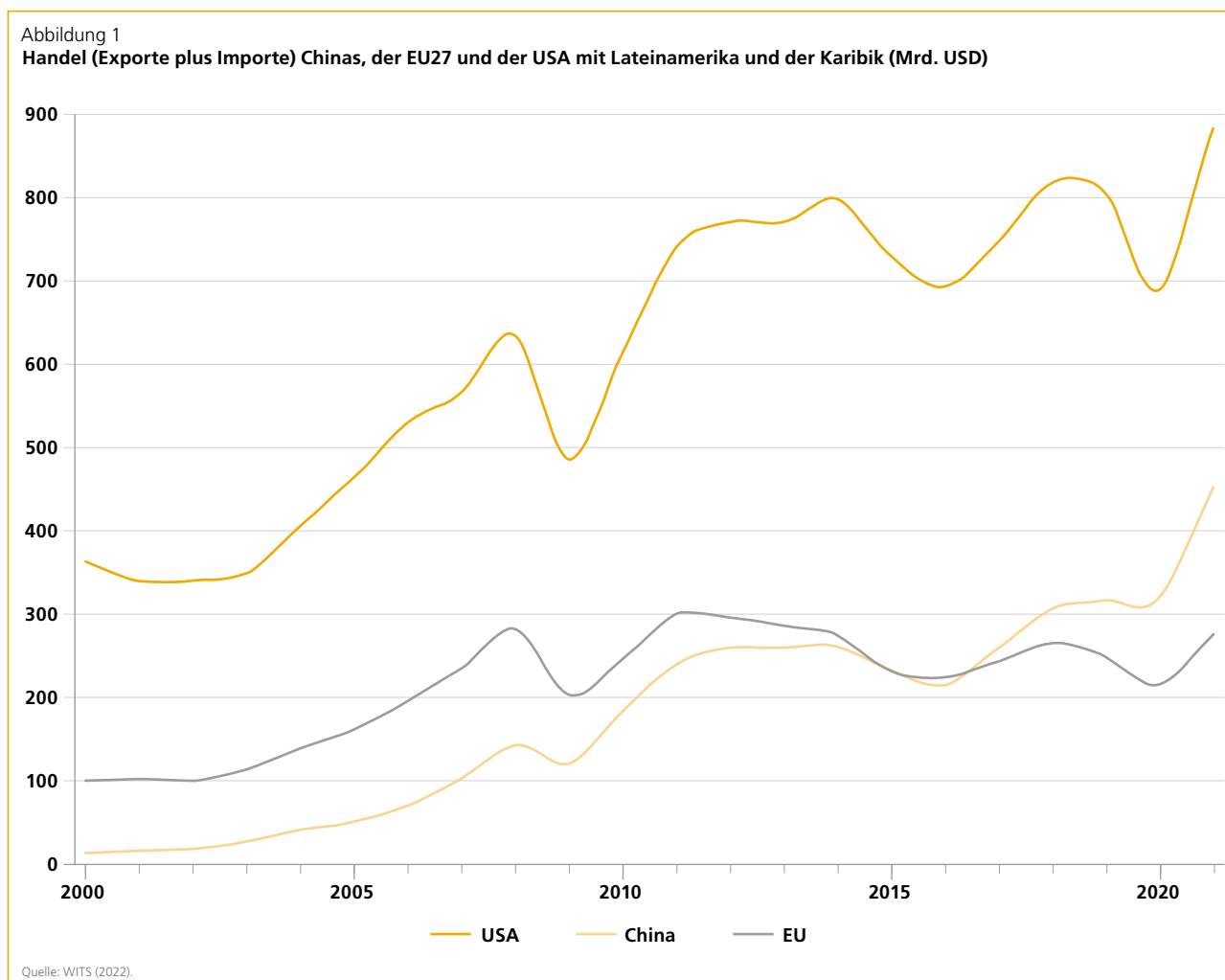
# CHINAS BEZIEHUNGEN ZU LATEINAMERIKA UND DER KARIBIK IN DEN LETZTEN ZWEI JAHRZEHNEN

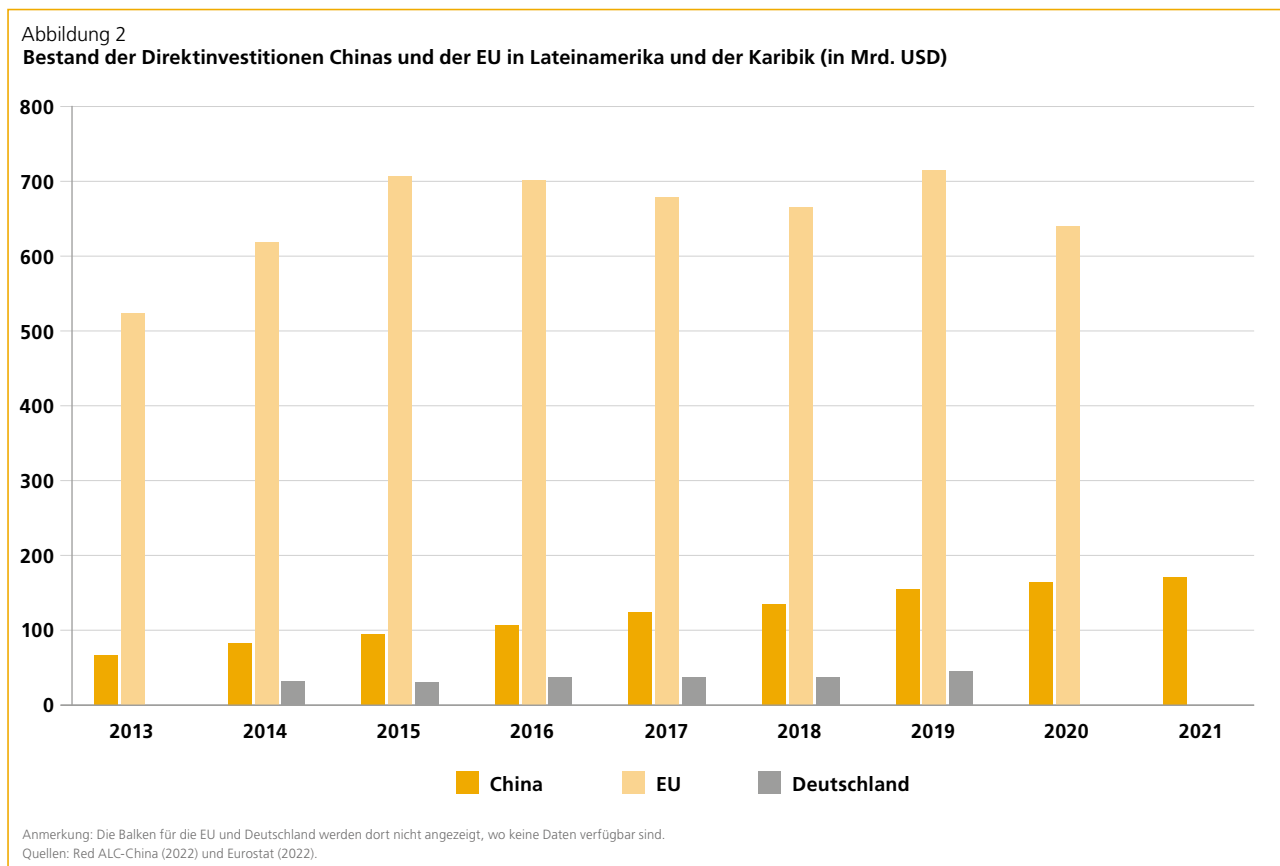
## 1.1 WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN: HANDEL, INVESTITIONEN, FINANZIERUNG, INFRASTRUKTUR

Unsere Analyse der Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und Lateinamerika und der Karibik umfasst Handel, Investitionen, Finanzierung und Infrastrukturprojekte. Trotz der geografischen Entfernung gehen die ersten Handelsbeziehungen auf das 16. Jahrhundert zurück. Sie wurden mehr als drei Jahrhunderte lang mit Hilfe der spanischen Manilla-Galeonen fortgesetzt. So richtig Fahrt nahmen sie jedoch zu Beginn des 21. Jahrhunderts auf.

## WACHSENDER HANDEL, ANGETRIEBEN DURCH BODENSCHÄTZE

In den letzten zwei Jahrzehnten hat der **Handel** zwischen China und der Region Lateinamerika und Karibik (LAK) exponentiell zugenommen und eine beachtliche Bedeutung erlangt. Um 2017 löste China die EU als zweitwichtigsten Handelspartner der Region nach den Vereinigten Staaten ab. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, stiegen die Exporte und Importe zwischen China und der LAK-Region zwischen 2000 und 2021 von 12,5 Milliarden US-Dollar auf fast 450 Milliarden US-Dollar. Zum Vergleich: China liegt zwar im-





mer noch deutlich hinter den Vereinigten Staaten, hat aber alle 27 EU-Mitglieder zusammengenommen weitgehend hinter sich gelassen. Hervorzuheben ist, dass sich der Abstand zwischen dem Handelsvolumen zwischen China und Lateinamerika und dem Handelsvolumen zwischen der EU und der LAK-Region im Jahr 2021 vergrößert hat, was auf einen schnelleren Aufschwung und eine größere Dynamik des Handelsaustauschs zwischen China und der LAK-Region in der Zeit nach dem Ende der Covid-19-Pandemie schließen lässt.

Infolge des Handelsbooms sind chinesische Unternehmen zu einer immer wichtigeren **Investitionsquelle** für die Länder Lateinamerikas und der Karibik geworden, wenn auch noch weit hinter der EU. Zuverlässige Daten über Investitionen sind schwer zu erhalten, aber einige Quellen beziffern den chinesischen Investitionsbestand in der Region auf mehr als 170 Milliarden US-Dollar. Zum Vergleich: Die EU hat einen gemeldeten Investitionsbestand von 625 Milliarden US-Dollar, wovon 42,5 Milliarden US-Dollar auf Deutschland entfallen. Es ist jedoch erwähnenswert, dass chinesische Investitionen in Lateinamerika und der Karibik erst seit kurzem getätigt werden (seit nur zwei Jahrzehnten) und dass sie stetig zunehmen (Abb. 2).

Chinas Einfuhren aus Lateinamerika und der Karibik sowie seine Investitionen in die Region sind hauptsächlich auf seine Nachfrage nach Bodenschätzen und Rohstoffen zurückzuführen. Im Zeitraum von 2002 bis 2021 machten Kupfer, Eisen, Öl, Sojabohnen, Rohöl und Zellstoff 70 Prozent der lateinamerikanischen und karibischen Exporte nach China aus. Gleichzeitig floss derselbe Anteil der chinesischen In-

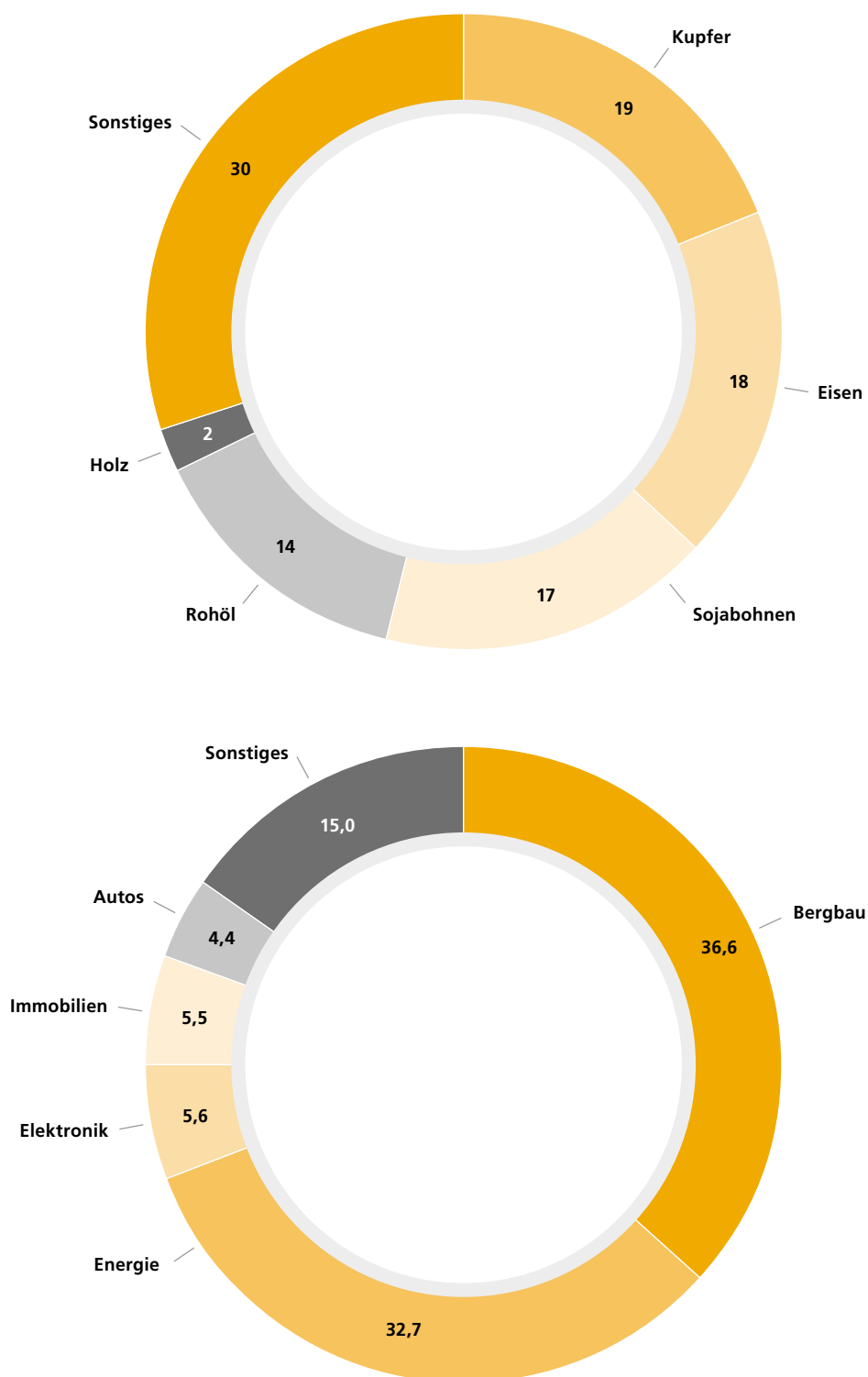
vestitionen in den Bergbau- und Energiesektor der Region (siehe Abb. 3). Chinas Appetit auf Rohstoffe hat das Wirtschaftswachstum in vielen Ländern der Region angekurbelt, aber diese Art Handel sorgt aufgrund seiner Anfälligkeit für Konjunkturzyklen und Preisschwankungen, der von China vorangetriebenen Deindustrialisierung der Region und der negativen Auswirkungen auf die Umwelt auch für Bedenken (Ray et al. 2016).

Die politikorientierten chinesischen Staatsbanken (d.h. die China Development Bank und die Export-Import Bank of China) sind zu einer bedeutenden **Finanzierungsquelle** für Lateinamerika und die Karibik geworden.<sup>2</sup> Zwischen 2008 und 2019 hat China Kredite in Höhe von über 131 Milliarden US-Dollar an Länder in der Region vergeben, insbesondere an solche, die nur begrenzt Zugang zu anderen Finanzierungsquellen haben. Zum Vergleich: Dieser Betrag entspricht in etwa dem, was die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) im gleichen Zeitraum an staatlich garantierten Darlehen in der Region auszahlte.

<sup>2</sup> Chinas politikorientierte Staatsbanken sind staatliche Finanzinstitute mit der Aufgabe, nationale Strategien und Politiken zu unterstützen. China hat drei solcher Banken: Die Export-Import Bank of China, die China Development Bank (CDB) und die Agricultural Development Bank of China. Die Export-Import-Bank ist für einen Großteil der chinesischen Auslandskredite zu Vorzugsbedingungen verantwortlich, während die CDB in der Regel Darlehen zu kommerziellen Zinssätzen vergibt. Während die Kreditvergabe durch chinesische politikorientierte Staatsbanken in den 2000er und frühen 2010er Jahren ein Hauptmerkmal der chinesischen Finanzierung in Lateinamerika und der Karibik war, ist sie seit etwa 2016 weitgehend der Kreditvergabe durch Geschäftsbanken und andere Formen der Finanzierung gewichen.

Abbildung 3

Chinas Einfuhren aus Lateinamerika und der Karibik nach Produkten (oben) und Chinas Investitionen in Lateinamerika und der Karibik nach Sektoren (unten) in %



Quellen: Trademap (2022) und Red ALC-China (2022).

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass in den letzten drei Jahren eine Verlangsamung der Kreditvergabe durch politikorientierte Staatsbanken sowie ein Wechsel zu anderen Finanzierungsformen, auch durch chinesische Geschäftsbanken, stattgefunden hat. Myers und Ray (2022) zufolge gibt es ver-

schiedene Gründe für das Ausbleiben neuer Darlehen, darunter »Pekings größeres Bemühen, gewinnbringende und »hochwertige« Projekte auszuwählen [...] und eine offensichtliche Neuausrichtung der Bemühungen der politikorientierten Staatsbanken Chinas auf die binnenwirtschaftliche Entwicklung«.

Schließlich sind **Infrastrukturprojekte** ein weiterer Bereich, in dem chinesische Unternehmen an Bedeutung gewonnen haben. Der Umsatz chinesischer Bauunternehmen mit Projekten in Lateinamerika und der Karibik belief sich im Zeitraum von 2000 bis 2020 auf 142 Milliarden US-Dollar. Angesichts der Kapazitäten Chinas und seines Interesses, diesen Markt zu dominieren, sowie mit Blick auf die Infrastrukturlücke der Länder der Region, hat dieser Bereich weiterhin Wachstumspotenzial.

## DIE BEDEUTUNG DER »BELT AND ROAD INITIATIVE« IN LATEINAMERIKA UND DER KARIBIK: MEHR ALS NUR SYMBOLIK?

Die »Belt and Road Initiative« oder »Neue Seidenstraße«, Chinas wichtigste außenwirtschaftspolitische Maßnahme zur Finanzierung und zum Aufbau von Verkehrs-, Energie-

und digitaler Infrastruktur sowie anderen Formen der Vernetzung, wurde zwar 2013 begonnen, aber erst mit Verspätung auf Lateinamerika und die Karibik ausgedehnt, etwa ab 2017 (Ferchen 2021). Der geografische Schwerpunkt der Belt and Road Initiative liegt weitgehend in Asien selbst, mit gut beworbenen Erweiterungen auf Europa und Afrika. Ab 2017 begannen chinesische Beamte jedoch, eine Reihe von Absichtserklärungen mit Regierungen insbesondere in Mittelamerika und der Karibik und später auch in einigen südamerikanischen Ländern zu unterzeichnen. Argentinien, das im Februar 2022 eine Absichtserklärung zum Beitritt zur Belt and Road Initiative unterzeichnete, ist der bisher größte südamerikanische Unterzeichner. Einige der ersten »Belt and Road«-Vereinbarungen, insbesondere mit Panama und der Dominikanischen Republik, beinhalteten sowohl die diplomatische Anerkennung der Volksrepublik China anstelle Taiwans als auch Vereinbarungen über von China finanzierte Infrastrukturprojekte oder Investitionszonen. Bis Anfang

Abbildung 4  
Lateinamerikanische und karibische Länder, die Abkommen im Rahmen der Belt and Road Initiative unterzeichnet haben



Quelle: Von den Autoren erstellt.



2023 haben die Regierungen von 21 Ländern der LAK-Region Absichtserklärungen im Zusammenhang mit Chinas Belt and Road Initiative unterzeichnet. Streng genommen kommen durch die Belt and Road Initiative jedoch keine neuen Bereiche der Zusammenarbeit auf die chinesisch-lateinamerikanisch-karibische Agenda, da sie sich auf bereits behandelte Themen wie Politikkoordinierung, Infrastrukturkonkretivität, Handelserleichterungen, Finanzintegration und persönliche Beziehungen konzentriert.

Die symbolische Bedeutung der Ausweitung der wichtigsten außenwirtschaftspolitischen Initiative Chinas auf Lateinamerika und die Karibik und ihre freundliche Aufnahme in vielen Ländern der Region ist zweifellos groß. Doch da es weniger durch die chinesische Zentralbank unterstützte große Staudamm- oder Eisenbahninfrastrukturprojekte in der Region gibt und die allgemeine Entwicklung hin zu kleineren oder kommerziellen Finanzierungen geht – auch für Stromnetze oder digitale Infrastruktur –, hat die öffentliche Aufmerksamkeit für die Zusammenarbeit zwischen China und der LAK-Region im Rahmen der Belt and Road Initiative in den letzten Jahren nachgelassen. Darüber hinaus hat die Covid-19-Pandemie das Tempo der Geschäftsabschlüsse im Rahmen der Belt and Road Initiative verlangsamt, und zudem haben Korruptionsskandale im Zusammenhang mit Infrastrukturprojekten in Brasilien und in der gesamten Region

die Stimmung für hochkarätige chinesisch-lateinamerikanische Infrastrukturgeschäfte verdorben. Trotz dieses Gegenwinds ist der Infrastrukturbedarf in der Region nach wie vor enorm. Die Interamerikanische Entwicklungsbank hat einen Bedarf von über zwei Billionen US-Dollar an Investitionen in die Verkehrs-, Energie-, Sanitär- und Telekommunikationsinfrastruktur bis 2030 errechnet. Darüber hinaus unterstreichen neue chinesische Vereinbarungen über Energie- und Verkehrsinfrastruktur in Argentinien und die anhaltenden Kontroversen über von China finanzierte Projekte wie das Wasserkraftwerk Coca Codo Sinclair in Ecuador, dass die Belt and Road Initiative und ihre Auswirkungen nach wie vor von großer Bedeutung für die Beziehungen zwischen China und der LAK-Region sind (Binetti 2023).

### KONZENTRATION DER WIRTSCHAFTS-BEZIEHUNGEN AUF EINE HANDVOLL LÄNDER IN DER REGION

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und der LAK-Region konzentrieren sich auf **eine Handvoll Länder**, von denen die meisten auch die größten Volkswirtschaften der Region sind und über 80 Prozent des regionalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) erwirtschaften. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, entfallen auf Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko

Tabelle 1

#### Wichtigste chinesische Partner nach Gebieten

	Länder	%
Handel 2000–2021	Brasilien	34,3
	Mexiko	17,1
	Chile	13,7
	Peru	6,6
	Argentinien	5,7
	Kombiniert	77,4
ADI 2000–2021	Brasilien	35,5
	Peru	17,4
	Chile	11,9
	Mexiko	9,8
	Argentinien	8,6
	Kombiniert	83,2
Finanzierung 2008–2019	Venezuela	44,5
	Brasilien	21,5
	Ecuador	14,0
	Argentinien	13,1
	Bolivien	2,6
	Kombiniert	95,8
Infrastruktur 2000–2021	Venezuela	29,7
	Brasilien	16,3
	Ecuador	12,9
	Argentinien	8,1
	Mexiko	7,2
	Kombiniert	74,2

Quellen: WITS (2022), Red ALC-China (2022), Ray et al. (2022) und NBS (2022).

und Peru rund 80 Prozent des gesamten lateinamerikanischen und karibischen Handels mit und der Investitionen aus China. Venezuela und Ecuador spielen eine wichtige Rolle bei der Finanzierung und bei Infrastrukturprojekten.

Der Anteil Chinas am Handel liegt in sieben Ländern der Region über dem regionalen Durchschnitt von 17,3 Prozent (siehe Tabelle 2). In Chile und Peru liegt er bei über 30 Prozent und in Brasilien und Venezuela bei über 25 Prozent. Zum Vergleich: Auf die EU entfallen 10 Prozent des internationalen Handels der LAK-Region, wobei der Anteil nur in Kuba mit 33,4 Prozent deutlich über dem Durchschnitt liegt. Die Unterschiede bei den Handelsanteilen lassen sich auf wirtschaftliche Komplementarität zurückführen: Die Länder mit einem höheren Handelsvolumen mit China sind die größten Produzenten von Bodenschätzen und Rohstoffen, die China benötigt. Auch wenn dies keine Situation extremer Abhängigkeit ist, müssen die lateinamerikanischen und karibischen Länder (insbesondere die bereits erwähnten)

nach Ansicht der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC) ihre Handelspartner diversifizieren, um nicht anfällig für externe Schocks zu sein (siehe ECLAC 2021).

Vergleichbare Daten für Investitionen sind nur schwer zu erhalten. Daher haben wir verschiedene Quellen kombiniert, um eine grobe Schätzung der Bedeutung chinesischer Investitionen in Lateinamerika und der Karibik zu erhalten und sie mit den Daten zu den EU-Investitionen zu vergleichen. Insgesamt entfallen acht Prozent der ausländischen Direktinvestitionen (ADI) in der Region auf China, wobei der Anteil in einigen Ländern deutlich höher ist. Hervorzuheben ist der Anteil chinesischer ADI in Peru (25,3 Prozent) und Bolivien (22,7 Prozent). Auch hier ist die EU in einer viel stärkeren Position. Auf die EU-Länder entfällt etwa ein Drittel der Investitionen in der LAK-Region, mit einer besonders starken Präsenz in Venezuela (71,5 Prozent), Brasilien (50,5 Prozent) und Argentinien (49,3 Prozent).

Tabelle 2  
**Anteile Chinas und der EU (in Prozent) am Handel mit Lateinamerika und der Karibik (Exporte plus Importe) und am Bestand an ausländischen Direktinvestitionen (ADI) im Jahr 2021**

Land	China		EU	
	Handel	ADI	Handel	ADI
<b>Region</b>	17,34	8,08	10,08	32,20
<b>Argentinien</b>	13,95	15,03	13,60	49,36
<b>Bolivien</b>	12,75	22,74	8,53	37,80
<b>Brasilien</b>	27,10	10,28	14,96	50,53
<b>Chile</b>	32,41	11,34	10,71	32,04
<b>Kolumbien</b>	18,15	2,87	12,48	9,43
<b>Costa Rica</b>	9,91	0,36	13,27	7,24
<b>Kuba</b>	16,64	NA	33,45	NA
<b>Dominikanische Republik</b>	12,77	0,60	10,52	13,13
<b>Ecuador</b>	18,63	17,27	12,27	38,60
<b>El Salvador</b>	8,62	0,04	4,25	11,48
<b>Guatemala</b>	10,04	NA	7,45	10,82
<b>Honduras</b>	12,60	2,05	9,94	1,71
<b>Mexiko</b>	11,00	2,92	6,63	36,79
<b>Nicaragua</b>	7,44	1,78	11,05	6,29
<b>Panama</b>	19,29	1,22	8,89	25,03
<b>Paraguay</b>	9,70	NA	5,80	NA
<b>Peru</b>	30,35	25,33	10,59	15,19
<b>Uruguay</b>	23,07	0,77	10,17	NA
<b>Venezuela</b>	26,66	15,19	9,07	71,54

Anmerkung 1: Die neuesten Daten zu den ausländischen Direktinvestitionen der EU in Lateinamerika und der Karibik stammen aus dem Jahr 2020.  
 Anmerkung 2: Der Anteil der Investitionen wurde durch den Vergleich verschiedener Quellen berechnet. Da in den Studien unterschiedliche Methoden zur Erfassung von Investitionen verwenden, beträgt die Summe in einigen Fällen mehr als 100 Prozent. Die angegebenen Anteile sind als grobe Schätzung zu betrachten.  
 Quellen: Trademap (2022), Red ALC-China (2022), UNCTAD (2022) und Eurostat (2022).

Es gibt eine Asymmetrie in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und der LAK-Region: China ist für Letztere wichtiger als andersherum. Betrachtet man beispielsweise den wirtschaftlichen Austausch im Jahr 2021, so machte der Handel zwischen China und Lateinamerika und der Karibik etwa 18,5 Prozent des gesamten lateinamerikanischen und karibischen Handels aus, während für China der Anteil nur 7,5 Prozent betrug. Was Investitionen, Finanzierung und Infrastruktur betrifft sind andere Regionen für China bedeutsamer. Damit soll nicht gesagt werden, dass Lateinamerika und die Karibik für China nicht wichtig sind, denn sie liefern dringend benötigte Bodenschätze und andere Rohstoffe und sind für chinesische Unternehmen ein durchaus großer Markt.

## SOZIALE UND ÖKOLOGISCHE ASPEKTE DES CHINESISCHEN ENGAGEMENTS IN DER REGION

Der inhärente Widerspruch in Chinas Engagement in Lateinamerika und der Karibik wird von Monica Nuñez Salas (2022: 5) hervorgehoben: „die zwei scheinbar gegensätzliche Wahrheiten herausstellt: Die Länder Lateinamerikas und der Karibik haben »in hohem Maße von ihrer Partnerschaft mit China profitiert [...] und [es besteht] das Potenzial, eine vorteilhafte Beziehung fortzusetzen, [aber gleichzeitig] treibt das Süd-Süd-Engagement die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und die Umweltzerstörung in den lateinamerikanischen Ländern auf einen Kippunkt zu, mit dem Risiko, dass die lokalen Ökosysteme und Lebensgrundlagen irreversibel beeinträchtigt werden«. Ähnlich wie die Finanzierung aus anderen Ländern zielt das chinesische Engagement darauf ab, die Technologie, die technischen Standards und die Internationalisierung der Unternehmen (insbesondere der Bauunternehmen) zu fördern. Wie in der Literatur vielfach berichtet wird (z.B. Kaplan 2021), müssen bei von China finanzierten Projekten in der Regel chinesische Ausrüstung, technische Standards, Dienstleister und in einigen Fällen auch chinesische Arbeiter eingesetzt werden. Offene und transparente Ausschreibungen werden so zugunsten von Lieferanten und Dienstleistern umgangen, die von China beauftragt werden. Dies kann u. a. zu überhöhten Preisen und begrenzten Spillover-Effekten führen, da lokale Anbieter verdrängt werden, sowie zur Unvereinbarkeit mit bestehenden Standards. In Bezug auf Arbeitnehmer\_innenrechte stellte Dussel Peters (2019: 14) fest, dass chinesische Unternehmen Netzwerke von Subunternehmer\_innen nutzen und dass die Beschäftigten häufig nicht wissen, dass sie an einem chinesischen Infrastrukturprojekt arbeiten. In anderen Fällen haben Gastländer jedoch lokale Lernprozesse und Technologietransfer ausgehandelt (ebd.).

In einer Studie, in der chinesische Finanzierungen mit Krediten anderer Länder oder von Geschäftsbanken verglichen wurden, wurde neben der fehlenden politischen Konditionalität und langfristigen Perspektive sowie der hohen Risikotoleranz chinesischer Finanzierungen festgestellt, dass »sich China bei Investitionen in Ländern mit schlechter Regierungsführung wahrscheinlich in Richtung der aktuellen Investitionsnormen des jeweiligen Gastlandes entwickeln wird« (Dol-

lar 2017: 18). In einigen Ländern wie Chile und Kolumbien, die über strenge Ausschreibungs- und Transparenzgesetze verfügen, führt dies zu höheren Standards für chinesische Investitionen, während Länder mit laxeren Regeln oder einer laxeren Durchsetzung, wie beispielsweise Venezuela, größere Schwierigkeiten mit der finanziellen oder arbeitsrechtlichen Nachhaltigkeit haben. Hinsichtlich der Transparenzstandards schneiden bilaterale Staatskredite jedoch insgesamt schlecht ab, unabhängig von der Quelle (Ellis (2021). In der Literatur, die die chinesische Finanzierung für Lateinamerika und die Karibik analysiert, gibt es keine eindeutige Hinweise darauf, dass China schlechter abgeschnitten hat als andere ausländische Akteure. Chinesische Investoren sind bereit, die Vorschriften einzuhalten, manchmal mehr als andere (Ray et al. 2016: 10).

Einige von China unterstützte Bergbauprojekte, die negative soziale und ökologische Auswirkungen hatten, werden an Orten durchgeführt, die von historischen sozialen und ökologischen Konflikten betroffen sind, wie beispielsweise im Amazonasgebiet. Die Regierungen Lateinamerikas und der Karibik haben selbst Schwierigkeiten, ihre eigenen Vorschriften zu Vorab-Konsultation indigener Völker einzuhalten, oder es fehlen geeignete Umweltvorschriften. Dies wirkt sich auf alle Arten von Investitionen aus, auch auf die von europäischen Unternehmen. Hier würden direkte Vergleiche von Projekten chinesischer und europäischer Unternehmen zeigen, ob es wichtige Unterschiede gibt.

Einige Analysten sehen ein weiteres Problem darin, dass chinesische Bergbau- und Infrastrukturprojekte ohne angemessene Berücksichtigung der sozialen und ökologischen Auswirkungen geplant oder durchgeführt wurden (siehe Dussel Peters et al. 2018). So wurde beispielsweise in Ecuador der Coca-Codo-Sinclair-Staudamm auf der Grundlage einer Umweltverträglichkeitsanalyse gebaut, die nicht alle Aspekte des Projekts und die mit ihnen verbundenen Risiken berücksichtigte und deshalb insgesamt unzuverlässig war (Garzón und Castro 2018; Vallejo et al. 2019). Bei der grundlegenden Machbarkeitsstudie für das Projekt der transkontinentalen Eisenbahn zwischen Brasilien und Peru legte ein chinesisches Unternehmen eine Studie vor, die keine eingehende Analyse der sozialen und ökologischen Auswirkungen enthielt und darüber hinaus zur Erleichterung der Durchführung des Projekts vorschlug, die lokalen Gesetze zu ändern, um einen Nationalpark zu verkleinern. Letztendlich lehnte Brasilien die Machbarkeitsanalyse wegen ihrer Mängel ab (Dourado 2022). Fragen im Zusammenhang mit den sozialen und ökologischen Auswirkungen von Projekten und der lokalen Wertschöpfung legen nahe, dass Gastländer bei der öffentlichen Auftragsvergabe starke institutionelle Kapazitäten benötigen, um nachhaltige Projekte und »best practices« zu fördern.

In Lateinamerika und der Karibik spielen zivilgesellschaftliche Organisationen häufig eine wichtige Rolle als »watchdogs« (Wächter) und Anwälte für Menschenrechte sowie für den Umwelt- und Sozialschutz. Angesichts ihrer regionalen Bedeutung und ihrer Erfolgsbilanz stehen chinesische Unternehmen ständig unter der Beobachtung solcher Or-

ganisationen. So haben zivilgesellschaftliche Organisationen mit Sitz in Peru, wie beispielsweise der Koordinator der indigenen Organisationen des Amazonasbeckens, und Nichtregierungsorganisationen wie »Derecho Ambiente y Recursos Naturales« (Recht, Umwelt und natürliche Ressourcen) Berichte erstellt, in denen sie Rechtsverletzungen anprangern, die indigenen Völkern im Amazonasbecken durch die Aktivitäten chinesischer Unternehmen widerfahren (Sierra 2018). Chinesische Staatsunternehmen und Regierungsbeamte versuchen gewöhnlich, solche Kritik abzuwehren, aber in letzter Zeit haben sie ein gewisses Interesse an einem besseren Image gezeigt und fördern ein neues Engagement für die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (CSR).

Im internationalen Vergleich handelt es sich bei den meisten Menschenrechts-, Sozial- und Umweltvorschriften für internationale Unternehmen derzeit um freiwillige Leitlinien. Auch die internationale Governancestruktur für Investitionen, die zur Lösung potenzieller Konflikte bei der Projektentwicklung auf Schiedsgerichte zurückgreift, ermöglicht die Prüfung der Einhaltung von Menschenrechten nicht. Frühere Fälle haben gezeigt, dass es unmöglich ist, internationale Unternehmen wegen Menschenrechtsverletzungen zu belangen oder zu bestrafen, ob im Gastland oder im Herkunftsland oder durch internationale Schiedsgerichte (Góngora Mera 2018). Die Einführung von Lieferkettengesetzen durch die deutsche Regierung und andere europäische Regierungen sowie durch die EU selbst hat das Potenzial, dies zu ändern, aber solche Gesetze sind nicht überall gut aufgenommen worden. Viele Menschen im Globalen Süden be-

trachten sie als Oktroyierung von »Erste-Welt-Regeln« mit moralischem Überschuss, die ihre Wettbewerbsvorteile auf wichtigen Märkten verringern könnten.

## 1.2 POLITISCHE UND DIPLOMATISCHE BEZIEHUNGEN

Chinas Politik gegenüber Lateinamerika und der Karibik zielt darauf ab, sowohl geopolitische als auch wirtschaftliche Interessen zu fördern. Wie bereits erwähnt, zielen Chinas diplomatische Bemühungen in der Region darauf ab, den Zugang zu Bodenschätzen und Agrarprodukten zu sichern, den Markt für chinesische Produkte zu erweitern, chinesische Unternehmen und Technologien zu internationalisieren und überschüssige Produktionskapazitäten in die Region zu transferieren, um ihre industrielle Modernisierung zu erleichtern (Creutzfeldt 2019; Wise 2020). In Bezug auf Geopolitik und Global Governance ist die LAK-Region ein wichtiger Bestandteil von Chinas Bestreben, eine Weltordnung zu schaffen, die seinen Interessen besser entspricht, insbesondere im Hinblick auf die nationale Sicherheit und Entwicklung (Zuo und Esparza Pérez 2019). Sowohl in den Beziehungen zu einzelnen Ländern als auch in denen zu den regionalen Foren sind Fortschritte zu verzeichnen.

Entscheidend für die Ein-China-Politik der VR China ist, dass es ihr gelungen ist, mit den meisten Ländern Lateinamerikas und der Karibik diplomatische Beziehungen aufzunehmen. Fünfundzwanzig von dreiunddreißig Staaten der Region unterhalten heute diplomatische Beziehungen zu Peking. Die meisten dieser Länder wechselten ihre »Loyalität« von Taipeh nach Peking nachdem sich die USA und die VR China im Jahr 1971 annäherten. Die größten und bevölkerungsreichsten Volkswirtschaftender LAK-Region vollzogen den Wechsel zwischen 1970 und 1980, während einige karibische und mittelamerikanische Staaten länger brauchten. Einige wechselten erst in den letzten Jahren, sehr zum Ärger Washingtons. Die Vereinigten Staaten würden es vorziehen, wenn Pekings Position nicht weiter gestärkt und Taipeh zugleich immer mehr isoliert würde.

Die Beziehungen zwischen China und Lateinamerika und der Karibik begannen in den 1990er Jahren an Bedeutung zu gewinnen und vertieften sich in den folgenden zwei Jahrzehnten im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs Chinas und seinen Bemühungen, seine internationale Präsenz zu verbessern. So fand 1990 der erste Besuch eines chinesischen Präsidenten in der Region statt, nachdem in den 1980er Jahren bereits zwei chinesische Premierminister dorthin gereist waren. In den 1990er und 2000er Jahren gab es sechs Besuche von Chinas Spitzenpolitikern; in den 2010er Jahren stieg die Zahl der Besuche auf zehn. Auch Staatsoberhäupter und Regierungschefs der lateinamerikanischen und karibischen Länder haben China zahlreiche Besuche abgestattet, wobei die Zahl der Besuche von nur dreizehn in den drei Jahrzehnten zwischen 1960 und 1989 auf 50 allein im Zeitraum von 2010 bis 2020 gestiegen ist (Dourado 2021). Zum Vergleich: Seit der ersten Reise im Jahr

### Chinas Belt and Road-Initiative: Vorschriften zu Umwelt und Menschenrechten

Der Leitfaden von 2017 zur Förderung des Aufbaus der grünen Belt and Road Initiative (»Guidance on Promoting Green Belt and Road«) des chinesischen Umweltministeriums, des Außenministeriums, der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission und des Handelsministeriums enthält Leitlinien für die Vermeidung von ökologischen und umweltbezogenen Risiken.

2019 ordnete der Oberste Volksgerichtshof Chinas eine umfassende Rechtsreform an, um die Rechtsstaatlichkeit im Rahmen des Belt and Road-Programms zu verbessern. Dazu gehört auch die Bestimmung, dass chinesische Gerichte über Fälle von Umweltschäden urteilen, die durch Projekte der BRI verursacht werden.

Der Aktionsplan für Menschenrechte des chinesischen Staatsrats (2021–2025) legt fest, wie China seine Beteiligung an den UN-Menschenrechtsmechanismen und -ausschüssen angehen und die Einhaltung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Außenhandel und bei Investitionen fördern soll.

Quellen: Ministry of Ecology and Environment, The People's Republic of China (2017), State Council Information Office of the People's Republic of China (ohne Datum), Supreme People's Court of the People's Republic of China (2019), Kommission für Entwicklung und Reform in China (2017).

1964 haben deutsche Bundeskanzler und Bundespräsidenten den Ländern der Region 33 offizielle Besuche abgestattet. Die Zahl pro Jahrzehnt stieg von sieben in den 1990er Jahren auf elf in den 2010er Jahren, mit einem Tiefpunkt von nur vier Besuchen in den 2000er Jahren.

Die zwischen Peking und den Ländern Lateinamerikas und der Karibik unterzeichneten Abkommen sind ein weiterer Gradmesser für die Vertiefung der Beziehungen zwischen China und der LAK-Region. Bis zum Jahr 2023 werden fast eintausend internationale Abkommen unterzeichnet sein.<sup>3</sup> Sie zielen auf die Erleichterung und Förderung von Handel, Investitionen und Zusammenarbeit in einer Vielzahl von Sektoren ab. Dazu gehören vor allem die Freihandelsabkommen mit Chile (2005), Peru (2008) und Costa Rica (2011), vierzehn bilaterale Investitionsabkommen und 21 Absichtserklärungen zur Belt and Road Initiative.

Bemerkenswert sind auch die Bemühungen, die Beziehungen in Form von Kommissionen und Dialogmechanismen zu institutionalisieren. Zur Koordinierung ihrer Beziehungen haben Peking und die meisten lateinamerikanischen und karibischen Länder mehrere bilaterale Kommissionen und Unterkommissionen eingerichtet, die regelmäßig zusammentreten, um Möglichkeiten der allgemeinen Zusammenarbeit und der Kooperation in verschiedenen spezifischen Bereichen wie Wirtschaft und Handel, Wissenschaft und Technologie, Landwirtschaft, Kultur und Bildung zu prüfen. Einige dieser Kommissionen funktionieren in der Praxis kaum, stellen aber durchaus einen weiteren Versuch dar, die bilateralen Beziehungen zu stärken.

China unterhält besonders intensive diplomatische Beziehungen zu sieben Ländern, nämlich: Argentinien, Brasilien, Chile, Ecuador, Mexiko, Peru und Venezuela. Sie gehörten zu den ersten Ländern, die diplomatische Beziehungen zu Chinas kommunistischer Regierung aufnahmen. Vielleicht am bemerkenswertesten ist, dass diese Länder »strategische, umfassende Partnerschaften« mit Peking eingegangen sind: Im diplomatischen Jargon Chinas ist dies einer der höchsten Stellenwerte, der bilateralen Beziehungen verliehen wird.<sup>4</sup> Sie sind dementsprechend die Länder in der Region, die die meisten Besuche und Gegenbesuche von Spitzenpolitikern verzeichnen, und mit denen die meisten Abkommen unterzeichnet und Kommissionen eingerichtet werden.

<sup>3</sup> Eigene Berechnung auf Grundlage der von den Außenministerien verschiedener lateinamerikanischer und karibischer Länder zur Verfügung gestellten Datenbanken zu internationalen Verträgen.

<sup>4</sup> In den Worten des ehemaligen chinesischen Premierministers Wen Jiabao bedeutet der Begriff »strategisch«, dass die Zusammenarbeit langfristig und stabil sein soll, sich auf das große Ganze konzentriert, Unterschiede in der Ideologie und den sozialen Systemen überwindet, und nicht von den Auswirkungen einzelner, von Zeit zu Zeit auftretender Ereignisse abhängt. »Umfassend« bezieht sich auf die Tatsache, dass solche Kooperationsbemühungen alle Aspekte betreffen und dass sie weitreichend und vielschichtig sind. Sie erstrecken sich auf die wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, technologischen, politischen und kulturellen Bereiche, sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene, und werden sowohl von Regierungen als auch von Nichtregierungsorganisationen durchgeführt. »Partnerschaft« bedeutet Beziehungen auf gleicher Augenhöhe: Es handelt sich nicht um Allianzen.

## KOALITIONSBILDUNG AUF MULTILATERALER EBENE

Auf multilateraler Ebene engagiert sich China in internationalen Foren oder Organisationen wie den Vereinten Nationen und versucht, Koalitionen mit Lateinamerika und der Karibik (und anderen Ländern des Globalen Südens) aufzubauen. Zu diesen Bemühungen gehört die Unterstützung der Länder der LAK-Region bei Streitigkeiten mit Europa oder den Vereinigten Staaten, wie im Streit zwischen Argentinien und dem Vereinigten Königreich über die Falklandinseln, beziehungsweise Malwinen. Auch die Förderung gemeinsamer Werte spielt bei dieser Koalitionsbildung eine Rolle. Peking ist bestrebt, bestimmte Werte auf der internationalen Bühne zu fördern, um seine Interessen zu wahren. Dazu gehört das Prinzip der Nichteinmischung<sup>5</sup>, der Multilateralismus, und ein größeres Mitspracherecht für Länder des Globalen Südens in internationalen Organisationen. Diese Werte finden bei den Regierungen der Länder der LAK-Region großen Anklang, da sie sich ebenfalls gegen eine Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten aussprechen und sich mehr Raum auf der internationalen Bühne wünschen. Dies spiegelt sich vielfach in ähnlichen Positionen in internationalen Foren wider, beispielsweise bei Abstimmungen bei den Vereinten Nationen oder anderen internationalen Organisationen. So hat Brasilien zwiespältige und widersprüchliche Erklärungen zu seiner Haltung bezüglich des Einmarschs Russlands in der Ukraine abgegeben und sich kürzlich unschlüssig dazu geäußert, ob Wladimir Putin vor einer Verhaftung auf der Grundlage des Haftbefehls des Internationalen Strafgerichtshofs sicher wäre, sollte er im nächsten Jahr am G20-Treffen in Brasilien teilnehmen. Betrachtet man das Abstimmungsverhalten in der UN-Generalversammlung, so scheint es, dass China und die Länder der LAK-Region eine Art Koalition bilden. Zwischen 2000 und 2019 lag das Abstimmungsverhalten der lateinamerikanischen und karibischen Länder mit diplomatischen Beziehungen zu Peking deutlich näher an dem Chinas (79,6 Prozent) als an dem Stimmverhalten Deutschlands (62,5 Prozent) und dem der Vereinigten Staaten (22,5 Prozent) (siehe Fu [2020](#)). Um einige Beispiele aus der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu nennen: Die meisten lateinamerikanischen und karibischen Länder stimmten mit China und gegen Deutschland und die Vereinigten Staaten bei Entscheidungen zu Menschenrechten und einseitigen Zwangsmaßnahmen (R/70/151), zur Förderung einer demokratischen und gerechten internationalen Ordnung (R/70/149) und zur gerechten geografischen Verteilung der Mitgliedschaft in Menschenrechtsgruppen (A/RES/76/160).

Erwähnenswert sind auch die Unterstützung des Aufbaus neuer multilateraler Mechanismen und die gemeinsamen Be-

<sup>5</sup> Allerdings stellt Pekings Haltung zum Krieg zwischen Russland und der Ukraine Chinas Position als Verfechter des Nichteinmischungsprinzips in Frage. Um diesen Widerspruch abzuschwächen, hat China die Bedeutung des Nichteinmischungsprinzips in diesem Fall mit dem Argument heruntergespielt, es handele sich um »legitime Sicherheitsbedenken« Russlands (Jordan, 2022). Einige Länder Lateinamerikas und der Karibik (vor allem Brasilien) sehen dies jedoch anders und verurteilen Moskaus Vorgehen mit der Begründung, dass es die Souveränität der Ukraine verletze.

mühungen darum. Acht Länder der Region (Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Peru, Uruguay und Venezuela) sind Mitglieder der Asiatischen Infrastrukturinvestmentbank, einer von China geführten multilateralen Bank, die vermutlich die Weltbank und die Asiatische Entwicklungsbank herausfordern soll. Zudem war die Zusammenarbeit zwischen Brasilien und China ein Schlüsselement bei dem Versuch, Dialogformen und sogar eine neue Institution zu schaffen, die den Globalen Süden repräsentiert, beispielsweise die BRICS-Gruppe oder ihre Neue Entwicklungsbank. Nach einem gewissen Rückgang in den letzten Jahren ist das Interesse an der Zusammenarbeit der BRICS-Staaten in letzter Zeit wieder gestiegen. Auf einem Gipfeltreffen im August 2023 beschlossen die BRICS-Staaten, sechs weitere Länder zur Mitgliedschaft einzuladen (die sogenannten BRICS+). Außerdem versuchen die BRICS-Staaten und ihre Neue Entwicklungsbank, die Dominanz des US-Dollars auf den globalen Finanzmärkten in Frage zu stellen und drängen darauf, den Handel in lokalen Währungen abzuwickeln (Murau 2023).

Auf regionaler und subregionaler Ebene wurden Fortschritte vor allem bei internationalen Organisationen erzielt sowie dabei, Themen auf die Agenda zu setzen. So wurde 2015 das China-CELAC-Forum als Raum für den direkten Dialog zwischen China und der LAK-Region eingerichtet. Darüber hinaus ist China Beobachter bei der Lateinamerikanischen Integrationsvereinigung (LAIA) und beim Lateinamerikanischen Parlament sowie nicht-kreditnehmendes Mitglied bei der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) und der Karibischen Entwicklungsbank (CDB). Schließlich hat es Dialogmechanismen mit dem Gemeinsamen Südamerikanischen Markt (MERCOSUR) eingerichtet und ist Beobachter bei der Pazifik-Allianz.

Im Laufe der Jahre wurden verschiedene Rahmen und Ziele für die Beziehungen zwischen China und der LAK-Region festgelegt, sowohl für die einzelnen Länder als auch für die Region als Ganzes. Dazu gehören zwei von Peking veröffentlichte Strategiepapiere (2008 und 2016), zwei China-CELAC-Kooperationspläne (2015–2019 und 2019–2021), bilaterale Aktionspläne mit neun Ländern der Region, ein 1+3+6-Rahmen, ein 3x3-Modell und auch die Belt and Road Initiative (da die Region zur Teilnahme an dieser globalen Initiative eingeladen wurde).

Auch die Strategiepapiere und Kooperationspläne enthalten eine umfassende Liste von Schwerpunktbereichen, Maßnahmen und Zielen sowie Leitprinzipien. Der China-CELAC-Kooperationsplan 2022–2024 beispielsweise umfasst sechs Schwerpunktbereiche: Politik und Sicherheit, Wirtschaft, Infrastruktur, soziale, kulturelle und zwischenmenschliche Angelegenheiten, nachhaltige Entwicklung sowie internationale Angelegenheiten und subregionale und interregionale Zusammenarbeit.

Der 1+3+6-Rahmen und das 3x3-Modell haben dagegen einen begrenzteren Anwendungsbereich. Der von Präsident Xi Jinping 2014 vorgeschlagene 1+3+6-Rahmen soll »eine schnellere, breitere und tiefere Zusammenarbeit fördern« und besteht aus einem Plan (China-CELAC-Kooperationsplan

2015–2019), drei Antriebsbereichen (Handel, Investitionen und finanzielle Zusammenarbeit) und sechs Bereichen oder Branchen, auf die sich China konzentrieren wird (Energie und Ressourcen, Infrastrukturaufbau, Landwirtschaft, Fertigung, wissenschaftliche und technologische Innovation sowie Informationstechnologie). Dieser Plan enthielt zwei bemerkenswerte Zielgrößen: 500 Milliarden US-Dollar im jährlichen Handel und 250 Milliarden US-Dollar an chinesischen Investitionen in der Region innerhalb von zehn Jahren (Xi 2014). Diese Ziele wurden auch in den China-CELAC-Kooperationsplan 2015–2019 aufgenommen, nicht jedoch in die Version 2019–2021 des Plans. Im Jahr 2015 hatte der damalige chinesische Ministerpräsident Li Keqiang nämlich das 3x3-Modell für die Zusammenarbeit bei den Produktionskapazitäten

#### China und Venezuela: Politisches Risiko und Verschuldung

Die Beziehungen zwischen China und Venezuela sind ein Mikrokosmos für die Möglichkeiten und Fallstricke der rohstoffbasierten Beziehungen zwischen China und Südamerika im Allgemeinen (vgl. Ferchen 2011 und Ferchen 2020). Sie zeigen insbesondere die Herausforderungen für China und Venezuela, nachhaltige Beziehungen auf der Basis des Tauschs von Öl gegen Kredite aufzubauen, vor allem vor dem Hintergrund der zunehmenden politischen Volatilität und wirtschaftlichen Instabilität in Venezuela. Ab etwa 2006 lieh die China Development Bank (CDB) Venezuela über 60 Milliarden US-Dollar als Gegenleistung für eine langfristige Verpflichtung zur Lieferung von Öl. Die CDB und die chinesische Regierung bezeichneten dies als Quintessenz einer komplementären Beziehung zwischen China als weltweit größtem Ölimporteur und Venezuela als dem Land mit den größten Ölreserven. Doch während sich diese florierende Beziehung auf der Basis des Tauschs von Öl und Krediten entwickelte, nahm die politische und soziale Polarisierung und Instabilität unter der Präsidentschaft von Hugo Chavez zu.

Nach dem Tod von Chavez im Jahr 2012 und dem dramatischen Verfall der weltweiten Ölpreise ab 2014 waren die Beziehungen zwischen China und Venezuela aufgrund der sich zuspitzenden wirtschaftlichen, politischen und humanitären Krise in Venezuela zunehmend volatil. Gleichzeitig zeigten sich die Vereinigten Staaten nicht nur über die venezolanische Krise, sondern auch über die Rolle Chinas in dieser Krise zunehmend besorgt. Diese Bedenken wuchsen vor allem während der Präsidentschaft Donald Trumps. China reagierte auf die zunehmenden Unruhen, indem es seine Kredite an Venezuela schrittweise reduzierte und schließlich ganz einstellte, während es weiterhin venezolanisches Öl importierte und Nicolás Maduro als Präsident unterstützte. Die anfängliche Zuversicht Chinas, dass die durch Ölkredite finanzierten Beziehungen stabil und für beide Seiten vorteilhaft sein würden, wich schließlich einer nüchternen Einschätzung, dass sich die venezolanische Innenpolitik und die dortige wirtschaftliche und soziale Krise auf eine Schlüsselbeziehung im Verhältnis zwischen China und der LAK-Region auswirken würde.

eingeführt, das drei Bereiche (Logistik, Strom und IT), drei Akteure (Unternehmen, Gesellschaft und Regierung) und drei Kanäle (Fonds, Kredite und Versicherungen) umfasst (Li 2015). Alles in allem zielen diese Rahmen und Pläne auf die Verwirklichung der strategischen Ziele Pekings ab.

Um seine Vision umzusetzen, hat Peking mehrere Finanzierungsmechanismen entwickelt. Seit 2009 wurden im Rahmen von mindestens acht verschiedenen Instrumenten zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen China und den Ländern der LAK-Region rund 80 Milliarden US-Dollar bereitgestellt. Der größte Teil dieser Mittel ist für die Zusammenarbeit zum Aufbau von Produktionskapazitäten und für den Infrastrukturbereich bestimmt (jeweils 30 Milliarden US-Dollar), während der größte Teil der verbleibenden Finanzmittel (rund 20 Milliarden US-Dollar) für allgemeine gemeinsame Initiativen verwendet wird. Das schiere Volumen der angebotenen Kredite zeigt, wie sehr sich China für die Umsetzung der Pläne einsetzt, vor allem in Bezug auf die Zusammenarbeit beim Aufbau von Produktionskapazitäten und den Infrastrukturbereich.

### 1.3 CHINAS SOFT POWER

Ähnlich wie andere Nationen möchte China, dass andere es wohlwollend betrachten, damit es Einfluss auf andere ausüben kann, ohne auf Zwang zurückgreifen zu müssen. Gegenüber Ländern des Globalen Südens wie denen in Lateinamerika und der Karibik will China als gleichberechtigter Partner wahrgenommen werden, aber auch als Führungsmacht (vgl. die Diskussion in Duarte et al. 2022).

In Lateinamerika und der Karibik hat Peking an verschiedenen Fronten Anstrengungen unternommen, um dieses gewünschte Image zu erzeugen und seine eigene Geschichte erzählen zu können. Im Bildungsbereich hat die Regierung Tausende von Stipendien für lateinamerikanische und karibische Studenten nach China vergeben und fast 50 Konfuzius-Institute oder Kurse in der Region eingerichtet (vgl. fundacionlec.org). Im Bereich der traditionellen Medien wurde ein spanischsprachiger Fernsehsender (*CGTN en Español*) eingerichtet, der Nachrichtensendungen, Bildungssendungen und Unterhaltungsinhalte (einschließlich chinesischer Seifenopern) ausstrahlt. Außerdem wurden Büros der chinesischen Nachrichtenagentur Xinhua und anderen staatlichen Medien in der Region eingerichtet. Im Bereich der sozialen Medien haben die meisten chinesischen Botschaften in der Region in den letzten vier Jahren X-Konten eingerichtet (vormals Twitter) und sind auf der Plattform weiterhin damit aktiv, Inhalte zu posten, die ein positives Bild von China vermitteln und Kritik entkräften.

### DIPLOMATEN MIT REGIONALEM FACHWISSEN

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat China sein diplomatisches Korps in Lateinamerika und der Karibik gestärkt und Diplomaten ausgebildet, die über den Charakter und die Fähigkeiten verfügen, bilaterale Partnerschaften zu pfle-

gen und auszubauen. Unter der Leitung des Außenministeriums hat die Regierung in Peking eine vielfältige und professionelle Gruppe von Diplomaten mit regionalem Fachwissen und globalem Weitblick aufgebaut, die es ihr ermöglicht, ihre nationalen und internationalen Ziele zu verfolgen. Chinas Diplomaten haben sich die Methode der Netzwerkdiplomatie zu eigen gemacht und arbeiten daran, ihre kulturübergreifende Kommunikationsfähigkeit zu verbessern, um für ihr Land den globalen Diskurs über wichtige Themen zu beeinflussen (Creutzfeldt 2023).

Chinesische Botschafter, kenntnisreicher als zuvor und mit mehr Rückhalt im eigenen Land, haben seit 2009 an Status und Vertrauen gewonnen. Sie haben die Unterstützung einer selbstbewussteren und finanziell solideren Nation und einen vielfältigeren diplomatischen Werkzeugkasten. Sie verfügen über die Mittel, um mehr in der Region zu reisen, mehr Aufmerksamkeit in den Medien und bei den wirtschaftlichen und politischen Eliten ihrer Gastländer zu erlangen, und Bündnisse mit Vertretern ihrer staatlichen Unternehmen zu schließen. Dies zeigt sich an der größeren Zahl von Presseberichten und Radiointerviews sowie der öffentlichen Auftritte bei gesellschaftlichen, bildungspolitischen und politischen Veranstaltungen, an der Sichtbarkeit in den sozialen Medien und am größeren Zusammenhalt der chinesischen Geschäftswelt im Ausland.

### MASKENDIPLOMATIE WÄHREND DER COVID-19-PANDEMIE

Während der Covid-19-Pandemie von 2020 bis 2022 erwies sich Chinas Soft-Power-Ansatz als recht erfolgreich, da Peking ein globales Hilfsprogramm auflegte, das von der Presse als *Maskendiplomatie* bezeichnet wurde. Die Pandemie bot China die Gelegenheit, dem weit verbreiteten Vorwurf entgegenzuwirken, die Ausbreitung des Virus vorsätzlich ignoriert oder sogar gefördert zu haben, und stattdessen das Bild einer verantwortungsvollen Macht zu vermitteln. Durch die Lieferung von Masken, Atemschutzgeräten und später auch von Impfstoffen in Länder auf der ganzen Welt positionierte sich Peking als Helfer der Bedürftigen und stand damit in krassem Gegensatz zu den anderen führenden Wirtschaftsmächten der Welt (den Vereinigten Staaten, Kanada und den europäischen Ländern), die in den Augen der Menschen im Globalen Süden vor allem daran interessiert waren, ihre eigenen Interessen auf Kosten der anderen zu wahren.

Die Zeit der Pandemie bietet somit Einblicke in die politischen Antriebskräfte und die Dynamik der chinesischen Auslandshilfe. Angesichts der sich schnell verändernden Realitäten und der Ressourcenknappheit entwickelte sich das Hilfsprogramm der chinesischen Regierung schnell zu einem gesamtgesellschaftlichen Unterfangen, das vom Handels- und Außenministerium koordiniert und von den Botschaften vor Ort unterstützt wurde und das Spenden von privaten und staatlichen Unternehmen, Stiftungen sowie Kommunal- und Provinzregierungen Chinas umfasste. Telias und Urdiñez (2022) erkennen jedoch an, dass sich Chinas Mas-

ken- (und spätere Impfstoff-) Diplomatie »nicht sehr von der traditionellen Hilfe [der Geberländer in der ganzen Welt] unterscheidet, die dazu dient, auf hochrangigen diplomatischen Veranstaltungen politische Unterstützung zu gewinnen [und] Abstimmungen in internationalen Foren zu beeinflussen« (ebd.: 130).

## PARTNERSCHAFTEN ZWISCHEN STÄDTEN UND PROVINZEN IN CHINA, LATEINAMERIKA UND DER KARIBIK

Der Aufbau von Partnerschaften zwischen chinesischen und lateinamerikanischen und karibischen Städten oder Provinzen ist eine weitere chinesische Initiative zur Förderung engerer Beziehungen mit der Region. Im Jahr 2015 gab es mindestens 147 Partnerschaften, im Jahr 2021 waren es schon mehr als 200; Absichtserklärungen und Partnerschaften, die sich in der Entwicklung befinden, nicht mitgezählt (Raggio 2022). Diese Partnerschaften konzentrieren sich auf Austausch- und Kooperationsinitiativen in den Bereichen Kultur, öffentliche Verwaltung, Umweltschutz, Tourismus, Handel usw. Deutsche Städte haben auch Partnerschaften mit lateinamerikanischen und karibischen Städten aufgebaut und konkrete Kooperationsprojekte entwickelt, allerdings in bescheidenerem Umfang. Laut einem Artikel der Deutschen Welle (Dannemann 2018) gibt es mindestens fünfzehn solcher Partnerschaften, meist mit großen Städten in Südamerika.

## AUSTAUSCH ZWISCHEN POLITISCHEN PARTEIEN

Peking hat auch Kontakte zu politischen Parteien in Ländern Lateinamerikas geknüpft. Zu seinen Bemühungen gehört die Förderung des Austauschs durch die Einrichtung von Foren und die Förderung von Besuchen und Schulungsprogrammen. Das 2015 ins Leben gerufene China-CELAC-Parteienforum hat bereits drei Mal getagt. Es hat immer mehr Vertreter verschiedener Parteien aus der Region angezogen: 27 im Jahr 2015, über 60 im Jahr 2018 und über 100 im Jahr 2021. In den letzten zehn Jahren hat die Kommunistische Partei Chinas Berichte zufolge Tausende von Mitgliedern politischer Parteien aus der ganzen Welt nach China eingeladen, um an Konferenzen und Studienprogrammen teilzunehmen. In einigen Fällen werden die Reisen speziell für eine Delegation einer einzelnen Partei organisiert. Zwar nehmen vor allem linksgerichtete Parteien solche Möglichkeiten wahr, doch auch einige gemäßigte und konservative Parteien haben dies getan. Dazu gehören insbesondere die traditionellen Mitte-Rechts-Parteien aus Argentinien und Mexiko.



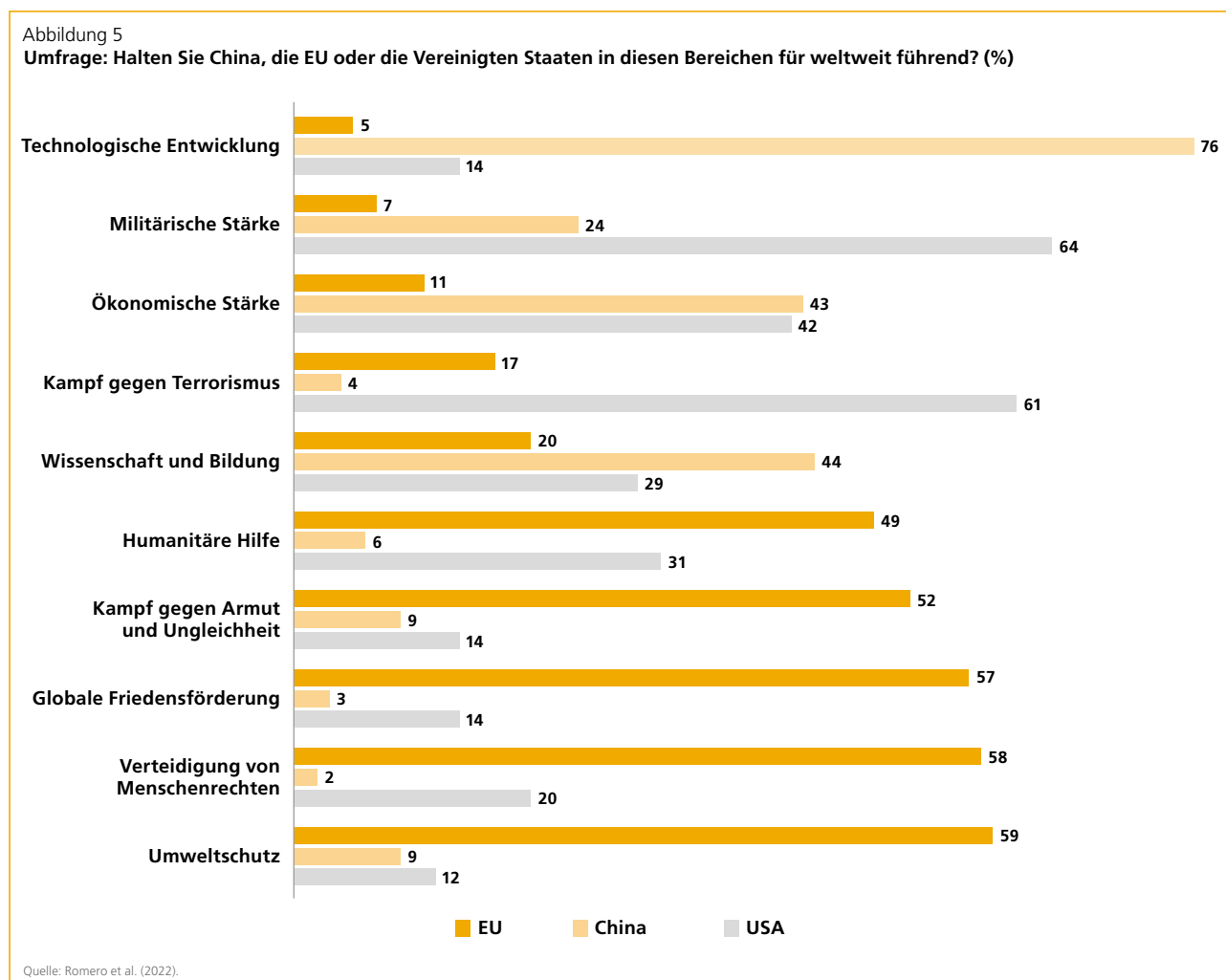
## 2

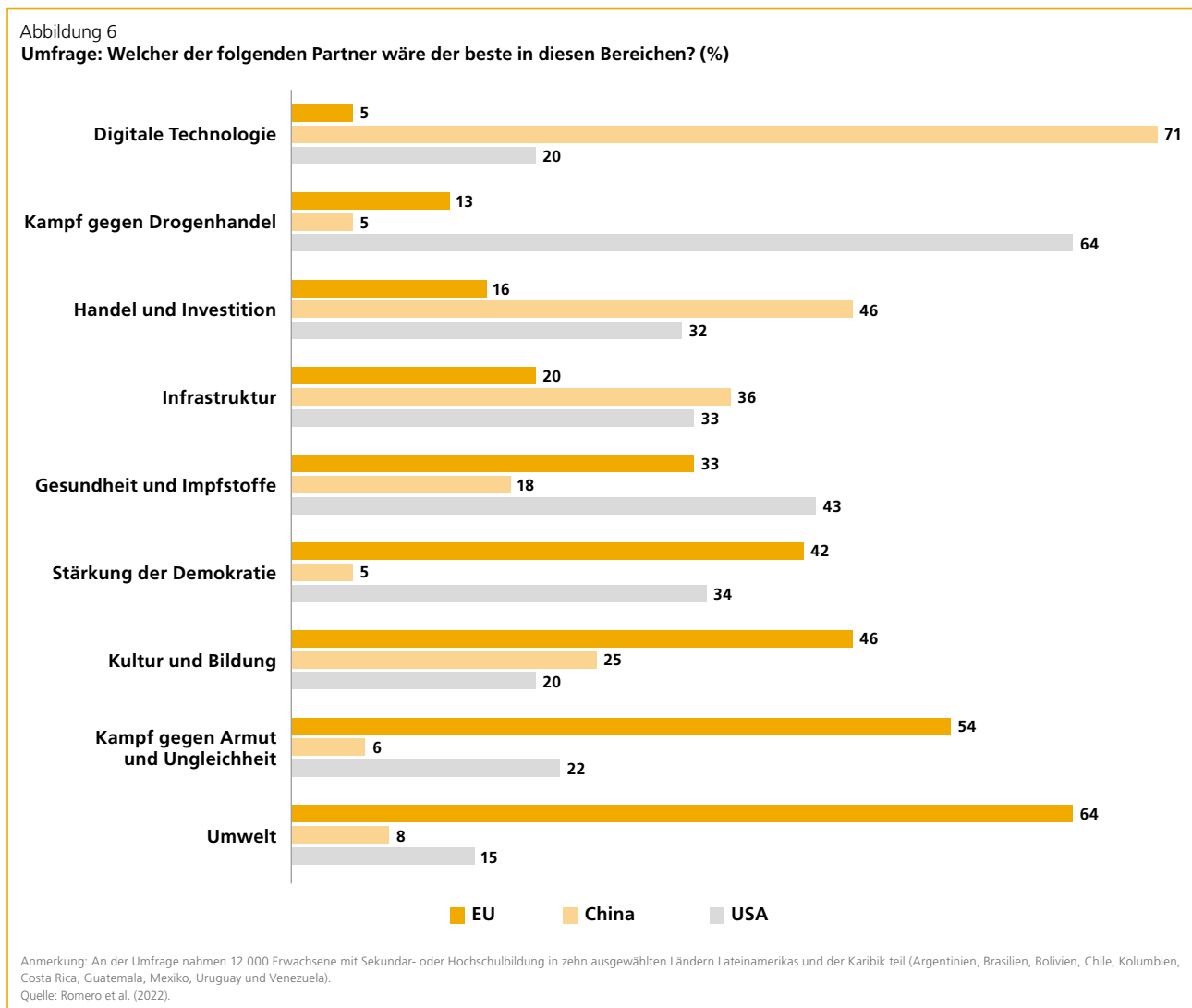
## EINE NEUE BEZIEHUNG ZWISCHEN DER EU UND DEN LÄNDERN LATEINAMERIKAS UND DER KARIBIK

Die künftigen Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik werden sich in einem Kontext entwickeln, in dem China den Status eines wichtigen Partners in zentralen Wirtschaftsbereichen genießt.

China übertrifft bereits jetzt die EU und die Vereinigten Staaten als führender und bevorzugter Partner in bestimmten Schlüsselbereichen. Laut Umfrageergebnissen aus dem Jahr 2022 halten die Bevölkerungen einiger lateinamerikanischer Länder China für führend in der technologischen Entwicklung, in Wissenschaft und Bildung sowie in Bezug auf die Wirtschaftskraft (Romero et al. 2022). Sie sind auch der

Meinung, dass China ein besserer Partner für digitale Technologie, Handel und Investitionen sowie für die Entwicklung der Infrastruktur ist (siehe Abbildungen 9 und 10). Dies ist wahrscheinlich eine Folge der im vorigen Abschnitt erörterten wachsenden Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und der LAK-Region und des allgemeinen Aufschwungs der chinesischen Wirtschaft in den letzten zwei Jahrzehnten. Ein weiterer Faktor sind die Bemühungen Chinas, ständig Informationen (oder besser gesagt Propaganda) über sein wirtschaftliches Engagement in Lateinamerika und der Karibik sowie seine umfassenden wirtschaftlichen und technologischen Errungenschaften zu verbreiten.





Wenn die EU sicherstellen will, dass sie in diesem Kontext weiterhin eine wichtige Rolle spielt, muss sie sich stärker bemühen, die Gesamtinteressen Lateinamerikas und der Karibik zu erkennen. Da es sich um eine vielfältige Region handelt, ist es schwierig, bestimmte Interessen im Einzelnen darzustellen, ohne zu sehr zu verallgemeinern, aber wir können auf einige Schlüsselthemen hinweisen. Laut der Weltbank (Lopez 2020) gehören zu den dringendsten Bedürfnissen der Region die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums und die Verbesserung der Lebensqualität der Menschen (z. B. durch die Verringerung der Ungleichheit, die Förderung der sozialen Sicherheit und die Bereitstellung einer angemesseneren Basisinfrastruktur sowie von Dienstleistungen, Sicherheit und Bildung). Die Region muss sich auch mit den gravierenden Auswirkungen der Klimakrise auseinandersetzen. Laut ECLAC-Exekutivsekretär José Manuel Salazar-Xirinachs »könnte sich das geringe Wachstum in Lateinamerika und der Karibik durch die negativen Auswirkungen einer Verschärfung der Klimaschocks noch verschlimmern, wenn die Länder nicht in die Anpassung an den Klimawandel und seine Abschwächung investieren«.<sup>6</sup> Die Fähigkeit zu investieren

wird jedoch sowohl vom Zugang zu Finanzmitteln als auch von deren Kosten abhängen. Exporte und ausländische Direktinvestitionen sind wichtige Mittel zur Förderung des Wachstums und daher sind ausländische Partner sehr willkommen. Wie bereits erwähnt, ist China ein hoch geschätzter Partner, aber die Länder Lateinamerikas und der Karibik wissen auch, wie wichtig eine Diversifizierung ist, um ihre Anfälligkeit für externe Schocks zu verringern. Die Lehren aus dem Rohstoffboom der frühen 2000er Jahre sind vielen Staats- und Regierungschefs der Region noch frisch im Gedächtnis. Sie möchten sich nicht mehr nur auf den Export von Rohstoffen verlassen, sondern auch Produkte mit höherer Wertschöpfung in ihren Exportkorb aufnehmen. In diesem Sinne hat Präsident Lula betont, dass Brasilien die einheimische Industrie fördern muss, und vor dem bislang vorherrschenden Import von Industrieprodukten aus China gewarnt. Die lateinamerikanischen und karibischen Staaten benötigen auch Mittel zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten – einschließlich von Projekten zur Energiewende – und werden alle verfügbaren Optionen prüfen. Sie sind besonders an Alternativen interessiert, die mit keinen oder nur wenigen politischen Auflagen verbunden sind. In der Tat sind paternalistische oder Top-Down-Ansätze ausländischer Akteure generell nicht willkommen, ganz gleich, ob sie aus China, Europa oder von anderswo kommen.

<sup>6</sup> Vgl. <https://www.cepal.org/en/pressreleases/latin-american-and-caribbean-economies-will-maintain-low-growth-levels-2023-and-2024>

## 2.1 WIRTSCHAFTLICHE BEZIEHUNGEN

Auch wenn China ein wichtiger Handelspartner für Lateinamerika und die Karibik bleiben wird, kann die EU eine Rolle bei der *Diversifizierung* der Handelspartner der Region spielen. Um attraktiver zu werden, sollte die EU die Entwicklungsinteressen der Länder der Region berücksichtigen und die Bemühungen unterstützen, der »Extraktivismusfalle« zu entkommen, die viele lateinamerikanische und karibische Länder im internationalen Handel auf die Rolle des Lieferanten von Rohstoffen und Primärgütern beschränkt. Die EU könnte einen Beitrag zu einer nachhaltigen und gerechten Entwicklung leisten, indem sie auf Übereinkunft über hohe Sozial- und Umweltschutzstandards, einschließlich Informationsrechten und Transparenzgarantien, drängt, die weitgehend zur Norm für die regionale Produktion werden könnten. Die Einrichtung eines Umweltministeriums in Peru ist weitgehend auf das Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten aus dem Jahr 2007 zurückzuführen. Das EU-Mercosur-Abkommen ist ein offensichtlicher Weg, um an der Sozial-, Umwelt- und Handelsfront voranzukommen. Es ist bemerkenswert, dass der brasilianische Präsident Lula sagte, der Mercosur solle zuerst das Abkommen mit der EU abschließen, bevor er Verhandlungen über ein Abkommen mit China aufnimmt. Allerdings sollte sich die EU bei ihren Bemühungen, in den Beziehungen zu Lateinamerika und der Karibik die Standards zu setzen, darüber klar sein, dass es regionale Empfindlichkeiten in Bezug auf den »Regulierungsimperialismus« gibt. Es herrscht der Eindruck vor, dass die Europäer diese Standards zwar angeblich im Namen hochgesteckter Ideale durchsetzen, in Wahrheit aber protektionistische Schranken errichten.

### DAS EU-MERCOSUR-HANDELSABKOMMEN UND CHINA

Eines der wichtigsten, aber auch schwierigsten Elemente der Beziehungen der EU zu Lateinamerika und der Karibik war in den letzten Jahren das Handelsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur (dem gemeinsamen Markt Südamerikas, dem Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay angehören). Nach fast zwei Jahrzehnten Verhandlungen unterzeichnete die EU das Abkommen mit dem Mercosur im Juni 2019, doch seine Ratifizierung steht noch aus. Die EU ist der größte Handels- und Investitionspartner des Mercosur. Im Jahr 2021 wurden Waren im Wert von 45 Milliarden Euro in den Mercosur exportiert und im Jahr 2020 betrug der EU-Investitionsstock im Mercosur 330 Milliarden Euro. Im selben Jahr exportierte China Waren im Wert von 120 Milliarden US-Dollar und der chinesische Investitionsbestand betrug 77 Milliarden US-Dollar. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Abkommens 2019 bezeichneten beide Seiten das Abkommen trotz der langwierigen und schwierigen Verhandlungen als Modell für eine neue Art von Handelsabkommen, das nachhaltige, auf Regeln basierende Handels- und Investitionsbeziehungen fördern würde.

Mit dem Amtsantritt der aktuellen Bundesregierung unter Olaf Scholz, seinem Bekenntnis zur *Zeitenwende* auch in der

Außenpolitik und dem allgemeinen Interesse in Deutschland und der EU an einer Wiederbelebung der Beziehungen zu Lateinamerika und der Karibik sind neue Debatten über die Vorzüge des EU-Mercosur-Abkommens in Gang gekommen. Einige stellen in Frage, ob das Abkommen nicht bereits überholt ist, insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob es die Grundlage für eine nachhaltige und gerechte Beziehung zwischen Lateinamerika und der Karibik und Europa bilden kann, beispielsweise hinsichtlich der Durchsetzbarkeit von Sozial- und Umweltstandards. Weitere Bedenken betreffen die Frage, ob das Abkommen nicht zu sehr auf Handelserleichterungen ausgerichtet ist, weil dies die wachsende Abhängigkeit Südamerikas von Rohstoffexporten noch verstärken und gleichzeitig die industrielle und hochtechnologische Fertigung weiter aushöhlen könnte. Einige fordern stattdessen eine engere Zusammenarbeit zwischen Europa, Lateinamerika und der Karibik bei gemeinsamen Herausforderungen wie Klima- und Gesundheitsschutz, Technologietransfer, einen erweiterten Erfahrungsaustausch über regionale Integration und Normung sowie eine intensivere Diskussion darüber, wie man auf gemeinsamen kulturellen und politischen Werten aufbauen kann. All diese Fragen sind von Bedeutung, wenn es um die Auswirkungen der chinesisches-lateinamerikanischen und -karibischen Beziehungen auf eine etwaige Neuausrichtung des Mercosur-Abkommens geht.

Während China zunehmend aktiv bilaterale Freihandelsabkommen mit Ländern auf der ganzen Welt abschließt, sind seine beachtlichen Handels-, Investitions- und Finanzbeziehungen zu den Mercosur-Ländern ohne ein solches Abkommen mit dem Block zustande gekommen. Allerdings haben China und Uruguay Gespräche über ein Freihandelsabkommen geführt, das möglicherweise den internen Zusammenhalt des Mercosur untergraben könnte. Zwar haben chinesische Händler, Investoren und Finanzinstitute für einige ihrer Aktivitäten in der Mercosur-Region Vorgaben und Unterstützung von der chinesischen Regierung erhalten – insbesondere in Bezug auf prioritäre Sektoren wie Energie, Mineralien und landwirtschaftliche Rohstoffe –, aber der Handel zwischen China und dem Mercosur wird wohl vor allem von Marktkräften angetrieben: Die Region produziert und exportiert eben Waren, die China nachfragt, wie Eisenerz, Soja und Öl. Die EU-Mitgliedstaaten und -Wirtschaftsverbände, die sich für die Ratifizierung des Mercosur-Abkommens ausgesprochen haben – darunter auch Deutschland –, argumentieren jedoch, dass es die Standards für alle Beteiligten, einschließlich China, erhöhen würde, gerade weil die chinesischen Handels- und Investitionsaktivitäten in der Region nicht durch Abkommen mit hohen Standards geregelt sind.

Dies bringt uns zurück zu einer zentralen Herausforderung für die Handels- und Außenpolitik Deutschlands und der EU in Lateinamerika und der Karibik, aber auch in anderen Schwerpunktregionen der EU, in denen China ebenfalls ein wichtiger Wirtschaftspartner ist, wie z. B. im Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN). Abkommen wie das vorgeschlagene EU-Mercosur-Abkommen können die Standards in für die EU prioritären Bereichen wie Umwelt und

Arbeit anheben, aber die Übernahme solcher Standards geht auch mit potenziell höheren Arbeits- und Produktionskosten einher. Die chinesische Regierung und chinesische Unternehmen setzen ebenfalls ein breites Spektrum an Standards im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (CSR), u. a. für Umweltmaßnahmen, aber letztendlich werden sie wahrscheinlich nicht so sehr wie Unternehmen in der EU und in Deutschland durch formale Gesetze oder informelle soziale Normen eingeschränkt. Selbst wenn die EU das ausstehende Freihandelsabkommen mit dem Mercosur ratifizieren sollte, wird China als Handels-, Investitions- und Finanzpartner in der Region mit Sicherheit äußerst wettbewerbsfähig bleiben.

Wenn Deutschland und die EU weiterhin auf die Ratifizierung eines Mercosur-Handelsabkommens drängen – und sei es in stark überarbeiteter Form – müssen sie deutlicher denn je auf die komparativen Vorteile eines solchen Abkommens für Lateinamerika und die Karibik hinweisen, insbesondere im Hinblick auf deren Verhältnis zu China und den Vereinigten Staaten. Das Mercosur-Abkommen, alle anderen Handelsabkommen zwischen Europa und der Region sowie andere Maßnahmen zur Erneuerung der deutschen und europäischen Beziehungen zu der Region müssen den gegenseitigen Nutzen dieser auf dem EU-CELAC Gipfel im Juli 2023 genauer dargelegten Bestrebungen unter Beweis stellen. Die Rückkehr Lulas als brasilianischer Präsident könnte Deutschland und der EU eine Gelegenheit bieten, sich erfolgreich für diese umfassende und fortschrittliche Agenda zu engagieren und zu zeigen, dass mit Hilfe der Partnerschaft mit Europa den ernststen Herausforderungen für Entwicklung und Governance wirksam begegnet werden kann.

## ENTKOPPLUNG UND DAS ÜBERDENKEN DER LIEFERKETTEN

Eine zentrale, global wichtige Komponente der aufkeimenden strategischen Rivalität zwischen den USA und China besteht darin, dass beide Seiten die Risiken und Vorteile der gegenseitigen Abhängigkeit überdenken. Der Handelskrieg zwischen den USA und China, der 2018 begann, war der Auftakt für eine steigende Zahl von US-amerikanischen und chinesischen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen, die seitdem vor allem im Bereich der Hochtechnologie ausgeweitet wurden. Die Covid-19-Pandemie hat in Europa, in den Vereinigten Staaten und in Teilen Asiens die Besorgnis über die übermäßige Abhängigkeit von chinesischen Lieferanten, auch bei medizinischen Gütern wie Impfstoffen, noch verstärkt. China wiederum sorgt sich zunehmend, weil es dem wirtschaftlichen Druck der USA und anderer Länder ausgesetzt ist und konzentriert sich auf seine eigenen Handels-, Investitions- und Finanzabhängigkeiten sowie auf die Notwendigkeit einer größeren Selbstversorgung. Die rohstoffreichen Länder Südamerikas sind ihrerseits bestrebt, das erneut hohe Interesse an den Bodenschätzen und dem landwirtschaftlichen Reichtum der Region damit in Einklang zu bringen, dass neue Zyklen der Abhängigkeit vom Rohstoffhandel vermieden und stattdessen widerstandsfähigere, arbeitsplatzschaffende Möglichkeiten im Bereich erneuerbare

Energien und bei anderen nachhaltigen Technologien geschaffen werden müssen. Die daraus resultierenden Diskussionen über die Notwendigkeit einer größeren »Resilienz« haben Regierungen und Unternehmen in Europa und anderswo dazu veranlasst, Abhängigkeiten durch Strategien des De-Risking zu verringern (Reshoring, Nearshoring oder Friendshoring).<sup>7</sup>

In einer Welt, in der Regierungen und Unternehmen danach streben, die Risiken in den Lieferketten zu verringern, und in der die lateinamerikanischen und karibischen Länder sowie Deutschland und die EU versuchen, inmitten der sich verschärfenden Rivalität zwischen den USA und China ihren eigenen Weg zu gehen, bietet die LAK-Region attraktive Möglichkeiten für eine nachhaltige Diversifizierung der Lieferketten und damit für größere Resilienz. Die Ausweitung der Zusammenarbeit in den Lieferketten ist bereits Teil einiger der offiziellen Gespräche der EU mit der CELAC.<sup>8</sup>

Was diese vertiefte Koordinierung und Zusammenarbeit der EU und der Region Lateinamerika im Bereich der Liefer- und Wertschöpfungsketten für die Interessen und Kapazitäten Lateinamerikas und der Karibik bedeuten könnte, wird je nach Land und Wirtschaftssektor unterschiedlich sein. Tatsächlich liegt die LAK-Region weit hinter vielen anderen Regionen der Welt zurück, sowohl was die Binnenintegration als auch was die Anbindung an den Rest der Welt betrifft. So macht der intraregionale Handel innerhalb Lateinamerikas und der Karibik nur fünfzehn Prozent des Gesamthandels der Region aus, während dieser Anteil in der EU 55 Prozent beträgt. Und mit Ausnahme Mexikos ist die LAK-Region im Handel weitaus stärker abgeschottet als es dem weltweiten Durchschnitt entspricht. Mit Ausnahme Mexikos hat kein Land der Region einen offiziellen Plan, wie es sich an die Herausforderungen und Chancen anpassen will, die sich aus den großen Veränderungen der globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten ergeben. Dies ist Teil des Erbes der Importsubstitutionspolitik der 1960er und 1970er Jahre sowie chronischer fiskalischer und makroökonomischer Krisen in einigen Volkswirtschaften und auch der weit verbreiteten Besorgnis, dass die Region für globale Wirtschaftskrisen besonders anfällig ist (Americas Quarterly Special Report 2022). Darüber hinaus hat Chinas Engagement in der Region die historischen Muster lateinamerikanischer und karibischer Rohstoffexporte nicht verändert, sondern lediglich darauf aufgebaut, einschließlich der damit verbundenen Boom-Bust-Zyklen. Dies bedeutet, dass die stärkere Integration der Partner in der LAK-Region in deut-

<sup>7</sup> De-Risking: Verringerung von Handels-(Import-)Abhängigkeiten bei wesentlichen Gütern. Reshoring: Verlagerung von Geschäftstätigkeiten ins Inland (vor allem im verarbeitenden Gewerbe). Nearshoring: Verlagerung von Betrieben an einen nahe gelegenen oder relativ nahen geografischen Standort. Friendshoring: Verlagerung von Betrieben zu vertrauten Partnern oder Verbündeten.

<sup>8</sup> Die Abschlusserklärung des EU-CELAC-Gipfels im Juli 2023 in Brüssel bekräftigte die Notwendigkeit von Investitionen und bi-regionaler Zusammenarbeit, um »eine engere Integration in den Lieferketten für saubere Energie, einschließlich kritischer Rohstoffe und Technologietransfer, zu erreichen«, da dies wesentlich zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung beitragen würde. Verfügbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12000-2023-INIT/en/pdf>

sche und EU-Lieferketten ein großes Potenzial hat, solange sie mit den lateinamerikanischen, karibischen und europäischen Interessen in Einklang stehen. In zwei Sektoren, in denen deutsche Unternehmen und der regulatorische Einfluss der EU besonders stark sind, sind Vorreiter: die Automobilindustrie, insbesondere Elektrofahrzeuge, und alternative Energien.

Für Deutschland und die EU-Mitgliedstaaten wird es darauf ankommen, zu verstehen, wie sie am besten mit bestimmten lateinamerikanischen und karibischen Partnern zusammenarbeiten können, um das Potenzial für eine Diversifizierung der Lieferketten und die Stärkung ihrer Resilienz zu nutzen, während gleichzeitig auch China, die Vereinigten Staaten und andere versuchen, ihre Beziehungen zu bewährten Partnern in der Region und darüber hinaus zu festigen. Deutschland und die EU sollten die Zusammenarbeit mit regionalen Partnern in einer Weise ausbauen, die zu deren Interessen und Entwicklungsprioritäten beitragen könnte. Ein solcher Ansatz könnte den verstärkten Einsatz lokaler Arbeitskräfte und lokaler Produkte und Dienstleistungen einschließen, ebenso eine gleichberechtigte gemeinsame Zusammenarbeit bei Investitions- und Infrastrukturprojekten sowie Unterstützung für die Entwicklung nachgelagerter Prozesse und nachhaltiger Wertschöpfungsketten und würde damit zur Diversifizierung der lateinamerikanischen und karibischen Volkswirtschaften beitragen.

Technologietransfers und lokale Lerninitiativen könnten diese Ansätze ergänzen, während gleichzeitig ein längerfristiger Zugang zu den nordamerikanischen Märkten sichergestellt wird. Auf dem EU-CELAC-Gipfel 2023 wurden solche Fragen direkt angesprochen. Der Schwerpunkt lag auf resilienten und nachhaltigen Lieferketten für Seltene Erden und auf der Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen der EU und der LAK-Region bei Klima- und Umweltherausforderungen (Europäischer Rat 2023). Im Zuge dieser Bemühungen sollte ein deutlicher Schwerpunkt auf bestehende und künftige Rahmensetzungen wie das europäische Lieferkettengesetz und das EU-LAK-Übereinkommen über Rohstoffe gelegt werden, auch um die Vorteile der Kooperation mit Deutschland und der EU gegenüber derjenigen mit China hervorzuheben.

## AUFBAU INSTITUTIONELLER KAPAZITÄTEN, ENTWICKLUNG VON FINANZIERUNGSMÖGLICHKEITEN UND TRANSFORMATION

Wie bereits erwähnt, müssen in Lateinamerika und der Karibik die institutionellen Kapazitäten zur Förderung nachhaltiger Projekte und von »best practices« bei der öffentlichen Auftragsvergabe ausgebaut werden. Brasiliens Ablehnung des äußerst mangelhaften, von China unterstützten Plans zum Bau der transkontinentalen Eisenbahnlinie zwischen Brasilien und Peru (siehe Abschnitt 1) zeigt, dass starke Institutionen die Durchführung problematischer Projekte verhindern können. Diese Kompetenzen liegen jedoch nicht überall in der Region vor. In Ecuador wurde das Coca-Codo-Sinclair-Projekt trotz schlechter Planung genehmigt,

was später zu erheblichen Qualitätsproblemen führte und negative sozial-ökologische Auswirkungen hatte. Im Falle Brasiliens ist neben der festgestellten technischen Kapazität auch die Tatsache hervorzuheben, dass Pläne zum Bau von Infrastrukturprojekten öffentliche Anhörungen durchlaufen müssen. Das Projekt der transkontinentalen Eisenbahn zwischen Brasilien und Peru erreichte diese Phase gar nicht, aber die Aussicht, dass der Plan noch von der Öffentlichkeit geprüft würde, spielte wahrscheinlich eine Rolle bei seiner Ablehnung.

Vor diesem Hintergrund sollten Deutschland und andere EU-Länder darauf hinarbeiten, die institutionellen Kapazitäten in Lateinamerika und der Karibik zu stärken. Ein Beispiel für solche Bemühungen ist das Programm »African-German Leadership Academy«, das vom German Institute of Development and Sustainability (IDOS) ausgerichtet und vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert wird. Dabei handelt es sich um ein Dialog- und Schulungsprogramm, bei dem Teilnehmende aus Regierungsinstitutionen, Think Tanks und Forschungseinrichtungen, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor ihre Erfahrungen und ihr Fachwissen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung auszutauschen. Ein ähnliches Programm könnte für Lateinamerika und die Karibik durchgeführt werden. Eine weitere Option ist die Unterstützung des Wissens- und »best practices«-Austauschs zwischen den Ländern Lateinamerikas und der Karibik im Rahmen von Programmen in der Region.

Europa sollte seinen Worten auch Taten folgen lassen und Alternativen für die Finanzierung von Entwicklungsprojekten bieten. Die Verfügbarkeit alternativer Quellen könnte die Verhandlungsposition Lateinamerikas und der Karibik gegenüber China stärken. Wie in Abschnitt 1 erwähnt, ist die chinesische Finanzierung in der Regel an die Nutzung chinesischer Wertschöpfungsanteile (wie Technologie, Ausrüstung, Dienstleistungen und manchmal auch Arbeitskraft) gebunden. Wenn andere Optionen zur Verfügung stehen, sind die lateinamerikanischen und karibischen Länder in einer stärkeren Position, um bessere Bedingungen auszuhandeln, z.B. einen höheren lokalen Wertschöpfungsanteil. Deutschland bietet bereits einige finanzielle Unterstützung an, wie z.B. den Regionalfonds für Dreiecks Kooperationen in Lateinamerika und der Karibik, aber es ist ratsam, diese Initiativen zu stärken.

## »GLOBAL GATEWAY« UND ANDERE KOOPERATIONEN ZWISCHEN LATEINAMERIKA UND DER KARIBIK UND DER EU

Eine klare Option für die Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit mit lateinamerikanischen und karibischen Partnern bei regionalen Infrastruktur- und Vernetzungsprojekten wäre es, auf dem Global Gateway-Programm der EU aufzubauen, insbesondere in den Bereichen digitale Konnektivität und grüne Energie. Der EU-CELAC-Gipfel 2023 hob die Bedeutung der Finanzierung und die Rolle der EU-LAK Global Gateway Investment Agenda (GGIA)

für die Schließung von Investitionslücken bei der Finanzierung von »nachhaltiger Entwicklung, einschließlich digitaler Transformation, Bildung, Gesundheitsinfrastrukturen, Energieerzeugung, Umweltperspektiven, Rohstoffen und lokalen Wertschöpfungsketten« (Europäischer Rat 2023: 8) hervor, und begrüßte die Verpflichtung zur Operationalisierung von Finanzierungsvereinbarungen für Verluste und Schäden durch den Klimawandel (ebd.). Darüber hinaus sollte die EU über die Global-Gateway-Plattform ihre Erfahrungen bei der Festlegung rechtlicher und technischer Standards nutzen, um den Aufbau von Kapazitäten in Lateinamerika und der Karibik zu unterstützen und dazu beizutragen, dass infrastrukturbezogene Korruptionsprobleme vermieden werden können, wie sie in der Region in den letzten Jahren aufgetreten sind. Die Konzentration auf die spezifischen europäischen Stärken in Bezug auf ökologische, finanzielle und rechtliche Nachhaltigkeit würde auch dazu beitragen, den Abstand zu China als in der Region bevorzugten Infrastrukturpartner zu verringern (siehe Abbildung 6). Bislang hat die EU-Kommission Investitionen in Höhe von 45 Milliarden Euro für Projekte im Rahmen des Global Gateway angekündigt. Mehr als die Hälfte der Projekte in der Region konzentriert sich jedoch auf die Erschließung von Mineralien wie Lithium und Kupfer, was möglicherweise die Re-Orientierung auf die Primärökonomie fördert, die zu Beginn der 2000er Jahre in den Volkswirtschaften der LAK-Region begann, anstatt ihre Diversifizierung zu unterstützen.

Deutschland und die EU sollten ihre direkte Unterstützung für Initiativen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung beibehalten und möglicherweise sogar verstärken. Bestehende Initiativen wie der Amazonas-Fonds, ein Projekt, an dem Deutschland, Norwegen und die brasilianische Regierung beteiligt sind, und mit dem Naturschutzmaßnahmen finanziert werden, könnten erweitert und diversifiziert werden. Sie können auch weitere Finanzierungsmechanismen anregen, die sich beispielsweise mit der Energiewende, anderen Klimaproblemen und Schuldenfragen befassen (»debt for climate/nature swaps«). Weitere Optionen sind Zuschüsse und zinsgünstige Darlehen für nachhaltige Projekte oder Kredite zu Vorzugsbedingungen über Entwicklungsbanken, auch zur Unterstützung längerfristiger struktureller Veränderungen. Ein weiteres Beispiel ist der deutsche IDB-Fonds in Höhe von 20 Millionen US-Dollar zur Stärkung einer grünen Steuerpolitik. Solche Maßnahmen sind wichtig und ihre Ausweitung kann dazu beitragen, die Fähigkeit Lateinamerikas und der Karibik zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung weiter zu stärken. Darüber hinaus haben die EU und die CELAC in ihrer Gipfelerklärung von 2023 Kriterien für eine faire, integrative und wirksame internationale Finanzarchitektur anerkannt. Dazu gehören die Bedürfnisse der schwächsten Länder, die Beteiligung und Vertretung der Länder des Globalen Südens, und der Zugang zu (zinsbegünstigten) Finanzierungen für Klimainvestitionen, die die Schuldentragfähigkeit ohne Abstriche bei der sozialen Gerechtigkeit gewährleisten ebd.: 6). Die Umsetzung dieser Kriterien würde eine Reform der internationalen Finanzinstitutionen erfordern, beispielsweise der sogenannten Bretton Woods-Institutionen.

#### Die besondere Stellung Spaniens beim Engagement der EU in den Ländern Lateinamerikas und der Karibik

Hervorzuheben ist die starke Präsenz Spaniens in Lateinamerika und der Karibik, insbesondere in seinen ehemaligen Kolonien. Unter den EU-Ländern ist Spanien mit einem Investitionsbestand von 150 Milliarden US-Dollar die wichtigste Investitionsquelle in der Region, was in etwa der Höhe der chinesischen Investitionen entspricht und doppelt so hoch ist wie die Investitionen des zweitwichtigsten EU-Investors. Spanien ist mit Unternehmen wie Telefonica, BBVA, Santander und Repsol besonders stark in den Bereichen Telekommunikation, Banken und Öl vertreten. Spanische Unternehmen bemühen sich auch stark um Bauaufträge in der Region. So stellen sie etwa die Hälfte aller in Peru registrierten ausländischen Bauunternehmen. Obwohl sie mit der starken chinesischen Konkurrenz konfrontiert sind, konnten spanische Unternehmen ihre Position größtenteils halten. Auf politischer Ebene hat Spanien die Gründung des Ibero-Amerika-Gipfels gefördert, an dem die Regierungschefs der spanischsprachigen Länder in der LAK-Region sowie Brasiliens, Spaniens und Portugals teilnehmen. Manche gehen so weit, zu sagen, dass Spanien in der Region die Rolle der EU spielt.

Andere EU-Länder wie Deutschland können viel von den intensiven Beziehungen zwischen Spanien und Lateinamerika und der Karibik lernen. Spanien ist seit langem mit der Region verbunden, aber auch andere Länder können sich bemühen, engere Beziehungen zu ihr aufzubauen.

## 2.2 GEOPOLITISCHE, DIPLOMATISCHE UND POLITISCHE BEZIEHUNGEN

### DIE SPANNUNGEN ZWISCHEN DEN USA UND CHINA SEIT 2017 UNTER DEM BLICKWINKEL DER CHINESISCH-LATEINAMERIKANISCHEN BEZIEHUNGEN

Bei der Betrachtung der Beziehungen zwischen China und Lateinamerika und der Karibik und ihrer Auswirkungen auf Deutschland und Europa kann die Rolle der Vereinigten Staaten nicht ignoriert werden. Tatsächlich sind die Beziehungen zwischen den USA und China ein zunehmend wichtiger Faktor, um das Potenzial, die Grenzen und die künftige Entwicklung der Beziehungen zwischen China und der LAK-Region verstehen zu können. Aufeinanderfolgende US-Regierungen waren alarmiert, als sich die wirtschaftlichen und diplomatischen Beziehungen zwischen der LAK-Region und China ab Anfang der 2000er Jahre rasch ausweiteten. Insbesondere die Regierungen von George W. Bush und Barack Obama untersuchten die wirtschaftlichen und militärischen Dimensionen von Chinas wachsender Präsenz in Nord- und Südamerika. Sie vertraten überwiegend die Ansicht, dass wachsende Handels-, Investitions- und Finanzbeziehungen zwischen China und der LAK-Region das

dringend benötigte Wirtschaftswachstum in der Region ankurbeln würden. Einige Beobachter, auch jenseits der US-Regierung, äußerten Bedenken wegen Chinas Unterstützung linksgerichteter Regierungen in Ländern wie Venezuela, Ecuador oder sogar Brasilien – die den Vereinigten Staaten oft kritisch gegenüberstanden –, aber diese Bedenken wurden weitgehend durch die Einschätzung ausgeglichen, dass Chinas Interessen und Ziele in der Region in erster Linie kommerzieller und nicht politischer oder militärischer Natur sind.

Diese offizielle Sicht der USA auf die florierenden Beziehungen zwischen China und der LAK-Region hat sich in den letzten Jahren drastisch geändert. Die Regierung von Donald Trump ist insgesamt weitaus kritischer und pessimistischer bezüglich Chinas Rolle in der Region. Vertreter des US-Außenministeriums erklärten, China weite seine »räuberischen« Kreditvergabepraktiken auf Lateinamerika und die Karibik aus – zum Beispiel in Venezuela – und verurteilten die chinesische »Schuldenfallendiplomatie«. Beamte der Trump-Regierung vertraten auch die Ansicht, dass Chinas Ausweitung der Belt and Road Initiative auf Lateinamerika und die Karibik mit umfassenderen Bemühungen verbunden sei, Chinas politischen Einfluss dort zu stärken. Unter Trump begann das US-Außenministerium auch, in verschiedenen Botschaften in der Region spezielle China-Beobachter einzusetzen, was Teil einer globalen Ausweitung des Einsatzes von China-Spezialisten der US-Regierung ist. Die amtierende Regierung von Joe Biden hat die Rhetorik der Trump-Ära, die China als Bedrohung für die Interessen Lateinamerikas, der Karibik und der USA bezeichnete, etwas abgeschwächt, und betont, dass die Vereinigten Staaten in der Region und anderswo mit China konkurrieren müssen. Die eisigen Beziehungen zwischen den USA und China (auch durch »de-coupling«, die gezielte Entflechtung der Technologiebranche, s.o.) zeigen, dass sowohl die Exekutive als auch die Legislative der USA den Zielen und dem Einfluss Chinas weiterhin sehr misstrauisch gegenüberstehen.

Vor diesem Hintergrund betrachten einige Analysten und politische Entscheidungsträger engere diplomatische Beziehungen zwischen China und der LAK-Region als besorgniserregend, während andere sie als Chance für die Region betrachten. Erstere betonen, dass eine größere Nähe zu Peking die Länder der Region anfälliger für den politischen Einfluss Chinas machen könnte (Ellis 2021; Wintgens 2022), während Letztere glauben, dass engere Beziehungen dazu beitragen können, die Stimme der Region auf internationaler Ebene zu stärken und solche Interessen zu fördern, die im Widerspruch zu den traditionellen westlichen Mächten stehen könnten (z. B. in Bezug auf die Einmischung in innere Angelegenheiten) (Vadell 2014). Beide Argumentationslinien enthalten einige stichhaltige Punkte, aber letztlich stehen Lateinamerika und die Karibik vor ähnlichen Herausforderungen wie andere Regionen, die versuchen, sich in der Welt der Großmachtrivalitäten zurechtzufinden und gleichzeitig ihre eigene Außen- und Entwicklungspolitik zu verfolgen. Deutschland und Europa können eine Rolle spielen, indem sie Alternativen anbieten, die mit den Interessen La-

teinamerikas und der Karibik in Einklang stehen. Dazu können Bemühungen gehören, multilaterale Institutionen zu stärken und zu reformieren. Auch könnten für beide Seiten vorteilhafte Partnerschaften von Mittelmächten geschmiedet werden, die auf internationaler Ebene ein größeres Gewicht haben als Maßnahmen von einzelnen Akteuren, und mit denen vermieden werden kann, im Namen der Bewältigung von Herausforderungen wie Schuldenerlass und Finanzierung erneuerbarer Energien zu polarisieren. In diesem Sinne verpflichtete sich die Unterzeichner der Erklärung des EU-CELAC-Gipfels 2023 zur Stärkung der bi-regionalen Zusammenarbeit und zur Abstimmung ihrer Bemühungen in multilateralen Foren zu Fragen der Menschen- und Arbeitnehmer\_innenrechte, des Klimawandels und der biologischen Vielfalt, der Lebensmittel- und Energiesicherheit, der Drogenproblematik, der organisierten Kriminalität, der Migration, der Gesundheit, der Digitalisierung und der Besteuerung sowie zur Reform des UN-Systems, einschließlich des UN-Sicherheitsrats (Europäischer Rat 2023: 5).

#### **Gemeinsam Standards setzen: Ein Beispiel für die chinesisches-deutsche Zusammenarbeit in Lateinamerika und der Karibik**

China ist der führende ausländische Akteur im peruanischen Rohstoffsektor (auf China entfallen 36 Prozent der dort getätigten gesamten ausländischen Direktinvestitionen), vgl. Nuñez Salas 2022: 14), was eine besondere Prüfung der Sozial- und Umweltstandards rechtfertigt. Die chinesische Regierung setzt die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen (CSR) und die Nachhaltigkeit im eigenen Land stärker durch, und chinesische Unternehmen stehen unter Gruppendruck, die Anforderungen ihrer CSR-Berichterstattung zu erfüllen. International gilt dies jedoch nicht, und die CSR chinesischer Unternehmen wird oft als unzulänglich betrachtet, was wiederum zu Protesten aus der Zivilgesellschaft und zu Reputationskosten für die Unternehmen und damit auch für China führt.

In den 2010er Jahren ging die chinesische Handelskammer der Importeure und Exporteure von Metallen, Mineralien und Chemikalien eine Kooperation mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ein, um Leitlinien für chinesische Unternehmen im Ausland zu entwickeln (CCCMC 2013). Deutsche Berater und die Industrie arbeiteten direkt mit chinesischen Unternehmen in Drittländern zusammen, auch in Peru, um Nachhaltigkeitsstandards zu definieren und zu fördern. Die Stärkung solcher Ordnungsmaßnahmen ist ein möglicher Weg für eine zukünftige Zusammenarbeit, die mit den Entwicklungszielen der Bundesregierung in Lateinamerika und der Karibik im Einklang steht und zugleich eine konstruktive Zusammenarbeit mit chinesischen Staatsunternehmen anstrebt.

## DIE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN CHINA UND BRASILIEN UND ZWISCHEN DER EU UND BRASILIEN UNTER DER NEUEN REGIERUNG LULA

Die Beziehung zu Brasilien ist sowohl für China als auch für die EU die wichtigste bilaterale Beziehung, allein schon wegen seiner Größe. Die brasilianischen Präsidentschaftswahlen vom Oktober 2022, die Luiz Inácio Lula da Silva knapp gewonnen hat, stellen nicht nur für die Beziehungen zwischen China und Brasilien, sondern auch für die Beziehungen der EU zu Brasilien und dem Mercosur eine wichtige Entwicklung dar. Während seiner ersten Amtszeit als Präsident von 2003 bis 2010 sorgte Lula für florierende diplomatische Beziehungen und Handelsbeziehungen mit China. Auf diplomatischer Ebene verfolgte Lula eine proaktive Außenpolitik, indem er nicht nur eine engere bilaterale Beziehung zu China förderte, sondern auch mit China und anderen Schwellenländern zusammenarbeitete, um eine multipolare internationale Ordnung aufzubauen, insbesondere im Rahmen der BRICS-Gruppe. Lula und die chinesische Führung betonten den »Win-Win«-Charakter ihrer Beziehungen und setzten sich gemeinsam für stärkere Süd-Süd-Beziehungen ein, auch mit Afrika. Wie bei anderen wichtigen südamerikanisch-chinesischen Beziehungen dieser Zeit bildeten die rasch wachsenden Exporte brasilianischer Rohstoffe wie Eisenerz, Soja und Öl sowie die steigenden Importe chinesischer Industrie- und Konsumgüter die wirtschaftliche Grundlage der Beziehungen. Es ist jedoch bemerkenswert, dass sich Brasilien nicht der Belt and Road Initiative angeschlossen hat (Moura 2023).

Schon während der ersten beiden Amtszeiten Lulas befürchteten brasilianische Industrieunternehmen und andere, dass die Beziehungen zu China nicht nachhaltig seien, dass sie die brasilianische Industrie aushöhlen würden, und dass sie zu sehr von der schwankenden Rohstoffnachfrage aus China abhängig seien. In der Zeit nach Lulas Rücktritt verlangsamte sich das brasilianische Wirtschaftswachstum dramatisch, da der Rohstoffboom endete und die brasilianische Politik von Krisen und zunehmender Polarisierung geprägt war. Lula gewann in der Stichwahl im Oktober 2022 gegen Jair Bolsonaro, der in den Beziehungen zu China zeitweise eine konfrontativere Haltung eingenommen hatte. Seitdem werden Vergleiche mit Lulas ersten beiden Amtszeiten gezogen. Rohstoffe stehen nach wie vor im Mittelpunkt der brasilianisch-chinesischen Handels- und Investitionsbeziehungen, aber während des Wahlkampfes betonte Lula stärker als während seiner vorherigen Amtszeiten die Sorge, dass China die Oberhand gewinnen und eine unverhältnismäßig große Führungsrolle unter den Ländern des Globalen Südens spielen könnte. Bereits zu Beginn seiner Präsidentschaft bemühte sich Lula jedoch, die alte Verbundenheit mit China wieder aufleben zu lassen, auch bezüglich der bilateralen und multilateralen Kooperation. Der BRICS-Gipfel in Südafrika im August 2023 unterstrich nicht nur das Potenzial einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen China und Brasilien, um die Rolle des Globalen Südens in Fragen der internationalen Governance zu stärken. Spannungen bezüglich der Erweiterung der Gruppe und der Bewertung von Russ-

lands Krieg gegen die Ukraine machten jedoch auch deutlich, dass die chinesisch-brasilianische Zusammenarbeit (ganz zu schweigen von der Solidarität des Globalen Südens) nach wie vor von übergreifenden Interessen und unzähligen innenpolitischen Herausforderungen geprägt ist.

Für die EU hat Lulas dritte Präsidentschaft bereits Möglichkeiten geboten, die unter Bolsonaro aufgetretenen Spannungen abzubauen, insbesondere bezüglich der sensiblen Frage der Abholzung im Amazonasgebiet. Wenn Lula konsequent eine Amazonas-Politik verfolgt, die den Anliegen der EU besser entspricht, dürften die EU-Mitgliedstaaten, die sich gegen die Ratifizierung des EU-Mercosur-Handelsabkommens ausgesprochen haben, weniger Grund zur Opposition haben. Mit anderen Worten: Unter der neuen Regierung Lula haben sich sowohl die Beziehungen Chinas als auch die der EU zu Brasilien verbessert. Wie auch anderswo in der Region müssen Deutschland und die EU zeigen, dass sie die Interessen und Bedürfnisse Brasiliens anerkennen, und dass sie bereit sind, mit der neuen Lula-Regierung an einer Agenda zu arbeiten, die diesen Bedürfnissen entspricht. Dies könnte mit öffentlichen Stellungnahmen beginnen, dass die europäisch-brasilianischen Beziehungen ein Schlüsselaspekt der umfassenderen Beziehungen zwischen Europa und der LAK-Region sind, und dass sie unabhängig von den Aktivitäten anderer Länder (z. B. Chinas) sind. Der Besuch des deutschen Bundeskanzlers Olaf Scholz im Januar 2023 war in diesem Sinne ein wichtiges Signal. Insbesondere könnten die europäischen Staats- und Regierungschefs einen konkreten Plan für die Ausweitung des Global Gateway-Programms der EU auf Brasilien, den Mercosur und andere Teile der Region vorlegen. Damit würden sie dem Bedarf der Region an Grüner Wirtschaft und digitaler Konnektivität gerecht werden (die kürzlich beschlossenen EU-Investitionen in den ASEAN-Ländern im Rahmen des Global-Gateway könnten als Vorbild dienen). Da Brasilien im Jahr 2024 den G20-Gipfel in Rio de Janeiro ausrichten wird, können Deutschland und die EU eng zusammenzuarbeiten, um die Interessen Europas, Brasiliens und der gesamten LAK-Region in den genannten Bereichen besser aufeinander abzustimmen.

### 2.3 EUROPAS SOFT POWER

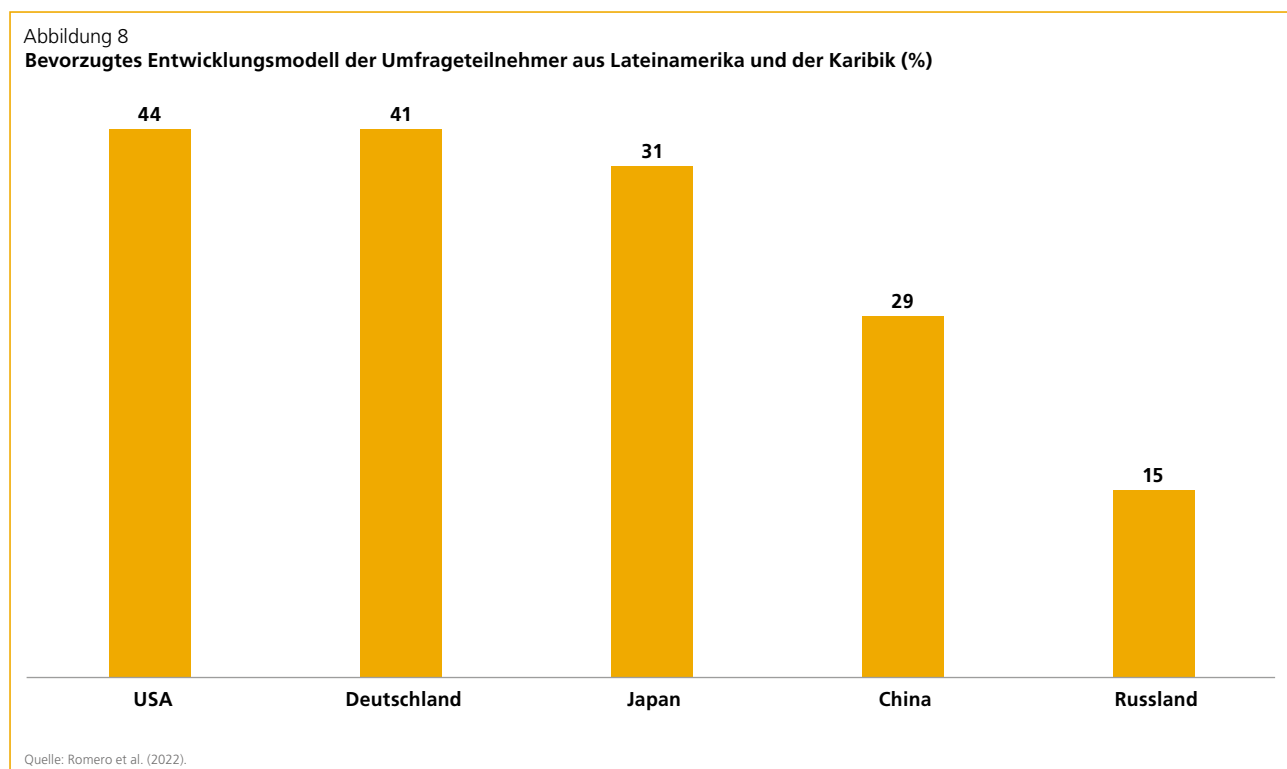
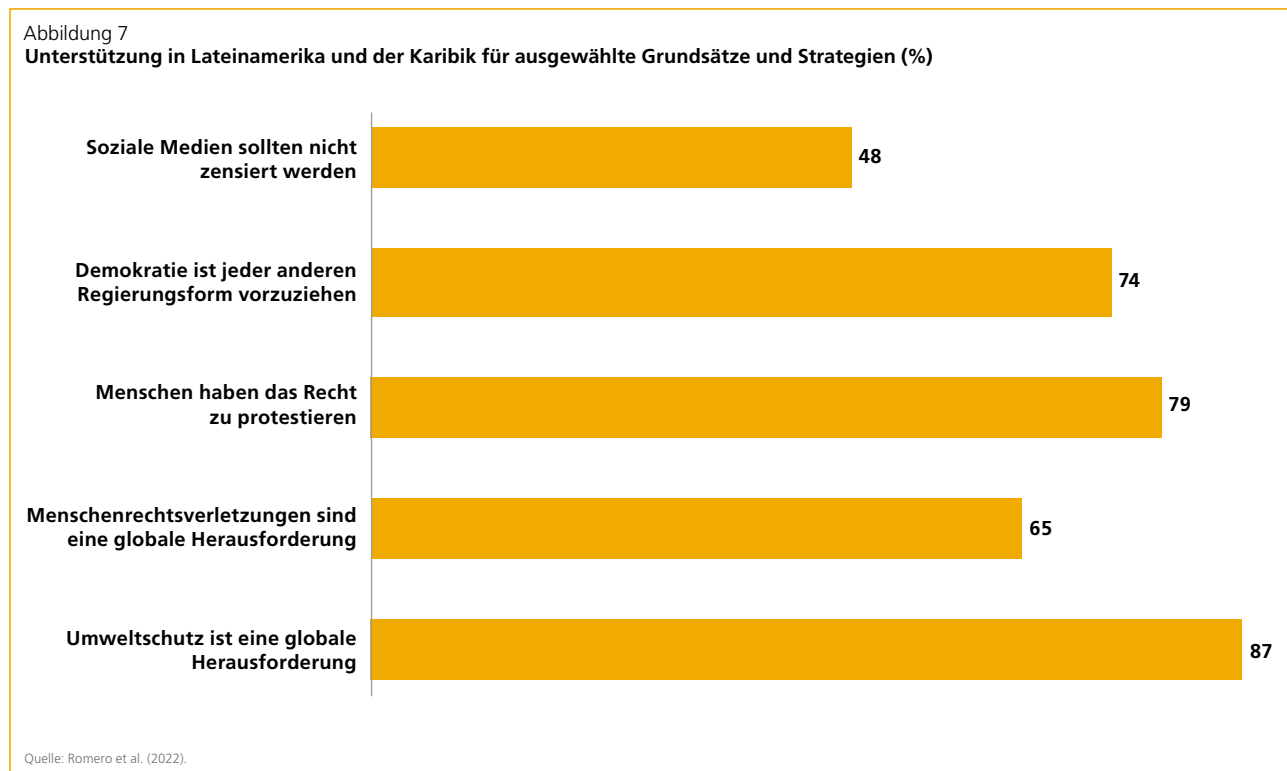
Soft Power, also die Fähigkeit, die Präferenzen anderer durch Überzeugung und die eigene Anziehungskraft statt durch Zwang zu beeinflussen, ist seit langem ein Eckpfeiler der EU-Außenpolitik. Die Markenzeichen der Soft Power der EU in Lateinamerika und der Karibik waren die Entwicklungsdiplomatie, die für beide Seiten vorteilhafte wirtschaftliche Zusammenarbeit und die gemeinsamen Werte. Doch die Reaktionen auf Russlands Einmarsch in der Ukraine zeigen, dass es bei den Regierungen der LAK-Region wachsende Vorbehalte gibt, wenn Antagonismen gegenüber autoritären Mächten wie China und Russland bezüglich angeblich unvereinbarer Ideen und Werte konstruiert werden. Die Wahrnehmung, dass diese Antagonismen von den Vereinigten Staaten vorangetrieben werden – die in Lateinamerika und der Karibik sowie in weiten Teilen des Globalen Südens seit lan-



gem als einer der kriegerschsten Akteure der Welt angesehen werden – hat zu wachsendem Unmut geführt, der in der Abschlusserklärung des EU-CELAC-Gipfels deutlich wurde.

Eine kürzlich durchgeführte Umfrage in einer Reihe von lateinamerikanischen und karibischen Ländern deutet jedoch darauf hin, dass die Bürger der Region immer noch wichtige Grundwerte mit den Vereinigten Staaten und der EU teilen und sie als Vorbild betrachten (vgl. Abb. 7 und 8). Die Demo-

kratie ist nach wie vor die bevorzugte Regierungsform. Die Menschen in Lateinamerika und der Karibik betrachten das Recht auf Protest als wichtig und Menschenrechtsverletzungen bereiten ihnen am meisten Sorgen. Auch der Umweltschutz ist ein wichtiges Thema für die Menschen der Region. Schließlich – und das ist sehr wichtig – wird das wirtschaftliche Entwicklungsmodell von Ländern wie den Vereinigten Staaten und Deutschland dem chinesischen Modell vorgezogen.



Einige Analysten (z. B. Grundberger und Schaumberg 2020) warnen vor den potenziellen Risiken von Chinas Charmeoﬀensive für die politischen Eliten Lateinamerikas und der Karibik. Sie könnte ihre Haltung zu China beeinflussen und sogar die demokratischen Werte in der Region schwächen. Der Einfluss der Kommunistischen Partei Chinas auf die politischen Eliten Lateinamerikas und der Karibik sollte jedoch nicht überschätzt werden, da diese auch andere Einflüsse berücksichtigen. Wie von Grundberger und Schaumberg (ebd.) vorgeschlagen, wäre es für Parteimitglieder, Entscheidungsträger und Agenda-Setter sowie für die allgemeine Bevölkerung in Lateinamerika und der Karibik von Vorteil, wenn sie mehr Möglichkeiten hätten, mit Menschen und Institutionen aus Deutschland und anderen europäischen Ländern in Kontakt zu treten.

Eine mögliche Maßnahme dafür ist die Verbesserung des Städtepartnerschaftsprogramms. Es sollte sich über die großen und bekannten Städte hinaus auch an kleinere Städte richten, denn diese könnten am meisten von solchen Programmen profitieren, z. B. solche in ökologisch gefährdeten Gebieten. Die Partnerschaft zwischen Chengdu in China und Ibagué in Kolumbien ist ein Beispiel dafür, wie Wissensaustausch zur Förderung von Naturschutzmaßnahmen in lateinamerikanischen und karibischen Städten beitragen kann.<sup>9</sup> Unter den bisherigen Aktivitäten Deutschlands hat das »LAK-Germany Mayors Forum 2016« großes Potenzial für den Wissensaustausch von Bürgermeistern.<sup>10</sup>

Deutschland kann auf soliden Grundlagen aufbauen, um etablierte Kooperationsmuster zu stärken, angefangen bei den binationalen Handelskammern, dem akademischen und kulturellen Austausch des DAAD und der Goethe-Institute, bis hin zur Arbeit der deutschen politischen Stiftungen im Bereich der demokratischen und sozialen Entwicklung sowie der Entwicklungszusammenarbeit der GIZ. Statt Haushaltsmittel zu kürzen und damit die langfristigen bilateralen Bemühungen Deutschlands um den Ausbau der transatlantischen Beziehungen ernsthaft zu untergraben, sollte Schwerpunkte auf die Wissenschafts- und Forschungskooperation, auf Stipendien und Austauschprogramme sowie auf die Entwicklungszusammenarbeit innerhalb und außerhalb der Zuständigkeiten der vom Bund finanzierten Einrichtungen gelegt werden.

Schließlich sollte die Wirkung einer effektiven Kommunikation nicht unterschätzt werden. Dazu gehört es, das große wirtschaftliche und entwicklungspolitische Engagement der EU in Lateinamerika und der Karibik in den Medien, auf Social-Media-Plattformen und bei öffentlichen Veranstaltungen hervorzuheben sowie die europäischen Angebote in den Bereichen Kultur, Beruf und Bildung besser bekannt zu machen, wie auch die Zusammenarbeit im Rahmen ge-

meinsamer Projekte, des Forschungsaustauschs und bei Stipendienprogrammen. Investitionen in solche Initiativen und ihre positive öffentliche Wahrnehmung dürften sich auszahlen.

<sup>9</sup> Zu den Aktivitäten im Rahmen der Partnerschaft zwischen Chengdu (China) und Ibagué (Kolumbien) gehören unter anderem Besuche von Wissenschaftlern der Panda-Basis in Chengdu, die beim Aufbau des Brillenbären-Schutzprojekts helfen (Ibagué 2021).

<sup>10</sup> Vgl. <https://www.iadb.org/en/story/what-can-latin-america-learn-german-cities>

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der vorliegende Einblick in die geopolitische Dynamik der LAK-Region aus deutscher Sicht hat gezeigt, dass sich China als einflussreicher Akteur in der Region etabliert hat und eine starke Position im Handel, bei der Finanzierung und bei Infrastrukturprojekten einnimmt. China wird auch in absehbarer Zukunft eine wichtige Rolle spielen. Auf der anderen Seite teilen Europa und Lateinamerika trotz oft unterschiedlicher politischer Standpunkte nicht nur viele Grundwerte, sondern auch eine Reihe von Interessen im Hinblick auf eine resiliente, diversifizierte und nachhaltige Wirtschaft. Mehrere strategische Maßnahmen haben sich herauskristallisiert, die es Europa ermöglichen werden, auf der Basis seiner langjährigen Beziehungen mit der Region seine Präsenz zu verstärken und ein wirklicher Entwicklungspartner zum gegenseitigen Nutzen beider Kontinente zu werden. Da Lateinamerika nur ungern in Konfrontationen mit Großmächten verwickelt wird, ist es wichtig, pragmatischer Diplomatie Vorrang vor Nullsummenspielen zu geben. Für beide Regionen bedeutet dies, dass Ziele und Werte transparent artikuliert werden, dass mögliche Interessenkonflikte bezüglich Geopolitik und Wirtschaftsbeziehungen bearbeitet werden, und dass eine gemeinsame Agenda identifiziert wird. Bestehende Plattformen können als zentrale Instrumente zur Stärkung der Beziehungen dienen, sofern sie tatsächlich gegenseitigen Nutzen und Nachhaltigkeit fördern. Die EU sollte dazu beitragen, dass die lateinamerikanischen Länder ihre Abhängigkeit vom Rohstoffhandel verringern und ihre Wirtschaft diversifizieren können. Dafür sollte die EU Technologietransfers und lokale Lernprozesse, die digitale Innovation und Transformation sowie die Entwicklung nachhaltiger nachgelagerter Industrien unterstützen, die menschenwürdige und dazu zunehmend hochtechnologische Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen. Dies würde die regionale Abhängigkeit vom globalen Primärgütermarkt verringern. Eine auf diese Ziele gerichtete Zusammenarbeit würde die EU auch von China abheben und sie als Handelspartner attraktiver machen.

Wie oben dargelegt, könnten Deutschland und die EU die Gespräche mit den lateinamerikanischen und karibischen Partnern darüber vertiefen, wie Liefer- und Wertschöpfungsketten in den beiden Regionen besser integriert werden können, so dass sie für beide Seiten von Vorteil sind und zu einer qualitativ hochwertigen Entwicklung in der Region beitragen. Der Schwerpunkt könnte zunächst auf Elektrofahrzeugen und nachhaltiger Energieerzeugung lie-

gen – beides Bereiche, in denen Deutschland über große Kapazitäten verfügt –, sollte aber weiter ausgebaut werden. Der Bergbau ist zwar für die Energiewende von entscheidender Bedeutung, muss aber mit Bedacht angegangen werden. Die Nachfrage Deutschlands und der EU nach Kraftwerkskohle sowie nach Lithium und anderen Bergbauprodukten für die neue Energieerzeugung wird aus Gebieten geliefert, in denen es seit langem zu sozialen, ethnischen und ökologischen Konflikten zwischen den lokalen Gemeinschaften und den Behörden kommt. Diese Spannungen werden häufig noch dadurch verschärft, dass die Regierungen keine angemessenen Vorschriften erlassen oder sie nicht einhalten. Ohne den Bergbau ganz einzustellen, sollten die EU-Lieferkettengesetze, die Mechanismen zur Rechenschaftspflicht und zur Haftung internationaler Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen vorsehen, unterstützt und gestärkt werden. Die Menschen und viele Regierungen in Lateinamerika teilen den Wunsch, die Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards zu stärken, und die EU sollte mit den lateinamerikanischen Partnern erörtern und vereinbaren, wie die Umsetzung dieser Standards unterstützt werden kann. Beispielsweise können institutionelle Kapazitäten ausgebaut werden, wo dies erforderlich ist, und die EU kann auch ihren Teil dazu beitragen, dass die Rechte von allen Parteien eingehalten und unterstützt werden, z. B. durch Mitwirkungsrechte und gerichtliche Mechanismen sowie eine größere Transparenz, beispielsweise durch umfassende Informationsrechte.

Mit dem Wiedererstarken der »rosaroten« Regierungen in Lateinamerika ergeben sich neue Möglichkeiten für gemeinsame Infrastrukturprojekte und soziale Initiativen. Verschiedene gemeinsame Erklärungen wie die Erklärung des EU-CELAC-Gipfeltreffens LAK im Juli 2023 und zahlreiche bilaterale Abkommen behandeln die gemeinsamen Prioritäten der EU, Lateinamerikas und der Karibik. Die angestrebte bi-regionale Zusammenarbeit, nicht nur in den oben genannten Bereichen, sondern auch in den Bereichen Gesundheit, Bildung, soziale Gerechtigkeit und Sicherheit, erfordert massive zusätzliche Mittel. Die bereits eingegangenen Verpflichtungen, z. B. im Rahmen der Global Gateway Investment Agenda, reichen nicht aus, und sie sollten sich auch nicht nur auf europäische Prioritäten wie die Energiewende konzentrieren. Europa kann sich gerade dadurch von China und anderen Regionen abheben, dass es alle Aspekte eines nachhaltigen und gerechten Strukturwandels auf beiden

Kontinenten einbezieht. Deutschland und die EU sollten daher auf bestehenden Initiativen (wie dem Amazonas-Fonds und den Energiepartnerschaften) aufbauen, diese erweitern und verbessern. Zudem sollte die EU verschiedene allgemeine und zweckgebundene, aber auch innovative Finanzierungsinstrumente auf globaler, bi-regionaler und bilateraler Ebene in Betracht ziehen, um Initiativen für nachhaltige Entwicklung, Fonds, Zuschüsse und Vorzugsdarlehen zu unterstützen. Die Unterstützung einer Reform der Bretton-Woods-Institutionen ist ebenfalls wichtig. Diese Reform wäre entwicklungsorientiert und würde den Ländern des Globalen Südens, einschließlich der Länder Lateinamerikas und der Karibik, Fairness und Teilhabe garantieren. Durch koordinierte Bemühungen in multilateralen Foren könnten die EU und die CELAC der Agenda für nachhaltige Entwicklung weiteres Gewicht verleihen.

Jenseits von Wirtschaft und Diplomatie werden schließlich häufig der Einfluss und die Bedeutung des Soft-Power-Engagements unterschätzt. Daher kann ein größeres und sichtbareres Engagement der EU für institutionelle und zwischenmenschliche Begegnungen sowie für den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Europa und Lateinamerika transformative Projekte unterstützen und die Beziehungen vertiefen. Bestehende Forschungs- und Technologiekooperationen, Stipendienprogramme, der akademische, kulturelle und zivilgesellschaftliche Austausch, Partnerschaftsinitiativen zwischen Städten und die Entwicklungszusammenarbeit müssen gestärkt und ausgebaut werden. Gemeinsam kann aus all diesen Maßnahmen ein Fahrplan für eine kooperative, nachhaltige und für beide Seiten vorteilhafte Zukunft entstehen.

## REFERENZEN

- Americas Quarterly Special Report** (2022): Made in the Americas: Global supply chains are shifting. How can Latin America seize the opportunity? In: *Americas Quarterly*; verfügbar unter: [https://www.americasquarterly.org/wp-content/uploads/2022/07/AQ0322\\_Single\\_Cropped\\_LoRes\\_Combined.pdf](https://www.americasquarterly.org/wp-content/uploads/2022/07/AQ0322_Single_Cropped_LoRes_Combined.pdf).
- CCMC** (2013): *Guidelines for Social Responsibility in Outbound Mining Investments*. Ministry of Commerce, People's Republic of China; verfügbar unter: <http://images.mofcom.gov.cn/csr2/201812/20181224151850626.pdf> (Zugriff am 20.11.2022).
- Creutzfeldt, Benjamin** (2019): Overcoming the Greatest Distance: China in Latin America, in: Daniel Johanson/Tsunghan Wu/Jie Li (Hrsg.): *New Perspectives on China's Relations with the World*. Bristol, E-IR: 134–141.
- Creutzfeldt, Benjamin** (2023): The boys who cried Wolf Warrior: China's diplomatic strategy in Latin America, in: *Colombia Internacional* 113: 67–90.
- Dannemann, Victoria** (2018): Ciudades hermanas tejen lazos entre Alemania y Latinoamérica. *Deutsche Welle*; verfügbar unter: [www.dw.com/es/ciudades-hermanas-tejen-lazos-entre-alemania-y-latinoam%C3%A9rica/a-46283253](http://www.dw.com/es/ciudades-hermanas-tejen-lazos-entre-alemania-y-latinoam%C3%A9rica/a-46283253).
- Dollar, David** (2017): China's Investment in Latin America, Foreign Policy at Brookings, Geoeconomics and Global Issues Paper 4; verfügbar unter: [www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/fp\\_201701\\_china\\_investment\\_lat\\_am.pdf](http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/fp_201701_china_investment_lat_am.pdf) (Zugriff am 20.01.2023).
- Dourado, Leolino** (2021): China - Latin America and the Caribbean Relations: Visits by State Leaders from 1949 to 2020; verfügbar unter: [www.researchgate.net/publication/349668487](http://www.researchgate.net/publication/349668487).
- Dourado, Leolino** (2022): China-backed Infrastructure in the Global South: Lessons from the Case of the Brazil-Peru Transcontinental Railway Project, in: *Third World Quarterly*; verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2022.2154204> (Zugriff am 20.12.2022).
- Duarte, Luiza, Albro, Rob, und Hershberg, Eric** (2022): Communicating Influence: China's Messaging in Latin America and the Caribbean. CLALS Working Paper Series No. 35; verfügbar unter: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4061082](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4061082) (Zugriff am 20.11.2022).
- Dussel Peters, Enrique** (2019): Latin America's Socioeconomic Relationship with China: Is development still possible? In: Vanden, Harry/Prevoost, Gary (eds): *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.
- Dussel Peters, Enrique/Armony, Ariel/Shoujun, Cui** (2018): *Building development for a new era: China's infrastructure projects in Latin America and the Caribbean* Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China; verfügbar unter: [www.ucis.pitt.edu/asc/sites/default/files/BuildingDevelopmentNewEra.pdf](http://www.ucis.pitt.edu/asc/sites/default/files/BuildingDevelopmentNewEra.pdf) (Zugriff am 20.11.2022).
- ECLAC** (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2021): *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2021: Pursuing a resilient and sustainable recovery*; verfügbar unter: [www.cepal.org/en/publications/pci](http://www.cepal.org/en/publications/pci) (Zugriff am 12.12.2022).
- Ellis, R. Evan** (2021): China's Diplomatic and Political Approach in Latin America and the Caribbean. *Zeugenaussage vor der US-China Economic and Security Review Commission*; verfügbar unter: [www.uscc.gov/sites/default/files/2021-05/Evan\\_Ellis\\_Testimony.pdf](http://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-05/Evan_Ellis_Testimony.pdf) (Zugriff am 10.12.2022).
- European Council** (2023): Declaration of the EU-CELAC Summit 2023. 12000/23, COLAK 98; verfügbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12000-2023-INIT/en/pdf> (Zugriff am 06.11.2023).
- Eurostat** (2022): Direktinvestitionsbestände der EU nach Ländern, endgültigen und unmittelbaren Vertragspartnern und Wirtschaftszweigen (BPM6); verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/bop\\_fdi6\\_pos/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/bop_fdi6_pos/default/table?lang=en).
- Ferchen, Matt** (2011): China-Latin America Relations: Long-Term Boon or Short-Term Boom? In: *Chinese Journal of International Politics* 4 (1) (Spring): 55–86.
- Ferchen, Matt** (2020): China-Venezuela Relations in the Twenty-First Century: From Overconfidence to Uncertainty, United States Institute of Peace, 29. September; verfügbar unter: [www.usip.org/publications/2020/09/china-venezuela-relations-twenty-first-century-overconfidence-uncertainty](http://www.usip.org/publications/2020/09/china-venezuela-relations-twenty-first-century-overconfidence-uncertainty) (Zugriff am 20.11.2022).
- Ferchen, Matt** (2021): The BRI in Latin America: New Wine in Old Bottle? In Florian Schneider (Hrsg.): *Global Perspectives on China's Belt and Road Initiative*. Amsterdam University Press.
- Fu, Y.** (2020) *UNView: United Nations General Assembly Voting Patterns (1946–2019)*; verfügbar unter: <https://dataviz.yiqinfu.com/unview/>.
- Garzón, Paulina und Castro, Diana** (2018): China-Ecuador relations and the Development of the Hydro Sector: A Look at the Coca Codo Sinclair and Sopladora Hydroelectric Projects, in: Dussel Peters, Enrique/Armony, Ariel/Shoujun, Cui (Hrsg.): *Building development for a new era: China's infrastructure projects in Latin America and the Caribbean*. Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China; verfügbar unter: [www.ucis.pitt.edu/asc/sites/default/files/BuildingDevelopmentNewEra.pdf](http://www.ucis.pitt.edu/asc/sites/default/files/BuildingDevelopmentNewEra.pdf) (Zugriff am 20.11.2022).
- Góngora Mera, Manuel Eduardo** (2018): El Constitucionalismo Interamericano y la fragmentación del Derecho Internacional: Posicionando al ICC en el debate sobre coaliciones entre regímenes normativos, in: von Bogdandy, Armin/ Salazar Ugarte, Pedro/ Morales Antoniazzi, Mariela/ Ebert, Franz (Hrsg.): *El Constitucionalismo Transformador en América Latina y el derecho económico internacional. De la tensión al diálogo*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Grundberger, Sebastian, und Schaumberg, Thomas** (2020): Los partidos latinoamericanos en el foco de China, in: *Diálogo Político*; verfügbar unter: <https://dialogopolitico.org/agenda/los-partidos-latinoamericanos-en-el-foco-de-china/>.
- Ibague** (2021): ReLAKiones y Cooperación Internacional; verfügbar unter: <https://ibaguecreativa.gov.co/chengdu-china/>.
- Jordan, Zoe** (2022): How Beijing Squares Its Noninterference Circle, Council on Foreign Relations; verfügbar unter: [www.cfr.org/blog/how-beijing-squares-its-noninterference-circle](http://www.cfr.org/blog/how-beijing-squares-its-noninterference-circle).
- Kaplan, Stephen B.** (2021): *Globalizing patient capital: the political economy of Chinese finance in the Americas*. Cambridge University Press.
- Kommission für Entwicklung und Reform in China** (2017): Four departments jointly issued the guidance on promoting the green »Belt and Road« construction; verfügbar unter: [www.gov.cn/xinwen/2017-05/27/content\\_5197523.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/27/content_5197523.htm) (Zugriff am 20.01.2023).
- Latinobarómetro, Nueva Sociedad und Friedrich-Ebert-Stiftung** (2021): Latin America - European Union: views, agendas and expectations, survey; verfügbar unter: <https://data.nuso.org/en> (Zugriff am 15.10.2022).
- Li, Keqiang** (2015): *Promoting China-Latin America Common Development by Upgrading China-Brazil Cooperation*; verfügbar unter: [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/2015zt/lkqdbxglbyblzjxsfwt1271929.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/2015zt/lkqdbxglbyblzjxsfwt1271929.shtml) (Zugriff am 20.11.2022).
- Lopez, Humberto** (2020): Latin America needs solutions and needs them now. *Weltbank Blogs*; verfügbar unter: <https://blogs.worldbank.org/latinamerica/latin-america-needs-solutions-and-needs-them-now>
- Ministry of Ecology and Environment, The People's Republic of China** (2017): Guidance on Promoting Green Belt and Road, verfügbar unter: [https://english.mee.gov.cn/Resources/Policies/policies/Framework/p1/201706/t20170628\\_416864.shtml](https://english.mee.gov.cn/Resources/Policies/policies/Framework/p1/201706/t20170628_416864.shtml) (Zugriff am 29.01.2024).
- Moura, Rodrigo** (2023) Machtgefälle. China wirbt in Lateinamerika für die Neue-Seidenstraßen-Initiative. Warum Argentinien und Brasilien unterschiedlich auf die Angebote reagieren, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*; verfügbar unter: <https://www.ipg-journal.de/rubriken/wirtschaft-und-oekologie/artikel/machtgefalle-7100>.

**Murau, Steffen** (2023) Konkurrenz für den Dollar? In: Internationale Politik und Gesellschaft; abrufbar unter: <https://www.ipg-journal.de/wirtschaft-und-oekologie/artikel/konkurrenz-fuer-den-dollar-6929/>.

**Myers, Margaret, und Ray, Rebecca** (2022): *What Role for China's Policy Banks in LAK?* Verfügbar unter: [www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2022/03/Chinas-policy-banks-final-mar22.pdf](http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2022/03/Chinas-policy-banks-final-mar22.pdf) (Zugriff am 20.12.2022).

**NBS** (National Bureau of Statistics of China) (2022): Foreign Trade and Economic Cooperation: Total Amount of Contracted Foreign Investment; verfügbar unter: <https://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=C01>.

**Nuñez Salas, Mónica** (2022): *China's Investments and Land Use in Latin America*. Miami: Florida International University.

**Raggio, Andres** (2022): Hermanamientos China-América Latina ¿Qué son y hacia dónde van?, in: *Latinoamérica 21*; verfügbar unter: <https://latinoamerica21.com/es/hermanamientos-china-america-latina-que-son-y-hacia-donde-van/>.

**Ray, Rebecca/Gallagher, Kevin/Lopez, Andres/Sanborn, Cynthia** (eds) (2016): *China En América Latina: Lecciones Para La Cooperación Sur-Sur Y El Desarrollo Sostenible*. Lima: Universidad del Pacífico.

**Ray, Rebecca/Gallagher, Kevin P./Kring, William/Pitts, Joshua/Simmons, B. Alexander** (2022): Geolocated Dataset of Chinese Overseas Development Finance. Boston, MA: Boston University Global Development Policy Center. Online-Datenbank. doi: 10.17605/OSF.IO/7WUXV.

**Red ALC-China** (Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China) (2022): Chinese OFDI in LAK: Transactions (2000-2021); verfügbar unter: [www.redalc-china.org/monitor/informacion-por-pais/busqueda-por-pais/80-america-latina-y-el-caribe](http://www.redalc-china.org/monitor/informacion-por-pais/busqueda-por-pais/80-america-latina-y-el-caribe).

**Romero, Carlos/Tokatlian, Juan/Luján, Carlos/González, Guadalupe/Hirst, Mónica** (2022): Cómo América Latina ve a Europa, in: *Nueva Sociedad*; verfügbar unter: <https://nuso.org/articulo/como-AL-ve-a-europa/> (Zugriff am 10.12.2022).

**Sierra, Yvette** (2018): Inversiones chinas en Perú: informe denuncia malas prácticas ambientales en sectores de gas y minería, in: *Mongabay, Periodismo Ambiental Independiente en Latinoamérica*; verfügbar unter: <https://es.mongabay.com/2018/11/peru-inversiones-chinas-gas-mineria/> (Zugriff am 29.1.2024).

**State Council Information Office of the People's Republic of China**, (ohne Datum): Human Rights Action Plan of China (2021–2025); verfügbar unter: [http://english.www.gov.cn/news/topnews/202109/09/content\\_WS6139a111c6d0df57f98dfeec.htm](http://english.www.gov.cn/news/topnews/202109/09/content_WS6139a111c6d0df57f98dfeec.htm).

**Supreme People's Court of the People's Republic of China** (2019): Opinions on the People's Courts Further Providing Judicial Services and Protection for the Construction of BRI Provide Judicial Services and Protection; verfügbar unter: [www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-212931.html](http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-212931.html).

**Telias, Diego, und Urdinez, Francisco** (2022): China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America During the COVID-19 Pandemic, in: *Journal of Current Chinese Affairs* 51 (1): 108–132.

**Trademap** (2022): Handelsstatistiken für die internationale Unternehmensentwicklung; verfügbar unter: [www.trademap.org/Index.aspx](http://www.trademap.org/Index.aspx).

**UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)** (2022): Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, jährlich; verfügbar unter: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740>.

**Vadell, Javier** (2014): Las implicaciones políticas de la reLAKión China-América Latina: el Consenso Asiático como red de poder global y el caso brasileño, in: *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* 14; verfügbar unter: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4591/1/08-TC-Badell.pdf> (Zugriff am 20.11.2022).

**Vallejo, Cristina/Espinosa, Betty/Venes, Francisco /Lopes, Victor/Anda, Susana** (2019): Evading sustainable development standards: Case studies on hydroelectric projects in Ecuador, in: Rebecca Ray/Kevin Gallagher/Cynthia Sanborn (eds): *Development Banks and Sustainability in the Andean Amazon*. Routledge.

**Wintgens, Sophie** (2022): China's Footprint in Latin America: Recent developments and challenges ahead, in: *European Union Institute for Security Studies*, Brief 9; verfügbar unter: [www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief\\_9\\_China%20in%20Latin%20America\\_web.pdf](http://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_9_China%20in%20Latin%20America_web.pdf) (Zugriff am 15.12.2022).

**Wise, Carol** (2020): *Dragonomics: How Latin America Is Maximising (or Missing out on) China's International Development Strategy*. New Haven: Yale University Press.

**WITS (World Integrated Trade Solution)** (2022): Handelsdaten (UN Comtrade); verfügbar unter: <https://wits.worldbank.org/WITS/WITS/Restricted/Login.aspx>.

**Xi, Jinping** (2014): *Striving to Build a Hand-in-Hand Community of Common Destiny*; verfügbar unter: [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/xjzxcxjzgjldrdlchwdxbxagtwnrlgbjxgswbcxzlrdhw/t1176650.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjzxcxjzgjldrdlchwdxbxagtwnrlgbjxgswbcxzlrdhw/t1176650.shtml) (Zugriff am 20.11.2022).

**Zuo, Pin, und Esparza Pérez, Guillermo Antonio** (2019): Rising China's Multipolar Diplomacy towards Latin America and the Caribbean: Challenges Ahead, in: *México y La Cuenca Del Pacífico* 8(23): 23–48; verfügbar unter: <https://doi.org/10.32870/mycp.v8i23.601> (Zugriff am 20.11.2022).

## ÜBER DIE AUTOREN

**Benjamin Creutzfeldt** hat einen BA-Abschluss in Chinastudien von der University of Durham, UK, und einen MA-Abschluss von der SOAS (London). In den letzten drei Jahrzehnten hat er viel in China geforscht und gearbeitet und war Mitbegründer und Geschäftsführer mehrerer Start-up-Unternehmen. Im Jahr 2015 promovierte er in Politikwissenschaften mit einer Arbeit über Chinas Außenpolitik gegenüber Lateinamerika, gefolgt von einem Postdoc am SAIS der Johns Hopkins University und einem Stipendium am Wilson Center in Washington, DC. Heute lebt er in Leipzig, wo er als Geschäftsführer des Konfuzius-Instituts tätig ist.

**Leolino Dourado** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für China- und Asien-Pazifik-Studien der Universidad del Pacífico. Außerdem hat er einen Master-Abschluss in Internationale Beziehungen von der Universität Peking und ist Doktorand in Internationaler Politik an der Fudan-Universität. Zuvor war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der School of International Studies der Universität Peking und als Assistent des Direktors des Zentrums für China- und Asien-Pazifik-Studien an der Universidad del Pacífico tätig. Im Rahmen seiner akademischen und beruflichen Tätigkeit hat er Forschungen zur chinesischen Außenpolitik, zu den chinesisch-lateinamerikanischen Beziehungen, zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Süd-Süd-Kooperation durchgeführt und unterstützt.

**Matt Ferchen** ist Senior Fellow und Senior Research Scholar am Paul Tsai China Center der Yale Law School. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf Chinas Wirtschaftspolitik, mit besonderem Augenmerk auf seinen Beziehungen zu Lateinamerika und Südostasien. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts war Ferchen Senior Fellow am Leiden Asia Centre. Zuvor war er Außerordentlicher Professor der Abteilung für internationale Beziehungen der Tsinghua-Universität und Wissenschaftler am Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy, beide in Peking. Ferchen war außerdem Leiter der globalen Chinaforschung am Mercator-Institut für China-Studien (MERICS) in Berlin. Er hat einen Dokortitel in Regierungswissenschaften von der Cornell University und einen Master-Abschluss in Lateinamerika- und Chinastudien vom SAIS der Johns Hopkins University.

## IMPRESSUM

Herausgeber:  
Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.  
Godesberger Allee 149  
53175 Bonn  
Deutschland  
E-Mail: [info@fes.de](mailto:info@fes.de)

Herausgebende Abteilung:  
Abteilung für Internationale Zusammenarbeit |  
Referat Lateinamerika und Karibik

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion:  
Mareike Le Pelley

Redaktion: Mareike Le Pelley und Valeska Hesse  
Lektorat: James Patterson  
Design/Layout: pertext, Berlin | [www.pertext.de](http://www.pertext.de)

Kontakt/Bestellungen: [Jule.Wocke@fes.de](mailto:Jule.Wocke@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-533-3

© 2024



# LEHREN FÜR EUROPA?

## Chinas Engagement in Lateinamerika



Seit Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich China als einflussreicher Akteur in Lateinamerika und der Karibik (LAK) mit einer starken Präsenz in den Bereichen Handel, Finanzierung und Infrastrukturprojekte etabliert. Ähnlich wie Europa verfolgt China in der Region in erster Linie das Ziel, sich den Zugang zu natürlichen Ressourcen und landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu sichern und seinen Markt zu erweitern. Während geopolitische Interessen für China ebenfalls bedeutsam sind, wird Chinas Engagement in der Region, z.B. in Form von Finanzierungen, wegen seiner unpolitischen Konditionalität, Langfristigkeit und bis vor kurzem auch wegen seiner hohen Risikotoleranz geschätzt. Wenn Europa seine Beziehungen zu LAK intensivieren und ausbauen will, muss es sich von China in einer Weise unterscheiden, die es als (Handels-)Partner attraktiver macht. Zunächst sollten beide Regionen ihre Ziele transparent machen, mögliche Interessenkonflikte in Bezug auf die Geopolitik und die Wirtschaftsbeziehungen ansprechen und eine gemeinsame Agenda identifizieren.



Ein gemeinsamer Ansatz könnte die Unterstützung der EU für das Ziel der lateinamerikanischen Länder sein, ihre Abhängigkeit vom Rohstoffexport zu verringern und ihre Wirtschaft zu diversifizieren, z. B. durch eine bessere Integration und Ausweitung der Liefer- und Wertschöpfungsketten in beiden Regionen und zum gegenseitigen Nutzen. Trotz ihres gestiegenen Bedarfs an kritischen und anderen Rohstoffen muss die EU bei der Zusammenarbeit in einem konfliktreichen und oft schädlichen Sektor wie dem Bergbau Vorsicht walten lassen. Obwohl die Probleme oft durch einen Mangel an angemessener Regulierung und Einhaltung von Vorschriften verschärft werden, teilen die Menschen und viele Regierungen in Lateinamerika den Wunsch, Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards zu stärken. Die EU sollte daher mit den lateinamerikanischen Partnern beraten und vereinbaren, wie die europäischen Länder die Umsetzung von Standards unterstützen können und wie diese in bilaterale und bi-regionale Abkommen aufgenommen werden sollten.



Die bi-regionale Zusammenarbeit sollte sich auch auf andere Bereiche mit gemeinsamen Prioritäten wie Gesundheit, Bildung, soziale Gerechtigkeit und Sicherheit erstrecken und ein sichtbarer und intensiveres Soft-Power-Engagement einschließen. Alle Investitionen, Initiativen und Kooperationsprojekte werden massive zusätzliche Mittel erfordern. Daher sollten Deutschland und die EU auf den derzeitigen Finanzierungsinitiativen aufbauen, diese ausweiten und verbessern sowie Reformen und innovative Finanzierungsinstrumente auf globaler, bi-regionaler und bilateraler Ebene in Betracht ziehen.

Weitere Informationen zum Thema finden Sie hier:

<https://www.fes.de/lateinamerika>