

Lateinamerikas außenpolitische Strategiedebatte oder Lateinamerikas „OECDisierung“

„Vorsichtig optimistisch“

Zu Beginn des neuen Jahrtausends liegen für Lateinamerika einige Dinge klar. Zum Beispiel will niemand mehr das Ziel aus den siebziger Jahren, zur „Mittelklasse der Dritten Welt“ aufzusteigen,¹ verfolgen. Stattdessen befeuert der Ehrgeiz, in den Club der reifen Industrienationen einzutreten. Mexiko gehört der OECD bereits seit 1994 an. Andere lateinamerikanische Staaten wollen folgen. Diese „OECDisierung“ des Subkontinents konturiert das strategische Denken Lateinamerikas für das neue Jahrhundert. Chile mit seiner klugen handelspolitischen Diversifizierung (im Bereich der mehrwertig stark verdichteten Exporte fließen ein Drittel nach Asien, ein Drittel nach Europa, ein Drittel nach Nordamerika) legt dafür die Latte hoch. So kann der chilenische Analytiker und Planungschef im Außenministerium in Santiago de Chile, Alberto Van Klaveren, zuversichtlich sagen: „La región puede mirar el inicio de un nuevo siglo con un prudente optimismo“² – Lateinamerika kann vorsichtig optimistisch in das neue Jahrhundert schauen. In einer brandneuen, von Joseph S. Tulchin edierten US-Publikation machen die Autoren für Lateinamerikas Außenpolitik ein „window of opportunity“ aus.³ Lateinamerika – zumindest in der Gestalt seiner politischen Eliten – will mit solchen Sätzen, derzeit an vielen Orten in mannigfachen Variationen wiederholt, kommunizieren, dass nicht nur die Traumata der „verlorenen Dekade“ mit der Schuldenkrise der achtziger Jahre bewältigt sind, sondern dass man sich nunmehr eindeutiger positionieren will, als es Nordamerikaner oder Europäer tun, die (angeblich) in der Ungewissheit leben, nicht mehr genau sagen zu können, in welcher Epoche – der auslaufenden Postmoderne?, der zweiten Moderne? – wir uns eigentlich befinden. Wenn diese Ungewissheit „das besondere Aroma der Postmoderne“ sei, so kostet Lateinamerika, dessen postmoderne Anfechtungen überschaubar bleiben,⁴ eher an bewährten Traditionsgerichten, die nach Wachstum, Industrialisierung, Machbarkeit und Technologiereife schmecken.

Insbesondere im außenpolitischen Bereich, wo der Höhenflug der „relativen Autonomie“ infolge der Schuldenkrise jäh endete,⁵ wird wieder zugelegt. Lateinamerikanische Akteure wollen das abgeschlaffte Profil ihrer Länder im internationalen Bereich aufwerten, um für das Millennium gerüstet zu sein. Lateinamerika will wieder wer sein in der Welt. Für die politischen Eliten auf dem Subkontinent fällt dabei nicht wirklich ins Gewicht, dass die Devisenschuld von 280 Milliarden Dollar (1982) auf 751 Milliarden (Ende 2000)

1 Francisco Orrego (Hg.): América Latina. Clase media de las naciones? Santiago de Chile 1979

2 Alberto Van Klaveren: América Latina más allá del año 2000. In: Patricio Leiva (Hg.): América Latina–Unión Europea más allá del 2000. Santiago de Chile 1997, S. 23

3 Joseph S. Tulchin, Ralph E. Espach (Hg.): Latin America in the New International System. Boulder 2001

4 John Beverly u.a. (Hg.): The Postmodernism Debate. In: Latin America. Durham, London 1995

5 Immer noch brauchbar als Dokumentation jener optimistischen Außenpolitik-Debatte ist Gerhard Drekonja-Kornat, J. G. Tokatlian (Hg.): Teoría y Práctica de la Política Exterior Latinoamericana. Bogota 1983

expandierte,⁶ dass die Mittelschicht in der Krise teilweise zerrieben wurde und dass Armut und soziale Ungleichheit schärfer beißen denn je.

Das geopolitische Gespenst

Das Thema lateinamerikanische Diplomatiegeschichte und Außenbeziehungen stellt der analytischen Debatte ein harziges Problem. Einerseits kommt Lateinamerika seit der Unabhängigkeit zu Beginn des 19. Jahrhunderts bis heute meistens kein hoher Rang im internationalen System zu. Andererseits lässt sich mit der Abstraktion des Begriffs „Lateinamerika“, ein intellektuelles Nebenprodukt der französischen Außenpolitik unter Napoleon III., nur wenig anfangen, denn der Subkontinent zerfällt in große, mittlere und kleine nationalstaatliche Akteure, wovon jeder seiner eigenen historischen Dynamik folgt. So lassen sich für die fast zweihundert Jahre formaler Unabhängigkeit der lateinamerikanischen Staaten (Karibiknationen und karibische Mikrostaaten stoßen erst nach dem Zweiten Weltkrieg dazu) nur sehr generelle Aussagen formulieren, die meistens auf die intraregionale Auseinandersetzung verweisen: Lateinamerika entwickelte, in Erweiterung des klassischen Völkerrechts, ein spezifisches „Interamerikanisches Recht“ mit feinen Verästelungen bei Fragen des Asyls oder des Interventionsverbots unter Nachbarn, bildete eine feine Sensibilität für Souveränitätsfragen aus und konzentrierte sich über lange Zeiträume hinweg auf Grenzfragen, was den Kern der umfangreichen lateinamerikanischen Diplomatiegeschichte bis heute ausmacht.

Da während der Kolonialphase weder im hispanoamerikanischen Reich noch im lusitanischen Brasilien die internen Verwaltungsgrenzen präzise gezogen waren oder klare Trennlinien vorlagen, gab es nach der Unabhängigkeit trotz der Doktrin des „uti possidetis“ (Grundlagen der neuen Staatsgrenzen sollten die administrativen Teilungen der spanischen Kolonialverwaltung von 1810 sein) nicht endende Grenzdebatten, die zwischendurch in Kriege, klassische Ressourcen- und Territorialkonflikte ausarteten. Die nach dem Ersten Weltkrieg aus Europa enthusiastisch übernommene Geopolitik wurde in diesem Zusammenhang für eigene Bedürfnisse adaptiert, mit historischen Grenzdebatten kombiniert, für regionale Hegemoniewettbewerbe instrumentalisiert und nach dem Zweiten Weltkrieg mit den Belangen einer modernisierungserpichten Sicherheitspolitik („seguridad nacional“) kombiniert.⁷ Wesentliche Konfliktkerne dieser lateinamerikanischen Diplomatie, die das Glück hatte, zwei Weltkriege unbeschadet zu überdauern und im Falle Mittelamerikas in den achtziger Jahren nur kurzfristig in eine „heiße“ Phase des Kalten Kriegs hineinzuschlittern, sind inzwischen geknackt, zum Beispiel auch beim ecuadorianisch-peruanischen Grenzstreit. Bahnbrechend dafür war vor allem in den achtziger Jahren die historische Versöhnung zwischen Brasilien und Argentinien, deren Geostrategen dekadenlang um die Führungsposition gestritten hatten (wobei die imaginären Kraftlinien immer das „Herzland“ Boliviens durchschnitten oder auf den Südatlantik zielten). Somit geht es in der strategischen Debatte heute erfreulicherweise um „zonas de paz“, um Friedenszonen, auf dem Subkontinent, um vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den Militärs, um gemeinsame Manöver etc. In Costa Rica arbeitet eine Friedensuniversität. Unter der Koordination von Carlos Contreras funktioniert in Santiago de Chile eine verdienstvolle „Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia“. Seit 1995 treffen sich regelmäßig die

6 Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Hg. von der Comisión Económica para América Latina Santiago de Chile, Dezember 2000 <www.eclac.cl>

7 Eine brauchbare Übersicht liefert der US-Militärhistoriker John Child: Geopolitical Thinking in Latin America. In: Latin American Research Review, 14, 1979, 2

amerikanischen Verteidigungsminister, um regionale Sicherheitsfragen („Declaración de Santiago sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad“) zu erörtern.⁸

Allen eifersüchtigen Geheimhaltungen zum Trotz konnte die Facultad Latino-americana de Ciencias Sociales (FLACSO) in Santiago de Chile einen Dokumentenband über die zahlenmäßigen Bestände der lateinamerikanischen Streitkräfte veröffentlichen.⁹ Chiles Zivilisten im Verteidigungsministerium gingen im Herbst 1997 noch einen Schritt weiter und publizierten, als Avantgarde einer Transparenz suchenden „politica de defensa explicita“, ein mit Hochglanzfotos teuer geschmücktes Weißbuch, das fast alle Daten und Bestände der chilenischen Streitkräfte vorlegt; geheim blieb nur „das absolut Notwendige“.¹⁰

Solche vertrauensbildende Maßnahmen auf dem lateinamerikanischen Subkontinent haben auch eine außenpolitische Logik, denn ohne intrazonale Konflikte und geopolitische Wettbewerbe steigt automatisch die Handlungsqualität nach außen. Trotzdem ist das geopolitische Gespenst strategischer Eifersüchteleien nicht ganz gebannt. Als Beispiel sei hier auf die südamerikanische Konstellation Mitte 1997 verwiesen, als alte Rivalitäten und neue Ambitionen eine unvermutete Sicherheitsdebatte provozierten: Da die USA erwogen, an Chiles Luftwaffe zwei Dutzend High-performance-Jets zu liefern (während parallel das Peru des seinerzeitigen Präsidenten Fujimori MIG-29-Kampfflugzeuge einkaufte), musste ein inzwischen eng mit den USA kooperierendes Argentinien mit der verbalen Auszeichnung eines „non-NATO-ally“ („aliado extra-OTAN“) besänftigt werden, was wiederum zur Folge hatte, dass Brasilien einmal mehr Anspruch auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat anmeldete: „The sudden flurry of public accusations, all within only a few days, has exposed a level of strategic mistrust which was previously believed to have been largely superseded by the dramatic progress toward economic integration in Latin America.“¹¹

Zieht man außerdem in Betracht, dass entlang der gemeinsamen Grenze Chiles und Boliviens (historische Streithähne aus der Zeit des „Pazifikkriegs“ 1879 bis 1883, in dem Bolivien seinen Zugang zum Pazifik verlor, ein Thema, das immer wieder geopolitisch aufflackert) eine halbe Million Landminen im Wüstensand liegen (auf die gelegentlich nicht nur Lamas, sondern auch wandernde Zivilisten treten), kann sich ein europäischer Beobachter des Eindrucks nicht erwehren, dass die geopolitischen Gespenster in Lateinamerika doch immer wieder die Wirklichkeit beeinflussen. Möglicherweise würde Lateinamerika, analog zu Europa, die Gründung einer Art OSZE, als ziviler Exorzismus für die eigenen geopolitischen Obsessionen, gut tun. (Es wird daran gearbeitet.)

Zudem liegen die eigentlichen Sicherheitsprobleme des Subkontinents heute ganz woanders: Zum Beispiel in den Städten, deren apokalyptisches Chaos, gekoppelt mit einer anarchistischen Kriminalität, den Alltag der Bürger zum Albtraum macht;¹² zum Beispiel in den ökologischen Verwüstungen auf dem Subkontinent – die nach José Lutzemberger, Brasiliens Alternativ-Nobelpreisträger, unter anderem auch mit dem Hass vieler Lateinamerikaner auf Natur zu tun hat; zum Beispiel in der würgenden Armut in fast allen lateinamerikanischen Gesellschaften, die der Vision einer friedlichen und eigenverantwortlichen Zivilgesellschaft entgegensteht. Eine lateinamerikanische

8 Francisco Rojas: América Latina, las medidas de confianza mutua y de seguridad regional. Evaluación y perspectivas. In: Estudios Internacionales (Santiago de Chile), Nr. 129, Jänner–März 2000

9 El Mercosur de la Defensa. Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe. Hg. von der Facultad Latino-americana de Ciencias Sociales. Santiago de Chile 1996

10 Libro de la Defensa Nacional de Chile. Hg. vom Ministerio de Defensa Nacional. Santiago 1997

11 A new strategic debate in South America? An IRELA Briefing. Madrid, August 1997, S. 1

12 Latin America's biggest problem is common crime – murder, robbery, kidnapping. In: Newsweek, 20.4.1998

Sicherheitspolitik der Zukunft müsste das Militärische hinter sich lassen und an solchen Problemen ansetzen, um die neue außenpolitische Handlungsqualität für das internationale System glaubhaft zu machen.¹³

„Offene Integration“

Während also intrazonale Konflikte angesichts heutiger „Friedenszonen“ ausdünnen, gewinnt die regionale Zusammenarbeit immer mehr an Bedeutung, was nichts anderes heißt, als dass Lateinamerika heute gegenüber dem internationalen System wesentlich selbstsicherer als früher in erstarkenden Blöcken auftreten kann. Der magische Begriff hierfür heißt „Integration“. Seit den Befreiungskämpfen im frühen 19. Jahrhundert haben die Vertreter der lateinamerikanischen Republiken von Zusammenschlüssen geträumt. Simon Bolivars Wort von der anzustrebenden „Nation der Nationen“ (nación de naciones) inspiriert heute noch Lateinamerikas Staatsphilosophen. Daraus leitete sich der „Bolivarismo“ ab, die Maxime, ohne Nordamerika die Einheit Lateinamerikas zu bauen. Ihr war vorerst nicht allzu viel Erfolg beschieden, denn diese Idee musste mit der robusteren Praxis konkurrieren, unter Führung der Vereinigten Staaten einen nach außen defensiven „Panamerikanismus“ zu schaffen. In der Tat war historisch der zweiten Variante wesentlich mehr Erfolg beschieden. Mit der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und dem Interamerikanischen militärischen Beistandspakt (TIAR - Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca) wurde unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg dafür sogar eine institutionelle – bis heute gültige – Ebene geschaffen.

Lateinamerikas Bolivarismo zeugte während vieler Dekaden faszinierende intellektuelle Texte, versagte jedoch in der Praxis. Immerhin kam es 1948–51 zur Gründung der autonomen UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (Comisión Económica para América Latina – CEPAL), die geographisch so weit weg wie nur möglich von Washington, also in Santiago de Chile, angesiedelt wurde. Hier konnte eine begabte Generation von Nationalökonomien unter Raúl Prebisch auf der Basis der Formel der importsubstituierenden Industrialisierung immerhin eine authentische lateinamerikanische Entwicklungsdoktrin, die im Gegensatz zur liberalen Orthodoxie stand, ausformulieren. Integration sollte dabei eine wichtige Rolle spielen – als Vorschlag für eine Kooperation zwischen den damals noch weitgehend voneinander abgeschotteten lateinamerikanischen Nationalökonomien, die aus Angst vor dem Weltmarkt hinter hohen Zollmauern produzierten. (Die Parallele zu den Vorschlägen des Nationalökonomien Friedrich List, entwickelt mehr als einhundert Jahre zuvor für das wirtschaftlich nachhinkende Deutschland, ist in der jüngeren entwicklungstheoretischen Debatte sehr wohl erkannt worden.)

Mehr als Freihandelszonen wurden vorerst nicht erreicht. Ein ehrgeizigerer Vorschlag, der Andenpakt, 1969 gegründet und auf eine gemeinsame Industrie- und Investitionspolitik zielend, blieb bald in politischen Sackgassen stecken. Infolge der Schuldenkrise der achtziger Jahre verblich die nach außen abschottende „CEPALinische“ Entwicklungsdoktrin, womit auch die bisherige „Integration nach innen“ verkümmerte.

Formal war freilich keine der praktizierten Freihandelszonen aufgelöst worden. Im Laufe der achtziger Jahre, als Lateinamerika nach dem Absturz in die Schuldenfalle wieder Boden unter den Füßen suchte, setzte eine große Reform bestehender Integrationen ein. Neugründungen folgten. Überlappungen nahm man dabei widerspruchslos in Kauf. Komplementärabkommen zwischen den einzelnen Integrationen wurden zur Norm. Entscheidend war, dass gemäß dem neoliberalen Umbau in den meisten lateinamerikanischen Gesellschaften nunmehr eine

13 An konventionellen Sicherheitsinstrumenten fehlt es ja nicht mehr. Vgl. Olga Pellicer (Hg.): Regional Mechanism and International Security in Latin America. Tokyo, New York, Paris 1996

„Integration offen nach außen“ (integración abierta o regionalismo abierto) propagiert wurde (so in der „Deklaration von Galapagos“ 1989, den Zusammenhang von Integration und wirtschaftlicher Öffnung betonend). Auf diese Weise funktionieren heute im lateinamerikanischen Raum eineinhalb Dutzend Integrationen, die die Staaten und Gesellschaften des Subkontinents immer dichter miteinander vernetzen, wobei die Ebene der simplen Freihandelszone zunehmend zugunsten harmonisierter makroökonomischer Politiken (allerdings ohne Freizügigkeit für Arbeitskräfte) zurücktritt.¹⁴ Außerdem wird diese zeitgenössische Praxis nachhaltig mit der Forderung nach Integration kombiniert.¹⁵

Einen qualitativen Integrationsprung schafften die Staaten des südamerikanischen „Cono Sur“ (Südkegel), Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay (heute bereits mit Assoziierungen von Chile und Bolivien; andere Nachbarn verhandeln noch darüber), die 1991 den Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR) begründeten. Da seit 1995 volle Zollunion zwischen den Mitgliedern besteht, kam es zu einer früher kaum vorstellbaren Dynamisierung des intrazonalen Handels. Damit kann, allen bürokratischen Rückschlägen zum Trotz, ein Teilstück des alten bolivarianischen Traums in Wirklichkeit umgesetzt werden.

Aus analytischer Perspektive noch wichtiger ist das Ausreifen des Prinzips einer konzertierten Außenpolitik (política exterior asociada), was ein völliges Novum für Lateinamerika darstellt. Ausgangspunkt dafür war der Versuch einer lokalen Konfliktregelung in Mittelamerika durch die 1983 entstandene Contadora-Gruppe (Mexiko, Kolumbien, Panama, Venezuela), was tatsächlich, gegen das Misstrauen der USA, zu den Friedensvereinbarungen von Esquipulas (1987) führte. Contadora gebar in wirtschaftspolitischer Hinsicht auch noch die Kooperation der „Dreiergruppe“ (Grupo de los Tres) – Mexiko, Kolumbien, Venezuela; im Bereich konzentrierter Außenpolitik ließ Contadora die Rio-Gruppe (Grupo de Rio) ausreifen, in der ursprünglich 14, heute über Blockvertretungen aber alle lateinamerikanischen Staaten über Treffen ihrer Außenminister gemeinsame Plattformen abstimmen. Mittels dieser assoziativen Außenpolitik wird ein bilateraler Dialog zwischen Lateinamerika und externen Integrationsforen (zum Beispiel mit der Europäischen Union) möglich – was von der Theorie erst nachvollzogen werden muss.¹⁶

Ausgerechnet Mexiko, das dabei sein nationalrevolutionäres Erbe abstößt, trennte sich in den neunziger Jahren teilweise vom bolivarianischen Weg, um sich auf eine zeitgenössische Variante des Panamerikanismus einzulassen: zu verweisen ist hier auf die Nordamerikanische Freihandelszone NAFTA (North America Free Trade Agreement), welche Mexiko seit dem 1. Januar 1994 mit den Vereinigten Staaten und Kanada verbindet. Mexiko hat damit seine „OECDisierung“ geschafft, allerdings auf Kosten der Dritte-Welt-Sympathien sowie lateinamerikanischer Nationalismus-Solidarität. Mit dem neuen Staatspräsidenten Vicente Fox scheint dies ausgezeichnet zu funktionieren.

Wie mit den USA leben?

In den ersten Dekaden nach der Unabhängigkeit bestritten die jungen lateinamerikanischen Republiken kommerzielle, finanzielle und politische Außenbeziehungen zuallererst mit

14 Eine gute Darstellung der Mutationen der lateinamerikanischen Integration ist das Kapitel „Außenpolitik und Außenwirtschaft“ in: W. L. Bernecker u.a. (Hg): Handbuch der Geschichte Lateinamerikas. Bd. III, Stuttgart 1996, S. 141ff

15 Alvaro Tirado Mejia: Integración y democracia en América Latina y el Caribe. Buenos Aires 1997

16 Alicia Frohmann: Der biregionale Dialog zwischen dem Grupo de Rio und der Europäischen Union. In: Lateinamerika: Analysen–Daten– Dokumentation, Nr. 33, Hamburg 1997

Großbritannien, anschließend dann auch mit den Akteuren auf dem kontinentalen Europa. Die nur unwesentlich älteren Vereinigten Staaten von Amerika begannen gegenüber Lateinamerika erst nach 1898, dem spanisch-amerikanischen Krieg um Kuba (und die Philippinen), mit einer unmissverständlichen imperialen Politik. Ansprüche auf eine quasi-natürliche Hegemonierolle gegenüber Lateinamerika hatten allerdings bereits die Gründungsväter der USA eingebracht. Formalisierungen dieser asymmetrischen Beziehung begannen mit der Monroe-Doktrin (1823), der ersten – diffus vorgebrachten – Warnung an die „alten“ Europäer, sich strategisch in der westlichen Hemisphäre abstinenz zu verhalten. Zu Fortsetzungen in immer schärferer Form – insbesondere mit dem Roosevelt-Corollary (1904) – kam es in der jeweils aktuellen Phase der Lateinamerika-Politik der USA, was auch periodische Interventionen bedingte. Zwischen den beiden Weltkriegen überflügelten die USA in den meisten Bereichen (insbesondere bei Investitionen und im Handel) die traditionellen Brückenköpfe der Europäer. Der Zweite Weltkrieg brachte als Nebeneffekt die völlige Zertrümmerung der expansionistischen Lateinamerikapolitik des Deutschen Reiches (das 1942 mit U-Booten bis in die geopolitisch hochsensible Sicherheitszone der Karibik vorgestoßen war).

Angesichts solcher Erfahrungen war es für die USA relativ leicht, nach dem Zweiten Weltkrieg der Sowjetunion (Deutschland als Feind ablösend) in der westlichen Hemisphäre erfolgreich zu begegnen. Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und der Interamerikanischer Beistandspakt (TIAR) entwickelten sich nach 1947/48 als moderne Varianten des Panamerikanismus mit seinem asymmetrischen Kern, der als „Amerikanisches System“ bis heute andauert. Im Großen und Ganzen konnten damit die USA die lateinamerikanischen Staaten als Manöverfeld für „heiße“ Auseinandersetzungen des Kalten Kriegs heraushalten. Kuba, der „Betriebsunfall“ im Amerikanischen System, gilt als Ausnahme von der Regel, wobei infolge der konsequenten Quarantäne-Politik Washingtons Kuba mit der Guerilla in Lateinamerika scheiterte, was zu Folge hatte, dass Havanna, militärisch enorm erfolgreich, zwischen 1975 und 1985 nach Afrika auswich, um dort eine „Geopolitik der Befreiung“ zu versuchen.

Infolge der offensichtlichen Asymmetrie des Verhältnisses war auch das ideologisch konforme Lateinamerika, obschon bequem im Windschatten des Kalten Kriegs gelegen, mit dem Status quo nach 1945 nicht voll einverstanden. So lernten insbesondere die tonangebenden Mächte auf dem Subkontinent (Mexiko, Venezuela, Brasilien, Argentinien) ihren außenpolitischen Manövrierraum zu erproben und ihre Handlungsqualitäten einzusetzen. Dies führte in den siebziger Jahren zu den besten Momenten der „relativen Autonomie“, was eine Verdünnung der Interaktion mit den USA bedeutete, bei gleichzeitiger kommerzieller und diplomatischer Diversifizierung der Beziehung mit West- und Osteuropa, der Sowjetunion, Japan und dem afrikanisch-asiatischen Teil der Dritten Welt. Als ironische Fußnote ist zu vermerken, dass diese „relative Autonomie“ am besten partout im Bereich der Militärtechnologie gelang, wo Ende der siebziger Jahre Lateinamerika das Waffenangebot der USA (die Hochtechnologien zurückhielten) verschmähte, um alternativ in Westeuropa und Israel einzukaufen (weswegen im kurzen Krieg um die Falklandinseln/Malvinas 1982 argentinische Mirage-Flugzeuge französische Exocet-Raketen auf britische Kriegsschiffe abfeuerten).

1982 explodierte die Schuldenkrise Lateinamerikas, was die „relative Autonomie“ zur Makulatur machte. Neoliberale Auflagen ließen die etatistische CEPAL-Entwicklungsdoktrin endgültig in der Sackgasse enden; mit dem Auseinanderfallen der Sowjetunion ging die lateinamerikanische Logik der Diversifizierung verloren. Der Kalte Krieg hörte jäh auf und ließ die USA unumstritten als Sieger auf der Walstatt. Vor allem gegenüber Lateinamerika kam nunmehr die modernisierte Hegemon-Rolle wieder sichtbar zum Tragen. Lateinamerika blieb nichts anderes übrig, als seinen früheren revolutionsnahen, Dritte-Welt-freundlichen

„nacionalismo económico“ zu archivieren und sich unter Anleitung der Vereinigten Staaten dem neoliberalen Umbau zu widmen.

Präsident Menems Argentinien zog daraus die äußerste Konsequenz, trat 1991 aus der Gruppe der Blockfreien aus und ging mit den USA, unter Verzicht auf eigene Außenpolitik, eine „relación carnal“ (frei übersetzt: eine intime fleischliche Beziehung) ein, womit der Post-Peronismus seine eigenen nationalistischen Inhalte ausschied. Den theoretischen Überbau dafür lieferte der Analytiker Carlos Escudé¹⁷ mit seiner schonungslosen Diagnose der „Pathologie des lateinamerikanischen Nationalismus“, welcher außenpolitisch nur Kosten und Risiken, aber kaum Gewinne eingebracht habe. So war es nur konsequent, dass Argentinien während der neunziger Jahre sich extern nur noch als Juniorpartner der USA bei UN-Missionen – zum Beispiel auch mit rund eintausend Soldaten zur Friedenssicherung in Ex-Jugoslawien – betätigte.

Irritierend an der neuen Konstellation in Lateinamerika ist, dass die US-Außenpolitik offensichtlich ohne „Feind“ nicht agieren kann. So rückte die „Droge“ in diese Rolle nach.¹⁸ Nun ließen sich über eine Kulturgeschichte von Drogen lebhaft Debatten führen, und in der Tat muss jede Gesellschaft über den Umgang mit bewusstseinsweiternden Substanzen mittels Geboten oder Verboten selbst urteilen. Indes, als führendes Drogenkonsumentenland müssten die USA, wollten sie konsequent sein, innerhalb des eigenen Territoriums fundamentalistisch agieren. Diesen Preis will kein Politiker in Nordamerika zahlen. So wurde Lateinamerika – wo Coca-Blätter von Indianerkulturen seit Jahrhunderten rituell gebraucht werden – stellvertretend als Schlachtfeld im „Krieg“ gegen die Drogen ausgemacht, wobei Gesellschaften, die in dieser Frage nonkonformistisch auftreten, als „Schurkenstaaten“ („rogue states“, heute abgeschwächt auf „states of concern“) enden. Man denke nur an das Schicksal Panamas unter General Noriega (1989) oder das Kolumbiens, wo Präsident Ernesto Samper (1994 bis 1998) ein Einreiseverbot in die USA auferlegt bekam und dem Land 1996 und 1997 das Zertifikat des guten Verhaltens im Drogenkampf („de-certified“) vorenthalten wurde.

Es ist vor allem die Drogenfrage, welche die Reste der „relativen Autonomie“ zertrümmert und die Souveränität lateinamerikanischer Staaten zum Gespött macht. Denn über die Maßnahmen zur Bekämpfung der „Droge“ gewinnen die Vereinigten Staaten das in den siebziger Jahren stark angeschlagene Monopol im Bereich der militärischen Kontrolle zurück. Agenten der DEA-Antidrogenbehörde, US-Heeresangehörige oder US-Flieger kämpfen heute zwischen Mexiko, Kolumbien, Ecuador und Bolivien im Kleinkrieg gegen die so genannte „Narco-Guerilla“. Mutmaßungen, wonach der Antidrogenkrieg auch dazu dienen mag, um den Marktanteil lateinamerikanischer Anbieter zu beschneiden, deuten die surreale Vielschichtigkeit des Problems an.¹⁹

Eigene Widersprüche auf dem Subkontinent spielten dem Hegemon USA in die Hände. So verlor der Erdölexporteur und OPEC-Mitbegründer Venezuela, in den besten Momenten der

17 Carlos Escudé, *Realismo Periférico: Fundamentos para la nueva política exterior Argentina*. Buenos Aires 1992. Für eine deutsche Zusammenfassung seiner kontroversen Argumente vgl. Carlos Escudé: Die argentinische Außenpolitik – ein Paradigmenwechsel? In: Rafael Sevilla, Ruth Zimmerling (Hg.): *Argentinien. Land der Peripherie?* Bad Honnef 1997

18 Vgl. die Arbeit meines Dissertanten Robert Lessmann, die die Kernthese der Zerstörung lateinamerikanischer Autonomie durch den Antidrogenkrieg thematisiert. Robert Lessmann: *Drogenökonomie und internationale Politik*. Frankfurt am Main 1994

19 „I believe that what the United States is waging is a war of markets. With its enormous quantity of consumers the U.S. mafias are far more powerful than Colombia's ... But it's as if the Americans were so greedy that it didn't seem fair to them that Colombia keep the rest of the market for itself in cultivation, sales and proceedings of drugs. This war is about seizing all sectors of the market.“ Gabriel Garcia Marquez in: *Newsweek*, 6.5.1996, S. 46

„relativen Autonomie“ in den späten siebziger Jahren üppig mit Devisen ausgestattet, infolge des Preisverfalls bei Kohlenwasserstoffen (und auch wegen des internen gesellschaftlichen Verschleißes, der heute hart an die Grenze der Unregierbarkeit führt) fast alles an außenpolitischer Handlungsqualität. Und Mexiko, klassischer Revolutionsstaat von einst, umarmt seit 1994 den früheren imperialistischen Gottseibeius, die USA, als NAFTA-Partner.

Damit standen die Zeichen günstig für das Zimmern einer neuen Lateinamerika-Politik seitens der USA. Bereits Präsident Bush hatte 1990 seine Initiative „Enterprise for the Americas“ zur Schaffung einer Freihandelszone von Alaska bis Feuerland vorgelegt. Bald darauf folgte die NAFTA. US-Präsident Clinton variierte das Thema im Dezember 1994 in Miami mit dem „Gipfel der Amerikas“. Demnach soll bis zum Jahr 2005 eine gesamtamerikanische Freihandelszone (Free Trade Area of the Americas) entstehen, ein Thema, an dem auch der neue US-Präsident George W. Bush festhält. Periodische Treffen der amerikanischen Handels- und Finanzminister untermauern diesen „Washington Consensus“ (Vorgaben für alle: Formaldemokratie, Liberalismus, Marktöffnung, Budgetgleichgewicht etc.). Dass regionale Widersprüche die USA auf diesem offensichtlich erfolgreichen Kurs einbremsen, gehört zu den Ironien beim Eintritt in das neue Jahrhundert, welches die weiterhin bestehende Asymmetrie des Verhältnisses Lateinamerika–USA offen hält. Außerdem bleibt Lateinamerika für Überraschungen gut. In Venezuela kollidiert der frühere Putsch-Oberst Hugo Chavez, auf totgesagte Dritte-Welt-Positionen (insbesondere beim Erdöl) zurückgreifend, zunehmend mit dem Washington Concensus.²⁰ Und im Andenraum, mit Kolumbien als „heart of darkness“, verdichten sich infolge des Drogenproblems anarchistische Fliehkräfte. Ein „Plan Colombia“ aus Washington, mit 1,3 Milliarden US-Dollar Finanzhilfe für Bogota, dürfte für die nächsten zwei, drei Jahre alles nur noch schlimmer machen. Van Klaverens eingangs zitierter „prudente optimismo“ könnte daran zerschellen, sofern dem kolumbianischen Präsidenten Pastrana mit den beiden großen Guerillabewegungen Fuerzas Armadas Revolucionarias de Columbia (FARC) und Ejército de Liberación National (ELN) – ausgestattet mit eigenen Kontrollzonen – kein Friedensabkommen gelingt. Kann Europa dabei eine Mediatoren-Rolle spielen?

Die europäische Karte

Vor dem Aufstieg der USA zur imperialen Macht mit Hegemonieanspruch auf Lateinamerika galten für die jungen Republiken auf dem Subkontinent England und die großen europäischen Kontinentalmächte als Orientierungspole, kulturell ebenso wie wirtschaftlich oder finanziell. Als die USA in den zwanziger und dreißiger Jahren dieses Jahrhunderts Europa in Lateinamerika zu überholen begannen und die imperiale Hand Washingtons harsch spürbar wurde, rückte Europa aus lateinamerikanischer Sicht in die Rolle des außenpolitischen Gegengewichts ein.

Ein Lateinamerika, das nach dem Zweiten Weltkrieg zwar den Coca-Cola- und Autostil der USA vorbehaltlos übernahm und sich hemmungslos der Marilyn-Monroe-Doktrin²¹ verschrieb, aber mit dem Herzen weiterhin „europäisch“ dachte, erwartete sich insbesondere von der europäischen Einigung einen ins Gewicht fallenden Gesprächspartner für eine politische, den Atlantik kreuzende Diagonale „Europa–Lateinamerika“. Vorerst kam es

20 Gerhard Drekonja-Kornat: Die Revolution des Hugo Chavez. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2/2001

21 Reinhold Wagnleiter: The Empire of the Fun. Die US-Popkultur und die Demokratisierung Europas nach dem Zweiten Weltkrieg. Wien, München 2000 (= Wiener Beiträge zur Geschichte der Neuzeit, Bd. 24)

freilich nur zu einem „Dialog zwischen Schwerhörigen“.²² Brüssel als Schaltstelle der europäischen Einigung wollte vor allem nicht auf das lateinamerikanische Drängen nach einer präferenziellen Partnerschaft (zum Ausbalancieren des übermächtigen US-Einflusses) eingehen. Stattdessen boten Brüssels Eurokraten im Rahmen einer globalen Entwicklungs- und Technologiehilfe Lateinamerika lediglich die entsprechenden Nischen an: Entwicklungshilfe (in- und außerhalb von „Lomé“), Finanzhilfe, Integrationshilfe, Flüchtlingshilfe, Lebensmittelhilfe, Ökologieunterstützung für nachhaltige Entwicklung und so fort. Strategische Vorstöße von Einzelmitgliedern der europäischen Einigung, zum Beispiel 1981 Frankreichs diplomatische Anerkennung der salvadorianischen Guerilla, blieben folgenlos.

Erst die seit 1983 wirkende „assoziative Diplomatie“ der Contadora-Gruppe (Mexiko, Panama, Venezuela, Kolumbien) als Versuch einer eigenständigen Lösung der ideologisch aufgeheizten Mittelamerika-Krise (mit Nicaraguas Sandinistas und dem Bürgerkrieg in El Salvador, was die Regierung Reagan in Washington in Panik trieb) ließ Brüssel strategisch reagieren. Daraus entstand zögernd der „San José-Prozess“, welcher die Mitglieder der heutigen Europäischen Union zu erfolgreichen Friedensvermittlern in Mittelamerika aufwertete und die traditionelle europäische Hilfe auf zentrale Elemente wie Unterstützung für Demokratie, Menschenrechte und Ökologie zuschnitt.²³ Mit dem Eintritt Spaniens und Portugals in die europäische Einigung war Brüssels Sensibilität gegenüber Lateinamerika schon vorher erhöht worden. Aber immer noch dominierte vorerst der Bereich der karitativen Hilfe: zwischen 60 und 70 Prozent aller Hilfeleistungen, die nach Lateinamerika fließen, entstammen – über öffentliche, private oder NGO-Kooperationen – dem EU-Raum. Hingegen lahmt die Handelsrelation: Zwar steigen Exporte und Importe in absoluten Zahlen; zwar stellt die Europäische Union hinter den USA Lateinamerikas zweitwichtigsten Handelspartner, doch in Prozenten ging das Volumen der Import-Export-Relation in den letzten Jahren langsam, aber stetig zurück.

Erst die weit reichenden Veränderungen im internationalen System (die der Europäischen Union ein entschlosseneres Profil abverlangen) sowie die qualitativen Aufwertungen im Lateinamerika der neunziger Jahre öffneten den europäischen Schwerhörigen die Ohren. In einem Grundlagenpapier betreffend die Beziehungen der Europäischen Union zu Lateinamerika und zur Karibik vom 31. Oktober 1994, bekräftigt vom Europäischen Rat in Essen Anfang Dezember 1994, skizzierte Brüssel die Konturen einer strategischen biregionalen Partnerschaft, wie Lateinamerika sie immer gewünscht hatte: Verstärkte Handelsbeziehungen natürlich, aber auch Interaktion „além do comércio“,²⁴ jenseits von Handel, als politische Partnerschaft biregionaler Natur, die beiden Seiten Nutzen und verstärkte Handlungsqualität bringen soll – bei überall praktizierter Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Freiheit, Beachtung der Menschenrechte, nachhaltiger Entwicklung und Ökologieverträglichkeit, also Befolgen der „European Values“ auch in Lateinamerika.

Im Mittelpunkt steht dabei seit den frühen neunziger Jahren der schon in der Dekade zuvor erprobte „institutionelle Dialog“ zwischen der Europäischen Union einerseits und den regionalen Gruppierungen in Lateinamerika andererseits, dabei insbesondere mit dem „San José-Prozess“ (für Mittelamerika), mit den europäischen und lateinamerikanischen

22 „Diálogo entre sordos“, eigentlich Dialog unter Tauben. Alle folgenden Stadien der Beziehung Lateinamerika-Europa wurden in vollem Detail dokumentiert vom Euro-Lateinamerikanischen Dialoginstitut in Madrid, IRELA: Europa-América Latina. 20 años de documentos oficiales (1976–1996). Madrid 1996

23 Joaquin Roy (Hg.): The Reconstruction of Central America: the Role of the European Community. Miami 1992

24 So der Titel des Sammelbandes: Além do Comércio. Ampliar as relacoes Europa-Mercosul. Hg. vom Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Lissabon 1997

Parlamenten und speziell mit der 1986 aus der ursprünglichen Contadora-Gruppe hervorgegangenen Rio-Gruppe mit ihren lateinamerikanischen Mitgliedern, heute die Essenz des bilateralen Dialogs.

Brüssel musste wohl oder übel sein Lateinamerika-Interesse aufwerten, weil ja die Vereinigten Staaten mit der NAFTA und mit dem Miami-Plan, der auf eine die gesamte Hemisphäre umfassende Freihandelszone zielt, das Thema vorgaben. Lateinamerika konnte auf diese Weise seine „verlorene Dekade“ der achtziger Jahre abstreifen und im Laufe der Neunziger zum umworbenen Wunschpartner sowohl für die USA wie auch für Europa aufsteigen. Wie immer, wenn man begehrt wird, steigt die eigene Verhandlungsmacht – für Lateinamerika eine ermutigende Erfahrung.

Dies soll nicht heißen, dass damit die Inhalte der Monroe-Doktrin mit ihrem inhärenten Misstrauen gegen die Europäer außer Kraft treten. Schließlich können auch die USA traditionelle Inhalte modernisieren. Somit geht es heute längst nicht mehr um den „big stick“, sondern um subtiler gezogene Kraftlinien, die „Pivotal States“²⁵ umreißen, ohne gleich den geopolitischen Wettbewerb zu entfesseln. Wo das Interesse der USA dominant bleibt, müssen extrazonale Akteure vorsichtig agieren und sich mit Zweitpositionen begnügen. Dies gilt vor allem für den (teilweise schon in die NAFTA hereingezogenen) Erdölgürtel entlang der Achse Mexiko–Kolumbien–Venezuela (was die USA auf absehbare Zeit vor einer Energiekrise bewahrt). Diffuser bleibt das US-Interesse im südlichen Südamerika, wo ja heute schon bei Investitionen und Handel Europa an erste Stelle aufrückt. Daher bietet die 1991 gegründete MERCOSUR-Integration, heute Lateinamerikas erfolgreichstes Experiment auf diesem Feld, die ideale Institution für den biregionalen Integrationsdialog mit Brüssel, was seit Dezember 1995 mit dem in Madrid paraphierten „Interregionalen Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und dem Mercado Comun del Sur und seinen Teilnehmerstaaten andererseits“ die Tür zur Kooperationspraxis der „vierten Generation“ aufstößt. Darüber wird handfest seit Herbst 1999 verhandelt.

Wie ertragreich solch eine neue Geometrie zwischen Europäischer Union und MERCOSUR zu werden verspricht, zeigt einsichtig die Verhandlung über das Kooperationsabkommen zwischen Mexiko und der Europäischen Union, um auch dem NAFTA-Mitglied Mexiko die Chance einer Interaktion mit Europa zu bieten. (Paraphiert wurde dieses „Agreement on Economic Association, Political Dialogue and Cooperation“ im Dezember 1997; in Kraft ist es seit dem Jahr 2000.) Infolge der bis vor kurzem merkwürdigen Wahlvorgänge in Mexiko und insbesondere auch wegen des Zapatista-Aufstandes in Chiapas legte Brüssel Wert auf „clausulas condicionales“ in Sachen Menschenrechte und Demokratie, was Mexikos Regierung mit der eigenen Souveränitätsverpflichtung in eine heikle Position manövrierte. Präsident Fox als neuer mexikanischer Staatschef hat damit freilich kein Problem.

Klar ist hingegen die unmittelbare Zukunft der biregionalen Beziehung Lateinamerika–Europäische Union: Am 28. und 29. Juni 1999 fand in Rio de Janeiro, brillant gemanagt von Brasiliens Präsident Fernando Henrique Cardoso, das erste Euro-Lateinamerikanische Gipfeltreffen, mit Präsenz aller 49 Staats- und Regierungschefs beider Regionen, statt. Nunmehr verfügen wir über ein Rahmenprogramm (unter Einschluss kulturpolitischer Elemente), das im Laufe der neuen Dekade mit Inhalt gefüllt werden muss. Hier wird sich entscheiden, ob die „European Values“ dem „Washington Consensus“ Paroli bieten können.

25 Robert S. Chase, Emily B. Hill, Paul Kennedy: Pivotal States and U.S. Strategy. In: Foreign Affairs, Januar/Februar 1996. In Lateinamerika zählen Mexiko und Brasilien als pivotal states.

Ein Atlantisches Dreieck?

Lateinamerika ist also wieder wer in der Welt. Hat dies zur Folge, dass Europa und Nordamerika erneut einen strategischen Wettbewerb um diese Landmasse mit seinem weiten Raum, seinen potentiellen Konsumenten und seinen bedeutenden Ressourcen entfesseln? Während der Phasen klassischer Geopolitik vor und nach dem Ersten Weltkrieg wurde gerne in diese Richtung argumentiert. Dabei stieg immer die Angst hoch, Europa könnte Lateinamerika an die USA „verlieren“. In Variationen tauchten Sätze wie der folgende in den Handbüchern der Geopolitik auf:

Lateinamerika gleicht einer schönen Frau, die sich, ihrer weiblichen Eigenart und ihres Sonderwerts voll bewusst, zunächst noch spröde und abweisend gegenüber dem nordischen Bewerber verhält, die ihm aber noch einmal die Arme öffnen und mit ihm eine Vernunft Ehe mit seelischer Gütertrennung eingehen wird, sobald sie aus ihrem Winkeldasein heraus will in die große Welt.²⁶

Solche Aussagen mögen poetisch klingen, sind aber in analytischer Hinsicht Unsinn. Indes, die Frage nach dem Stellenwert Lateinamerikas zwischen den USA und Europa an sich hat Berechtigung, auch wenn die akademische Disziplin „Geopolitik“ nach dem Zweiten Weltkrieg wegen ihrer Kollaboration mit dem Nationalsozialismus in Zentraleuropa verdienstlos abtrat. Aber man kann auch mit der verwandten Disziplin der „Strategic Studies“ diesem Syndrom nachgehen.

Kein Geringerer als der in den USA lehrende palästinensische Literaturwissenschaftler Edward Said hat ironisch darauf verwiesen, dass wir postkoloniale Kinder in Mitteleuropa eigentlich nur noch den recht unschuldigen Text von Rudyard Kiplings „Das Dschungelbuch“ in die Hand nehmen, während der politische Roman par excellence, „Kim“, verstaubt. Diese literarische Kostbarkeit aus der Feder des britischen Imperialismus-Autors führt ja nicht nur spannend in die schillernde Welt Indiens ein, sondern demonstriert als fabulierende Abenteuergeschichte die Essenz von Diplomatie und Geopolitik: Der elternlose Mischling Kim reift vom verspielten Jüngling zum verlässlichen Mann, indem er als Kurier eines geheimnisvollen Oberst – Personifizierung des britischen Geheimdienstes – russischen Spähern das Auskundschaften der Himalaja-Pässe vereitelt.²⁷

Dieser Wettbewerb vor einhundert Jahren zwischen dem viktorianischen England und dem zaristischen Russland um Einflusszonen in Asien, mit Afghanistan als „Herzland“, ging als „Großes Spiel“ (The Great Game) in die Geschichte ein. Wird es zwischen Europa und den USA ein neues „Great Game“ um das zukünftige Lateinamerika geben? Tatsächlich lassen US-Autoren – darunter P. Kennedy und Z. Brzezinski in den jüngeren Ausgaben der Zeitschrift „Foreign Affairs“ – mit Hinweis auf die schon zitierten „Pivotal States“ solche Töne anklingen. Aber es wäre mehr als töricht, die Idee des geopolitischen Wettbewerbs aus dem Müllhaufen der Geschichte zu graben. Es kann nicht um einen atlantischen Wettbewerb zwischen Europa und den USA um Lateinamerika gehen. Auch die Vorstellung eines „American Challenge“, wie vor 30 Jahren von J. J. Servan-Schreiber beschworen, welcher damals die amerikanischen Industrieinvestitionen in Europa als die eigentliche Zukunftsmacht ansprach, ist längst obsolet. Und die Globalisierung bedeutet nichts anderes als den definitiven Konkurs traditioneller Geopolitik. Sowohl für Europa wie auch für Lateinamerika verkörpern die Vereinigten Staaten heute viel eher den „amerikanischen Freund“, um nunmehr ironisch einen Filmtitel (W. Wenders) zu zitieren.

26 Karl Haushofer (Hg.): Die Großmächte vor und nach dem Weltkriege. Neuedition des geopolitischen Klassikers von Rudolf Kjellén über die großen Mächte. Leipzig, Berlin 1933, S. 317

27 Edward S. Said: Kultur und Imperialismus. Frankfurt am Main 1994

Indes, gerade unter Freunden kann es Differenzen und Dissonanzen geben. Das spielt in Sachen Lateinamerika eine Rolle. Jeanne Hey hat unlängst auf der Basis der früheren Debatte um „relative Autonomie“ einen gescheiterten Essay über die Notwendigkeit einer zukünftigen Theorie lateinamerikanischer Außenpolitik geschrieben.²⁸ Vielleicht ist Pragmatik heute notwendiger. Denn die Außenpolitik lateinamerikanischer Staaten, die derzeit zu solchen Aktivitäten fähig sind (und das ist vor allem das Brasilien des Intellektuellen-Präsidenten F. H. Cardoso), zielt nicht mehr auf eine Revision des internationalen Systems, wie auf dem Höhepunkt des lateinamerikanischen „nacionalismo económico“ um 1972/73 (mit der „Charta der Rechte und Pflichten der Staaten“ und dem Drängen auf eine neue Weltwirtschaftsordnung) eingefordert, sondern sucht Stabilität. In den Zeiten der Globalisierung bedeutet dies vor allem ein zukünftiges Andocken am Euro, dessen erwartete Solidität Währungskatastrophen in Lateinamerika eventuell vorbeugen kann. Es steht ein Plädoyer für ein neues monetäres Völkerrecht an, das Lateinamerikas Verwundbarkeit („vulnerabilidad“) abschwächen soll. Andererseits wird der Euro allein die monetäre Stabilität Lateinamerikas nicht garantieren können. Auch der Dollar sollte seine Rolle spielen, womit ein „Atlantisches Dreieck“, dessen drei geographische Säulen Europa, Nordamerika und Lateinamerika einigermaßen vor Fundamentalismen gefeit sind, ganz von selbst als vernünftige Option entsteht. Denn von Südostasien braucht Lateinamerika seit dem monetären Scheiterhaufen nichts mehr zu lernen.²⁹

Wie gesagt, der „amerikanische Freund“ hat seine Gewohnheiten und Launen, die von konträren geoökonomischen Interessen, die nicht immer im Atlantischen Dreieck zusammenfallen, aufgeschaukelt werden können. Ebenso harmoniert nicht immer die Interaktion Lateinamerika–Europa. Lateinamerikas nicht-tropische Agrarexporte stolpern über die Agrarordnung der Europäischen Union. Europas Ausrichtung auf den MERCOSUR tangiert das „Atlantische Dreieck“ durch Fragmentierungen auf dem Subkontinent. Ebenso Mexikos Einbindung in die NAFTA-Integration, welche den Aztekenstaat der lateinamerikanischen Solidarität entzieht. Die schon zitierte „neue Geometrie“ bietet aber auch den Vorteil, dass Europäische Union und Lateinamerika gemeinsam (und daher überzeugungsstark) gegenüber dem „amerikanischen Freund“ Differenzen klären können: In der Kuba-Frage zum Beispiel, wo der Unilateralismus der USA (zum Beispiel mit dem Helms-Burton-Gesetz) für Europäer wie auch für Lateinamerikaner skandalös aufstößt; auch in der Frage der Drogenbekämpfung, wo weiteren Katastrophen der „US-certification-Politik“ nur durch multilaterale Parallelmaßnahmen (die in diesem Fall überraschenderweise eher bei der altmodischen Organisation Amerikanischer Staaten denn beim UN-International Drug Control Programme in Wien ausreifen dürften) vorgebeugt werden kann. Insbesondere Kolumbien, inzwischen ein Schlachtfeld für eine ganze Serie von „Mikro-Guerras“, könnte eine Dissonanz zwischen Brüssel und Washington erzeugen, denn die Europäische Union will partout vermeiden, mit eigenen Hilfgeldern den Schaden zu reparieren, den die Vereinigten Staaten mit dem „Plan Colombia“ im südamerikanischen Andenstaat anrichten. Deswegen steht Brüssel – leider – einer potenziellen Mediatoren-Rolle vorerst skeptisch gegenüber. Auch werden immer wieder handelspolitische Divergenzen in- und außerhalb der World Trade Organization das harmonische Schwingen im Atlantischen Dreieck beeinträchtigen – wobei manchmal (siehe die Frage der Dollar-Banane) Lateinamerika Arm in Arm mit den USA gegen Europa stehen kann.

28 Jeanne A.K. Hey: Three building blocks of a theory of Latin American foreign policy. In: Third World Quarterly, 18, 4/1997

29 Denn auch die teuer erstellten Vergleichsstudien der autoritativen Interamerikanischen Entwicklungsbank sind seit der Asien-Krise Makulatur. Vgl. Nancy Birdsall, Frederick Jaspersen (Hg.): Pathways to Growth. Comparing East Asia and Latin America. Washington, D.C. 1997

Wenn also unsere These vom außenpolitischen Come-back Lateinamerikas, das die Tür zur OECD öffnen soll, hält, so bedeutet dies keineswegs Höhenflüge, die den lateinamerikanischen Staaten Masse und Macht vermehren und patriotischen Ruhm einbringen werden. Auch die Gloriole, in „Pivotal States“ hineinzuwachsen, lockt nicht wirklich. Lateinamerikas Außenpolitik nach dem ersten Euro-Lateinamerika-Gipfel von Rio im Juni 1999 sollte nur lohnen, wenn auf fairen Handelsbeziehungen das aufgebaut werden kann, was „além do comércio“ jenseits davon winkt: Stabilität, insbesondere auch finanzieller und monetärer Natur, gemeinsame Bändigung der wild gewordenen Maschine, die Globalisierung heißt, Archivieren intrazonaler Grenzkonflikte, Verzicht auf das „Große Spiel“ zugunsten prosaischer Inhalte wie nachhaltige Entwicklung, Bekämpfung von Armut und Unsicherheit, „governabilidad“, Erstellen kreativer Kulturpolitiken (zum Beispiel mittels lateinamerikanischer Kulturinstitute in den europäischen Metropolen) und so fort. „Soft power“ wäre in der Tat ein brauchbarer Begriff dafür.³⁰

Was bleibt unterm Strich vom „prudente optimismo“ des Chilenen Van Klaveren oder von den „windows of opportunity“? Es wird um bescheidene, aber dennoch ertragreiche Handlungskapazitäten gehen, die insbesondere die Mittelmächte im „Cono Sur“ ausspielen werden können. Für akkordierte außenpolitische Initiativen wird die „assoziative Diplomatie“ der Rio-Gruppe richtungsweisend sein. Ansonsten wird allein wohl nur ein nationaler Akteur Akzente setzen können: Brasiliens Itamaraty-Außenministerium. Das hat auch schon Fred Parkinson, Doyen der Debatte, gewusst: „The key to all Latin American foreign policies is provided by Brasil.“³¹ Allerdings öffnet dieser Schlüssel keine Tür zu einer extravaganter Performanz. Vielmehr ergibt sich drei Dekaden später pragmatisch und realistisch, „dass das vorrangige Ziel brasilianischer Außenpolitik darin besteht, die Bedingungen der internationalen Einbindung Brasiliens mit Blick auf die Konsolidierung markoökonomischer Stabilität und die Wiederaufnahme eines Wegs nachhaltiger Entwicklung verbunden mit sozialem Ausgleich zu verbessern.“³² Es bleibt aber auch ein nationaler Ehrgeiz, wie das außenpolitische Treffen der Südamerikaner Anfang September 2000 in Brasilia, wieder mit F. H. Cardoso als Gastgeber, gezeigt hat: Zumindest regional scheint Brasilien gewillt zu sein, einen Primus inter Pares zu spielen, auch als Gegenpol zu den USA, deren Kolumbien-Plan den „Cono Sur“ verschonen soll.

Nicht mehr, aber auch nicht weniger als solche – pragmatischen – Ziele schreibt Lateinamerika sich in außenpolitischer Hinsicht zu. Daran ist, wie gesagt, nichts Extravaganter. Dementsprechend lässt sich der Aufwand dafür vertreten. Und das Ziel – eine eventuelle „OECDisierung“ der Akteure aus der Region, die es verdienen – sollte lohnen.

Univ. Prof. Dr. Gerhard Drekonja-Kornat
Institut für Geschichte, Universität Wien, Lehrstuhl für außereuropäische Geschichte

30 Joseph S. Tulchin, Ralph H. Espach (Hg.): a.a.O., S. 218

31 Fred Parkinson: Latin American Foreign Policies. In: Claudio Veliz (Hg.): Latin America and the Caribbean. A Handbook. New York, Washington, D.C. 1968, S. 423

32 Netto Thompson-Netto: Die Herausforderung der brasilianischen Außenpolitik. In: R. Sevilla, D. Ribeiro (Hg.): Brasilien. Land der Zukunft? Bad Honnef 1995