

Ein Neuanfang in den Americas. Zur Lateinamerikapolitik der Regierung Obama

Detlef Nolte und Christina Stolte

Vom 17. bis 19. April fand in Trinidad und Tobago der 5. Gipfel der Americas statt. Aufgrund der Teilnahme des neuen US-Präsidenten Barack Obama gab das Gipfeltreffen auch Hinweise auf die zukünftige Lateinamerikapolitik der US-Regierung und diente als ein erstes Stimmungsbarometer der US-Lateinamerika-Beziehungen. Bereits im Vorfeld des Gipfeltreffens war es zu interessanten Entwicklungen in der Politik der USA gegenüber Kuba gekommen. Obwohl Kuba nicht offiziell auf der Agenda stand, beherrschte das Thema das Gipfeltreffen.

Analyse:

Auf symbolischer Ebene wurden in Trinidad und Tobago grundlegende Veränderungen deutlich. Obama sprach offen heikle Themen und mögliche Lösungen für gemeinsame Probleme mit den lateinamerikanischen Regierungen an. Das Gipfeltreffen hat ohne Zweifel zu einer Verbesserung des Gesprächsklimas zwischen den USA und den lateinamerikanischen Nachbarn beigetragen. Der neue US-Präsident hat große Erwartungen geweckt, nun bleibt abzuwarten, ob diese zukünftig auch erfüllt werden. Dies hängt nicht allein von Obama ab, sondern auch von anderen Akteuren – wie der kubanischen Regierung oder dem US-Kongress. Die Gipfeleuphorie könnte somit schon bald wieder abklingen.

- Lateinamerika hat in den vergangenen Jahren an ökonomischer Stärke und politischer Unabhängigkeit gewonnen und tritt den USA wesentlich selbstbewusster gegenüber.
- Die neue US-Regierung hat auf diese Entwicklung reagiert und bietet der Region eine Partnerschaft auf Augenhöhe an.
- Es wurden Schritte hin zu einer gemeinsamen Problemsicht und gemeinsamen Lösungsansätzen eingeleitet.
- Bereits im Vorfeld des Gipfels hatte die Regierung Obama klare Zeichen gesetzt, indem sie verschiedene in der Bush-Ära gegenüber Kuba verhängte Sanktionen zurücknahm und so ein Wahlversprechen einlöste.
- Brasilien hat sich zum Hauptansprechpartner der US-Regierung in Lateinamerika entwickelt. Der südamerikanische Staat wird dadurch gegenüber den traditionellen US-Partnern Mexiko und Kolumbien aufgewertet und in seinem regionalen Führungsanspruch gestärkt.

Schlagwörter: Gipfel der Americas, US-Außenpolitik, Lateinamerika, Kuba, Brasilien

„Cambio o Muerte“ – Das Gipfeltreffen als Stimmungsbarometer

Zwischen dem 17. und 19. April 2009 kamen die lateinamerikanischen und karibischen Staaten bereits zum fünften Mal mit den USA und Kanada zu einem kontinentalen Treffen zusammen. Nachdem der letzte Gipfel der Amerikas, der 2005 in Mar del Plata (Argentinien) stattfand, von Protestkundgebungen gegen Präsident Bush und heftiger Kritik an den USA von Seiten Hugo Chávez' und des argentinischen Präsidenten Nestor Kirchner geprägt war, erwartete man das diesjährige Gipfeltreffen nicht zuletzt wegen des Regierungswechsels in den USA mit großer Spannung.

Zwar waren die für den Gipfel ausgewählten Themen „Wohlstand, Energiesicherheit und ökologische Nachhaltigkeit“ möglichst allgemein gehalten worden, doch bereits im Vorfeld des Treffens entwickelte sich eine informelle Gipfelagenda, die weitaus mehr Konfliktpotenzial besaß. So gab es Befürchtungen, dass der Streit über die Kubapolitik der USA die Zusammenkunft überschatten würde, nachdem einige lateinamerikanische Präsidenten erklärt hatten, das Embargo gegen Kuba und den seit 1962 währenden Ausschluss des Inselstaates aus der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) zum Thema machen zu wollen. Zudem war unklar, wie die Mitgliedstaaten des linken Integrationsbündnisses *Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)*¹ dem neuen US-Präsidenten gegenüberzutreten würden. Sie hatten ihre Positionen gegenüber den USA bereits einen Tag vor dem Gipfel auf einem außerordentlichen Treffen koordiniert und angekündigt, die Abschlusserklärung des Gipfeltreffens nicht unterzeichnen zu wollen. Das erste Stimmungsbarometer für die Beziehungen zwischen der neuen US-Regierung und Lateinamerika, als das der Gipfel der Amerikas dienen sollte, schien vor diesem Hintergrund auf Streit zu stehen.

Allen Befürchtungen zum Trotz wurde das Gipfeltreffen jedoch zu einem Erfolg. Das offensichtliche Bestreben Barack Obamas um eine Verbesserung der Beziehungen zu Lateinamerika und seine kritische Reflexion, die Versprechungen von Partnerschaft seien in der Vergangenheit nicht immer eingelöst worden, wurden von allen teilnehmenden Staaten positiv aufgenommen. Im Vergleich zur Vorgängerregierung schlägt die Regierung Obama

einen grundlegend anderen Ton gegenüber den südlichen Nachbarstaaten an. So hat Obama den lateinamerikanischen und karibischen Staaten eine Politik des gegenseitigen „Respekts und Zuhörens“ sowie eine „Partnerschaft auf Augenhöhe“ angeboten.

Vor diesem Hintergrund zeigten sich sogar die US-kritischen ALBA-Staaten um Präsident Hugo Chávez offen für eine Annäherung. Der venezolanische Regierungschef, seinem US-Kollegen in Sachen Selbstinszenierung in nichts nachstehend, bot dem neuen Präsidenten mit den Worten „I want to be your friend“ öffentlichkeitswirksam seine Freundschaft an und überreichte ihm ein mit einer persönlichen Widmung versehenes Exemplar des Buches „Die offenen Adern Lateinamerikas“ von Eduardo Galeano, ein Klassiker der lateinamerikanischen Linken. Mit der Ernennung eines neuen Botschafters für die USA, dessen Amtsvorgänger er im September 2008 in einem Streit mit der Regierung Bush abgezogen hatte, bekräftigte er sein Angebot zum Neuanfang.

Zwar brachten die ALBA-Staaten wie angekündigt das Thema der US-Sanktionen gegenüber Kuba zur Sprache, doch durch die Erklärung Obamas gleich zu Beginn des Gipfeltreffens, für Gespräche mit der kubanischen Regierung offen zu sein, nahm die neue US-Regierung ihren Kritikern den Wind aus den Segeln. Durch die Entscheidung der Gipfelteilnehmer, die Abschlusserklärung des Gipfeltreffens nur durch den Gastgeberstaat Trinidad und Tobago unterzeichnen zu lassen, konnte auch ein Eklat am Ende des Treffens vermieden werden, der sich durch die vorab angekündigte Weigerung der ALBA-Mitglieder die Gipfelerklärung anzunehmen, hätte ergeben können.

Um die Klimaverbesserung in den Beziehungen zwischen den USA und Lateinamerika richtig einordnen zu können, ist es sinnvoll noch einmal auf die Bush-Ära zurückzublicken.

Das politische Vermächtnis der Regierung Bush

Obleich Präsident George W. Bush zu Beginn seiner ersten Amtszeit große Erwartungen in Lateinamerika – vor allem in Mexiko – geweckt hatte, ist es während seiner Präsidentschaft zu einer wachsenden Entfremdung zwischen den Nachbarn gekommen, und die USA verloren an Einfluss in Lateinamerika. Hatten beim Amtsantritt Bushs nach den Umfragedaten des *Latinobarómetro* noch 73 Prozent der Lateinamerikaner eine positive Meinung

¹ Mitglieder: Venezuela, Kuba, Bolivien, Nicaragua, Honduras, Dominica, St. Vincent und die Grenadinen.

über die USA, so ging dieser Anteil bis 2008 auf 58 Prozent zurück.

Das nachlassende US-Engagement in Lateinamerika infolge des Terroranschlags vom 11. September 2001 erweiterte den außenpolitischen Handlungsspielraum vieler lateinamerikanischer Staaten, indem es ihnen die Möglichkeit eröffnete, die Beziehungen zu anderen internationalen Akteuren, wie etwa China und Russland, zu vertiefen und so ihre Außenbeziehungen zu diversifizieren. In den acht Jahren der Bush-Administration haben die lateinamerikanischen Staaten zudem mehrere regionale und subregionale Foren geschaffen, von denen die USA ausgeschlossen blieben. Einige der Projekte richten sich sogar explizit gegen die Hegemonialmacht. So versteht sich beispielsweise die 2004 von Venezuela und Kuba gegründete ALBA als Gegenmodell zum gesamtamerikanischen Freihandelsprojekt Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) der Vereinigten Staaten. Das energiepolitische Kooperationsprojekt Petroamérica des venezolanischen Präsidenten gründet auf der Vision eines geopolitischen Gegenpols zu den USA und auch die von Chávez angestoßene Gründung regionaler Finanzinstitutionen wie der Banco del Sur oder der Banco del ALBA sind als Alternativen zu den von den USA dominierten internationalen Finanzinstitutionen zu verstehen.

Brasilien hat in den vergangenen Jahren ebenfalls mehrere Integrationsinitiativen gestartet, die die USA bewusst außen vor lassen. Neben dem bereits seit 1991 bestehenden Wirtschaftsbündnis MERCOSUR, dem Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela angehören,² hat Brasilien mit der Gründung der Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) 2008 auch einen politischen Zusammenschluss der südamerikanischen Staaten geschaffen. UNASUR legte den Schwerpunkt zunächst vor allem auf Energie- und Infrastrukturprojekte zur Verbesserung der physischen Integration des südamerikanischen Kontinents. Seit März 2009 verfügt sie auch über einen gemeinsamen Verteidigungsrat, der Konflikten in der Region durch sicherheitspolitische Kooperation vorbeugen soll.

Als Veranstalter von gleich vier Gipfeltreffen im Dezember 2008, zu denen die USA nicht geladen waren, demonstrierte Brasilien erneut seinen Führungsanspruch in der Region. Neben dem

² Venezuela wurde bereits 2006 als Vollmitglied in den MERCOSUR aufgenommen. Eine Ratifizierung durch die Parlamente in den Mitgliedsstaaten Brasilien und Paraguay steht jedoch noch aus. Als assoziierte Mitglieder des Handelsbündnisses gelten Chile, Bolivien und Peru.

Gipfeltreffen der UNASUR, des MERCOSUR und der Rio-Gruppe stand auch ein Treffen aller lateinamerikanischen und karibischen Staaten auf der Tagesordnung. Obwohl der Megagipfel letztlich keine substanziellen Fortschritte für die regionale Integration brachte, entfaltete das zweitägige Programm angesichts des anstehenden Regierungswechsels in den USA eine beachtliche Außenwirkung. So wurde die Wiederaufnahme Kubas in die Rio-Gruppe und die von allen Staatschefs unterstützte Forderung an die USA, den Inselstaat wieder in die OAS aufzunehmen, als Zeichen einer neuen lateinamerikanischen Einheit gegenüber den USA gewertet.

Ausdruck des neuen lateinamerikanischen Protagonismus ist ebenfalls die wiederholt vorgebrachte Forderung an die USA und Europa, aktiv an der Neugestaltung des Weltfinanzsystems beteiligt zu werden. Die lateinamerikanischen Regierungschefs, die bereits seit einigen Jahren Kritik am Modell des „ungezügelter Kapitalismus“ üben, sind nicht nur verärgert über die extern verursachte Wirtschaftskrise, durch die die positiven Entwicklungen im Außenhandel und die Fortschritte in der Armutsbekämpfung der letzten Jahre bedroht sind. Sie fühlen sich auch bestärkt in ihrem (von den USA in der Vergangenheit kritisierten) Kurs, dem Staat eine zentrale Rolle in der Regulierung der Wirtschaft zuzuweisen.

Anzumerken bleibt, dass die USA für viele Staaten Lateinamerikas – dies gilt vor allem für Zentralamerika und Mexiko – weiterhin der wichtigste Absatzmarkt sind. Aber umgekehrt ist Lateinamerika für die USA ebenfalls ein wichtiger Markt. Rund ein Fünftel der Exporte und Importe der USA entfielen 2008 auf Lateinamerika.

Tabelle 1: Anteil Lateinamerikas und der NAFTA an US-amerikanischen Ex- und Importen (in %)

	2004	2005	2006	2007	2008
Importe aus					
Lateinamerika	17,3	17,5	17,9	17,7	17,9
nur Mexiko	10,6	10,2	10,7	10,8	10,3
NAFTA (Kanada/Mexiko)	28,0	27,4	27,0	26,8	26,3
Exporte nach					
Lateinamerika	21,1	21,2	21,5	21,0	22,3
nur Mexiko	13,6	13,3	12,9	11,7	11,7
NAFTA (Kanada/Mexiko)	36,5	36,6	35,1	33,1	31,7

Quelle: <<http://dataweb.usitc.gov/scripts/Regions.asp>>.

Neues Selbstbewusstsein gegenüber der Supermacht

Auch auf bilateraler Ebene treten die lateinamerikanischen Staaten den USA selbstbewusster denn je entgegen. Im US-amerikanischen „Hinterhof“, haben sich während der Regierungszeit Bushs große Veränderungen vollzogen. So haben in der Mehrzahl der Staaten linksgerichtete Präsidenten die Regierungsverantwortung übernommen, die – politisch und ökonomisch durch die hohen Rohstoffpreise der vergangenen Jahre gestärkt – offenen Kritik an der US-Politik üben.

Markantestes Beispiel dieser Entwicklung ist Venezuela, das sich in den acht Jahren der Bush-Regierung von einem traditionellen Partner zum Hauptkontrahenten Washingtons in der Region gewandelt hat. Der venezolanische Regierungschef Hugo Chávez – überzeugt von der Beihilfe der USA beim Putschversuch der venezolanischen Opposition im April 2002 – bezeichnete den US-Präsidenten George W. Bush vor der UN-Vollversammlung 2006 als „Teufel höchstpersönlich“ und schmiedete seither sowohl innerhalb als auch außerhalb der Region anti-amerikanische Allianzen. Während er auf regionaler Ebene gemeinsam mit Fidel Castro die Achse Caracas-Havanna etablierte und so den von den USA sanktionierten Inselstaat Kuba zu seinem engsten außenpolitischen Partner machte, hat Chávez auch auf internationaler Ebene Bande mit Pariastaaten wie dem Iran, Syrien und Weißrussland geknüpft.

Zwar stellt die dezidiert gegen die USA gerichtete Außenpolitik Venezuelas ein extremes Beispiel der Verschlechterung der Beziehungen zwischen den USA und Lateinamerika dar, doch auch in anderen Ländern der Region hatten die USA in den letzten Jahren einen schweren Stand. Scharfe Kritik schlug ihnen vor allem aus den Mitgliedstaaten der von Chávez angeführten ALBA sowie den ALBA-nahen Staaten Ecuador und Argentinien entgegen. Nach der Ausweisung der US-Botschafter durch Bolivien und Venezuela im Herbst 2008 und der Entscheidung der ecuadorianischen Regierung, den in diesem Jahr auslaufenden Vertrag über die US-Luftwaffenbasis in Manta nicht zu verlängern, waren auch die Beziehungen zu diesen Ländern auf einem Tiefpunkt angelangt.

Alle drei Staaten werfen den USA vor, sich in interne Angelegenheiten ihrer Länder eingemischt zu haben. Venezuela und Bolivien beschuldigen den nördlichen Hegemon, Proteste der Opposition in beiden Staaten unterstützt zu haben und an

Verschwörungen gegen ihre Regierungen beteiligt gewesen zu sein.

Etwas getrübt scheinen auch die Beziehungen zwischen den USA und ihren engsten Verbündeten in der Region. Wenngleich keine radikalen Brüche in dem Verhältnis Mexikos und Kolumbiens zu den USA zu erwarten sind, hat sich in den letzten Wochen und Monaten dennoch eine gewisse Ernüchterung bezüglich der Partnerschaft eingestellt. So verstörte die neue US-Administration Mexiko durch interne Diskussionen über den eskalierenden Drogenkrieg im Nachbarland, angesichts dessen vor einer Entwicklung Mexikos zu einem „gescheiterten Staat“ (*failed state*) gewarnt wurde. Kolumbien zeigte sich ebenfalls enttäuscht über die Behandlung durch die USA, die ein bereits 2006 geschlossenes Freihandelsabkommen aufgrund der schweren Menschenrechtsverletzungen im Andenstaat nicht in Kraft setzen.

Schwerpunkte der USA in Lateinamerika

Im Vorfeld des Gipfeltreffens in Trinidad und Tobago rückte Lateinamerika zunehmend auf die außenpolitische Agenda der Obama-Administration, die eine rege Besuchsdiplomatie entwickelte. US-Vizepräsident Biden brach Ende März zu einer Lateinamerikareise auf, die ihn zunächst nach Chile führte, wo er am Treffen der „progressiven“ Staatschefs aus Chile, Argentinien, Brasilien und Uruguay teilnahm. Auf dem Rückweg traf er am 29./30. März 2009 in Costa Rica mit den zentralamerikanischen Präsidenten zusammen. Hier dämpfte Biden zu große Erwartungen an die neue Regierung: Zunächst müsse sich die US-Ökonomie erholen, danach könne auch Zentralamerika davon profitieren. In Fragen der Migration und der Deportationen seien keine Zugeständnisse zu erwarten.

Vordem Hintergrund der wirtschaftlichen Krise in den USA und des außenpolitischen Scherbenhaufens, den die Bush-Administration hinterlassen hat, hatte niemand erwartet, dass Lateinamerika zu den außenpolitischen Prioritäten der Regierung Obama gehören würde. Im Wahlkampf hatte sich Obama nur sporadisch zu Lateinamerika geäußert, indem er insbesondere auf die Versäumnisse von Präsident Bush verwies. Dennoch waren bereits Konturen einer zukünftigen Lateinamerikapolitik – etwa gegenüber Kuba (s.u.) – erkennbar, die nachfolgend überraschend schnell und konsequent in die Praxis umgesetzt wurden.

Die thematischen und geographischen Schwerpunkte der neuen US-Lateinamerikapolitik decken sich weitgehend mit den Empfehlungen, die verschiedene politische Think Tanks, wie die Heritage Foundation, der Council on Hemispheric Affairs (COHA), die Brookings Institution und der Inter-American Dialogue im Hinblick auf eine zukünftige Lateinamerikapolitik ausgesprochen hatten. So akzeptiert die Regierung Obama Lateinamerika als eigenständigeren und selbstbewussteren Partner und legt, wie von vielen politischen Beobachtern angemahnt, eine differenziertere Sichtweise auf Lateinamerika und dessen (außen-)politisch und wirtschaftlich höchst unterschiedliche Subregionen an den Tag. Dies demonstrierte Obama durch separate Treffen mit den subregionalen Zusammenschlüssen UNASUR, Caribbean Community and Common Market (CARICOM) und dem Zentralamerikanischen Integrationssystem (SICA) während des Gipfels der Amerikanischen Staaten.

Als wichtigste Politikfelder in den Beziehungen zwischen den USA und Lateinamerika werden der Drogenhandel, die Migration und die Energiepolitik identifiziert. Die Freihandelspolitik der Regierung Bush gegenüber Lateinamerika soll zwar auch unter Obama fortgesetzt werden, in den Handelsabkommen sollen jedoch zukünftig Aspekte des Umweltschutzes stärker berücksichtigt werden. Die neue US-Regierung plant zudem eine Energiepartnerschaft mit Lateinamerika, in deren Rahmen erneuerbare Energieträger gefördert werden sollen.

Dem Nachbarstaat Mexiko kommt hohe Priorität auf der außenpolitischen Agenda gegenüber Lateinamerika zu, da dessen Auseinandersetzungen mit den Drogenkartellen als sicherheitspolitische Herausforderung für die USA wahrgenommen werden. Dies zeigen nicht zuletzt die Besuche durch den US-Justizminister und die Ministerin für Homeland Security sowie die Stippvisite der US-Außenministerin Hillary Clinton am 25. März 2009. Die Außenministerin räumte bei ihrem Besuch erstmals ein, dass der mexikanische Drogenkrieg ein gemeinsames Problem darstelle, da die USA der Hauptabnehmer der Drogen und der Hauptlieferant der Waffen für die Drogenmafia seien. Auf seinem Weg zum Gipfeltreffen legte Obama ebenfalls einen Stopp in Mexiko ein. Dabei standen erneut die Bekämpfung des Drogenhandels und das Thema der Grenzsicherung bzw. der illegalen Einwanderung in die USA im Mittelpunkt der Gespräche. Kurz vor der Abreise hatte die Regierung Obama einen Sonderbeauftragten (*border czar*) für

die Koordination der Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels, illegaler Grenzübertritte und des Waffenhandels in der Grenzregion ernannt.

Als ein weiterer Problemstaat wird aufgrund der akuten wirtschaftlichen und sozialen Krise Haiti identifiziert. Es war insofern kein Zufall, dass Außenministerin Clinton bei ihrer Reise zum Gipfeltreffen einen Zwischenstopp in Port-au-Prince einlegte, nachdem kurz zuvor in den USA eine internationale Geberkonferenz für Haiti stattgefunden hatte.

Gegenüber Hugo Chávez wird eine Politik der Nicht-Konfrontation und der Einhegung mittels einer stärkeren Kooperation mit anderen lateinamerikanischen Regierungen verfolgt. Hierbei wird den Beziehungen zur aufstrebenden Führungsmacht Brasilien eine zentrale Bedeutung zugeschrieben.

In der Kubapolitik der Regierung Obama werden die größten Veränderungen gegenüber der Vorgängerregierung erwartet. Je nach politischer Couleur empfehlen bzw. befürchten die Think Tanks eine Öffnung gegenüber dem kommunistischen Nachbarstaat. Grundkonsens besteht aber darin, dass mit den Regierungswechseln in Washington und Havanna Bewegung in die Beziehungen zwischen den USA und Kuba gekommen ist.

Die US-Kubapolitik als Zeichen des Neuanfangs

In einer Wahlkampfredede vor der Cuban American National Foundation am 23. Mai 2008³ hatte sich Obama für eine „neue Allianz der Americas“ ausgesprochen, ein Treffen mit Raúl Castro nicht grundsätzlich ausgeschlossen und angekündigt, im Falle eines Wahlsieges für Reiseerleichterungen bei Verwandtenbesuchen in Kuba zu sorgen sowie Restriktionen bei den Geldüberweisungen nach Kuba abzubauen. Obama sprach sich auf diese Weise für eine Politik des Wandels durch Annäherung aus, die er als „smart and principled diplomacy“ bezeichnet. Eine rasche Aufhebung des US-Embargos gegenüber Kuba lehnte er jedoch ab, da er darin ein Faustpfand für zukünftige Verhandlungen mit der kubanischen Regierung sah.

Nur 11 Monate später, am 13. April 2009, kündigte die Regierung Obama als Zeichen der Entspannung verschiedene Erleichterungen in den Beziehungen mit Kuba an. Damit löste Obama

³ Siehe <<http://my.barackobama.com/page/community/post/samgraham-felsen/gCMCY>> und das Wahlkampfpapier „Renewing U.S. Leadership in the Americas“, online: <http://obama.3cdn.net/85c9392c81570937d6_lqomvygpq.pdf>.

nicht nur ein Wahlversprechen ein, sondern setzte auch ein Zeichen des Neuanfangs – wenige Tage vor Beginn des Gipfels der Americas. Obwohl Kuba wirtschaftlich nur wenig bedeutsam ist, hat der kommunistisch regierte Inselstaat, der sich seit über fünf Jahrzehnten dem Einfluss der USA widersetzt, eine hohe symbolische Bedeutung in der gesamten Region. Das Eingeständnis des Scheiterns der Kubapolitik durch die USA und die Bereitschaft mit der kubanischen Regierung in Gespräche einzutreten wurden als Zeichen des „guten Willens“ gegenüber Lateinamerika im Vorfeld des Gipfels bewertet.

Die von der Regierung Obama vorgenommenen Veränderungen in der Kubapolitik umfassen eine Aufhebung aller Beschränkungen für Geldüberweisungen und Familienbesuche von Exil-Kubanern sowie eine Liberalisierung von Geschenksendungen nach Kuba. Zudem wurde der Weg für Maßnahmen zur Verbesserung der Telekommunikation zwischen den USA und Kuba frei gemacht. Die Ankündigung wurde in Lateinamerika im Allgemeinen begrüßt und als ein Signal des politischen Neuanfangs gegenüber der Region gewertet. Zugleich wurde die Erwartung ausgesprochen, dass dies erst der erste Schritt hin zu einer Normalisierung der Beziehungen sei, dem mittelfristig eine Aufhebung des US-Embargos und die Rückkehr Kubas in die OAS folgen müssten.

Die kubanische Regierung und Fidel Castro⁴ reagierten zwar verhalten, aber nicht negativ auf die Ankündigung der US-Regierung, kritisierten allerdings die Aufrechterhaltung des Embargos. Von US-amerikanischer Seite wurden als Vorbedingung für eine potenzielle Aufhebung des Embargos die Freilassung der politischen Häftlinge auf Kuba und Maßnahmen zur demokratischen Öffnung benannt. Zumindest aber werde eine dahingehende Geste als Reaktion auf die US-Maßnahmen erwartet – so die Botschaft von Präsident Obama und Außenministerin Clinton an Kuba, um die Verhandlungen am Laufen zu halten. Raúl Castro bekundete im Gegenzug seine grundsätzliche Bereitschaft zu Gesprächen mit den USA – auch über die Themen Menschenrechte, Meinungsfreiheit und politische Gefangene, die bislang als ausschließlich interne Angelegenheiten betrachtet worden waren.

⁴ Siehe Fidel Castro (2009), „Del bloqueo no se dijo una palabra“, online: <<http://www.granma.co.cu/secciones/ref-fidel/art120.html>>.

Brasilien als strategischer Partner der USA

Eine deutliche Aufwertung hat schließlich das Verhältnis zwischen den USA und Brasilien erfahren. Während beide Staaten auf dem letzten Gipfeltreffen der amerikanischen Regierungen in Mar del Plata 2005 noch sehr entgegengesetzte Interessen vertraten, ist Brasilien in den vergangenen Jahren zu einem engen und wichtigen Partner der USA in der Region aufgestiegen.

Als erster lateinamerikanischer Staatschef besuchte der brasilianische Präsident Lula da Silva am 14. März 2009 Präsident Obama in Washington, wobei die Energiepolitik im Vordergrund stand. Das Treffen, das im Vorfeld der G-20-Verhandlungen stattfand, verdeutlichte zum einen, dass Brasilien für die USA der zentrale Ansprechpartner in Lateinamerika ist. Zum anderen zeigte sich, dass die USA eine enge Kooperation im Energiesektor anstreben. Dies gilt sowohl für Biokraftstoffe (Ethanol und Biodiesel) als auch – aufgrund der neu entdeckten Erdölvorkommen in brasilianischen Hoheitsgewässern – für fossile Brennstoffe.

Obwohl ihre Interessendivergenzen in Wirtschaftsfragen nach wie vor bestehen, profitieren beide Staaten von der strategischen Partnerschaft, die bereits unter Präsident Bush etabliert wurde (Nolte und Stolte 2007). So hat Brasilien das politische Vakuum gefüllt, das die abrupte Abwendung der USA von der Region nach dem 11. September 2001 hinterließ und als Führungsmacht einen stabilisierenden Einfluss auf seine südamerikanische Nachbarschaft ausgeübt. Die USA erkennen die Führungsrolle Brasiliens mehr und mehr an und haben in den letzten Jahren versucht, das Land gegenüber dem ebenfalls an Einfluss gewinnenden Venezuela zu stärken, was dem Streben Brasiliens nach internationaler Anerkennung wiederum entgegenkam. Aus Sicht der USA kommt Brasilien eine zentrale Rolle als Stabilitätsanker in Südamerika zu. Die Regierung Obama hofft zudem, dass die südamerikanische Führungsmacht auch eine Vermittlerposition im zukünftigen Verhältnis zu den ALBA-Staaten einnehmen und ihr so dabei behilflich sein könnte, die Beziehungen zu Lateinamerika zu verbessern.

Auch wenn Brasilien diese Rolle öffentlich von sich weist, hat die brasilianische Außenpolitik in den letzten Monaten dezent auf eine Versöhnung beider Seiten hingearbeitet und versucht, die Konfliktparteien zu Zugeständnissen zu bewegen. Während Lula da Silva die USA zu einer Revision

ihrer Kubapolitik aufforderte, um ein Zeichen des Neubeginns in den US-Lateinamerika-Beziehungen zu setzen, versuchte er seinen südamerikanischen Amtskollegen Hugo Chávez davon zu überzeugen, sich auf einen Dialog mit Washington einzulassen und den Konfrontationskurs der vergangenen Jahre aufzugeben. Der ungewohnt konziliante Umgang des venezolanischen Präsidenten mit Barack Obama auf dem Gipfel der Americas dürfte nicht zuletzt auf das Drängen Brasiliens zurückzuführen sein, das erste Zusammentreffen mit dem neuen US-Präsidenten für einen konstruktiven Neuanfang zu nutzen.

Ausblick

Präsident Obama hat auf dem Gipfeltreffen ohne Zweifel viel *goodwill* unter den lateinamerikanischen Regierungschefs erzeugt und große Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen Beziehungen hervorgeufen. Er hat dadurch zu einer Klimaverbesserung zwischen den USA und ihren südlichen Nachbarn beigetragen. Nun besteht jedoch ein gewisser Zugzwang, dass diesen Erwartungen auch entsprochen wird. So hat Präsident Obama ein Spiel mit der kubanischen Regierung eröffnet, das dieser ermöglicht, indirekt Druck auf die USA auszuüben. Die lateinamerikanischen Regierungen erwarten jetzt eine Öffnung gegenüber Kuba. Die Verbündeten Kubas, wie Venezuela oder Bolivien, werden das Thema immer wieder auf die Agenda setzen. Wer für ein potenzielles Scheitern oder Nichtvoranschreiten der Gespräche verantwortlich ist, wird Auslegungssache sein.

Die von Lateinamerika geforderte Beendigung des US-Embargos gegenüber Kuba liegt jedoch nicht in Obamas Hand. Hierfür ist eine Gesetzesänderung durch den US-Kongress nötig. Dieser gibt sich bis jetzt aber noch ablehnend gegenüber tief greifenden Veränderungen in der Kubapolitik. Wenn das Thema Kuba im Mai auf der Tagung der Außenminister der OAS in Honduras erneut auf die interamerikanische Tagesordnung rückt und eine Entscheidung über die Rückkehr des Inselstaates in die OAS ansteht, werden die USA jedoch Stellung beziehen müssen.

Auch bei anderen, für die lateinamerikanischen Partner wichtigen Themen sind der Regierung Obama weitgehend die Hände gebunden. So ist aufgrund fehlender Mehrheiten im US-Kongress weder eine Reform der Einwanderungsgesetzgebung, noch eine Änderung des Waffenrechtes in Sicht. Da rund 90 Prozent der sichergestellten Waffen der mexikanischen Drogenmafia aus den USA kom-

men, wäre gerade der letzte Punkt von entscheidender Bedeutung für den Nachbarstaat Mexiko, wo allein im letzten Jahr über 5.000 Tote im Kampf gegen den organisierten Drogenhandel verzeichnet wurden. Doch ohne entsprechende Mehrheiten im Kongress wird Obama nicht in der Lage sein, sein Wahlkampfversprechen umzusetzen, die unter Bush aufgehobenen Restriktionen beim Kauf halb-automatischer Schnellfeuerwaffen wieder gesetzlich zu verankern.

Angesichts dieser internen Hindernisse sind auch unter Obama keine substanziellen Veränderungen in der Lateinamerikapolitik der USA zu erwarten. Zudem steht die neue US-Regierung mit der Bewältigung der Finanzkrise und zwei Kriegen im Mittleren Osten vor drängenderen außen- wie innenpolitischen Herausforderungen. Der auf dem Gipfeltreffen euphorisch proklamierte „Neuanfang“ in den Beziehungen zwischen den Americas dürfte daher weitgehend symbolischer Natur bleiben.

Literatur

- Ayuso, Tomás und Guy Hursthouse (2009), ¿Cambio? Latin America in the Era of Obama – An Early Reading on the Administration, in: *Council on Hemispheric Affairs*, 3. Februar.
- Inter-American Dialogue (2009), *A Second Chance. U.S. Policy in the Americas*, 10. März, online: <<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1861>>.
- Lowenthal, F. Abraham, Theodore J Piccone und Laurence Whitehead (Hrsg.) (2009), *The Obama Administration and the Americas*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Malamud, Carlos (2009), La América Latina que espera a Barack Obama, in: *Infolatam*, 19. Januar.
- Malamud, Carlos (2009), Las cuatro Cumbres de presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño, in: *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo, 3.
- Nolte, Detlef und Christina Stolte (2007), *Machtressource Bioenergie: Eine neue strategische Partnerschaft zwischen Brasilien und den USA*, GIGA Focus Lateinamerika, 3.
- Roberts, James M. und Ray Walser (2009), 10 Points for President-Elect Obama's Latin America Strategy, in: *The Heritage Foundation Web Memo*, 2198, 9. Januar.
- Shifter, Michael und Daniel Joyce (2009), *No longer Washington's Backyard*, in: *Current History*, February 2009, online: <<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1786>>.

■ Die Autoren:

Prof. Dr. Detlef Nolte ist Vizepräsident des GIGA German Institute of Global and Area Studies und Direktor des GIGA Instituts für Lateinamerika-Studien, er unterrichtet Politische Wissenschaft und Lateinamerika-Studien an der Universität Hamburg.

E-Mail: <nolte@giga-hamburg.de>; <<http://staff.giga-hamburg.de/nolte>>.

Christina Stolte ist Mitarbeiterin des GIGA German Institute of Global and Area Studies.

E-mail: stolte@giga-hamburg.de

■ GIGA-Forschung zum Thema:

Im regionenübergreifenden Forschungsprojekt „(Neue) Regionale Führungsmächte in Afrika, Asien, Lateinamerika und dem Nahen und Mittleren Osten“, ein Netzwerkprojekt finanziert im Rahmen des „Pakts für Forschung“, befasst sich das GIGA Institut für Lateinamerika-Studien mit der Bedeutung Brasiliens für Südamerika.

In den Forschungsprojekten „Strukturen und Dynamik der ‚New Intermestics‘: US-Latinos als transnationale politische Akteure in Residenz- und Herkunftsland“ und „Kubas Transformation. Zur Politischen Ökonomie von Krise, Kontinuität und Wandel im sozialistischen Kuba“ untersucht Dr. Bert Hoffman am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien einerseits unter anderem die Frage, wie sich *Politics* und *Polity* durch den zunehmend transnationalen Charakter der lateinamerikanischen Emigration in die USA verändern und analysiert andererseits den Sonderfall der kubanischen „Nicht-Transition“ nach 1989 in vergleichender Perspektive.

■ GIGA-Publikationen zum Thema:

Beck, Martin (2009), *Nahostpolitiker wider Willen? Der israelisch-palästinensische Konflikt als Herausforderung für Barack Obama*, GIGA Focus Nahost, 2.

Flemes, Daniel (2008), *Brasiliens neue Verteidigungspolitik: Vormachtsicherung durch Aufrüstung*, GIGA Focus Lateinamerika, 12.

Godehardt, Nadine, Melanie Hanif und Ryoma Sakaeda (2009), *Sicherheitspolitische Herausforderungen der Regierung Obama in Asien*, GIGA Focus Asien, 1.

Hoffmann, Bert (2009), Turning the Symbol Around: Returning Guantánamo Bay to Cuba, in: F. Abraham Lowenthal, Theodore J. Piccone und Laurence Whitehead (Hrsg.), *The Obama Administration and the Americas*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 136-144.

Hoffmann, Bert (2008), *Kuba: Wohin führt die Ära Raúl?*, GIGA Focus Lateinamerika, 2.

Hoffmann, Bert und Laurence Whitehead (Hrsg.) (2007), *Debating Cuban Exceptionalism*, New York/London: Palgrave.

Hoffmann, Karl-Dieter (2008), *Mexikos „War on Drugs“ und die Mérida Initiative*, GIGA Focus Lateinamerika, 4.

Nolte, Detlef und Christina Stolte (2008) *Lateinamerika: wirtschaftlich erstartet – politisch uneins*, GIGA Focus Lateinamerika, 5.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative Commons-Lizenz Attribution No-Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Sebastian Huhn; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler; Lektorat: Julia Kramer
Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg