

Fokus

Entwicklungspolitik

Nr. 7, 1. Oktober 2010

China in Lateinamerika – vom großen Unbekannten zum strategischen Partner der Region?

Autor: Dr. Christian von Haldenwang (DIE) und Werner Neuhaus (KfW)
Redaktion: Simone Sieler

Die Beziehungen zwischen China und Lateinamerika haben sich in den letzten Jahren auf allen Ebenen deutlich intensiviert. Sie werden jedoch weiterhin von wirtschaftlichen Faktoren dominiert. Mit keiner anderen Weltregion hat China seine Handelsbeziehungen in den vergangenen 15 Jahren so rasant ausgebaut wie mit Lateinamerika.

Die neuen Beziehungen bergen für Lateinamerika neben Chancen auch Risiken, denn Chinas Interesse an Rohstoffen und wenig verarbeiteten Gütern verfestigt die traditionelle Rolle der Region in der globalen Wirtschaftsordnung. Auch die Erwartungen an chinesische Investitionen haben sich noch nicht erfüllt. Dessen ungeachtet hat Chinas Lateinamerikapolitik heute schon klare Auswirkungen auf die Interessen anderer Akteure – u.a. jene Deutschlands.

Der rasante Aufstieg der Volksrepublik China zur globalen Supermacht zeigt sich auch in ihren Beziehungen zu Lateinamerika. Noch vor zwei Jahrzehnten waren weder die wechselseitigen wirtschaftlichen Interessen noch die politischen Verbindungen signifikant. Das hat sich grundlegend geändert. Brasilien, Chile und Argentinien zum Beispiel exportieren mittlerweile mehr Güter nach China als in die USA. Politisch engagiert sich China u.a. gemeinsam mit Brasilien bei der Neuverteilung der Stimmrechte im IWF. Mit den meisten Ländern Lateinamerikas und der Karibik unterhält die Volksrepublik heute diplomatische Beziehungen. Seit Oktober 2008 ist sie auch Mitglied der Inter-

Amerikanischen Entwicklungsbank (IDB).

Im Folgenden sollen der Stand und die Zukunftsperspektiven der Beziehungen zwischen China und Lateinamerika skizziert werden. Hierbei werden zunächst die politischen Beziehungen diskutiert. Im Anschluss daran wird auf die zentralen Elemente der wirtschaftlichen Beziehungen eingegangen. Chinas entwicklungspolitische Aktivitäten bilden den Gegenstand des darauffolgenden Abschnitts, bevor abschließend erörtert wird, welche Schlussfolgerungen sich für die chinesisch-lateinamerikanischen Beziehungen aus unserer Sicht ergeben.

Politische Beziehungen: Chinas Interessen in Lateinamerika

Im November 2008 hat China eine Lateinamerikastrategie („Weißbuch der Beziehungen Chinas zu Lateinamerika und der Karibik“) veröffentlicht, in der die Volksrepublik ihre Interessen und Erwartungen gegenüber der Region darlegt. Grundlage der Beziehungen bilden dem Papier zufolge die „Fünf Prinzipien friedlicher Koexistenz“: 1) gegenseitige Achtung der territorialen Integrität und Souveränität, 2) gegenseitiger Nichtangriff, 3) gegenseitige Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten (zu denen die Volksrepublik auch die „Taiwanfrage“ zählt), 4) Gleichberechtigung und gegenseitiger Nutzen sowie 5) friedliche Koexistenz. Diese Prinzipien wurden 1953 formuliert und sind bis heute zentrale Leitlinien der chinesischen Außenpolitik.

Besondere Aufmerksamkeit schenkt das Weißbuch den Wirtschaftsbeziehungen. U.a.

ist die Rede davon, mit einzelnen Ländern oder regionalen Zusammenschlüssen weitere Freihandelsabkommen zu schließen. Zurzeit bestehen solche Abkommen mit Chile (unterzeichnet 2005), Peru (2009) und Costa Rica (2010). In einer Vielzahl von wirtschaftspolitischen Bereichen sollen die Beziehungen weiter ausgebaut werden. Auch die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit soll gestärkt werden, mit Schwerpunkten im Energiesektor, der Umwelttechnologie, sowie der Luft- und Raumfahrttechnik. Ein spezifischer sektoraler Fokus ist in dem Papier nicht zu erkennen. Dafür ist die Zahl und Bandbreite der genannten Sektoren und Aktivitäten zu groß. China sieht sich im Hinblick auf seinen Entwicklungsstand auf Augenhöhe mit der lateinamerikanischen Region. Die Länder Lateinamerikas werden eingeladen, die Beziehungen zur Volksrepublik auf allen Ebenen zu intensivieren und bei der Bearbeitung internationaler Probleme zu kooperieren.

Die Zahl der offiziellen Kontakte hat sich in den letzten 15 Jahren deutlich erhöht. In Lateinamerika hat man zum Beispiel durchaus wahrgenommen, dass der chinesische Präsident Hu Jintao seit 2004 bereits vier Mal nach Lateinamerika gereist ist, während der vormalige US-Präsident George W. Bush in seiner achtjährigen Amtszeit nur drei Mal in die Region gekommen war. In den vergangenen Jahrzehnten haben mehrere lateinamerikanische und karibische Staaten diplomatische Beziehungen mit der Volksrepublik aufgenommen und die Beziehungen zu Taiwan gleichzeitig abgebrochen, zuletzt Costa Rica im Jahr 2007. Häufig war das mit verstärkten wirtschafts- bzw. entwicklungspolitischen Aktivitäten der Volksrepublik verbunden. Unter den 23 Staaten, die Taiwan heute noch völkerrechtlich anerkennen, sind immerhin zwölf (v.a. kleinere) Staaten aus Lateinamerika und der Karibik. Die Volksrepublik sieht dies heute jedoch womöglich gelassener als noch vor wenigen Jahren. Ein Wettbewerb mit Taiwan, wie teilweise noch in den 90er Jahren zu beobachten, findet in der Region gegenwärtig jedenfalls nicht statt.

Mit den großen Staaten Lateinamerikas sucht China den Schulterchluss bei wichtigen politischen Fragen, z.B. im Rahmen der G20. Gegenüber den kleineren Staaten, insbesondere Zentralamerikas und der Karibik, tritt das Land teilweise auch als entwicklungspolitischer Geber auf. Für mehrere linksgerichtete Regierungen ist die Kooperation mit China nicht zuletzt ein wichtiges Vehikel, um die Abhängigkeit der Region von den USA zu verringern.

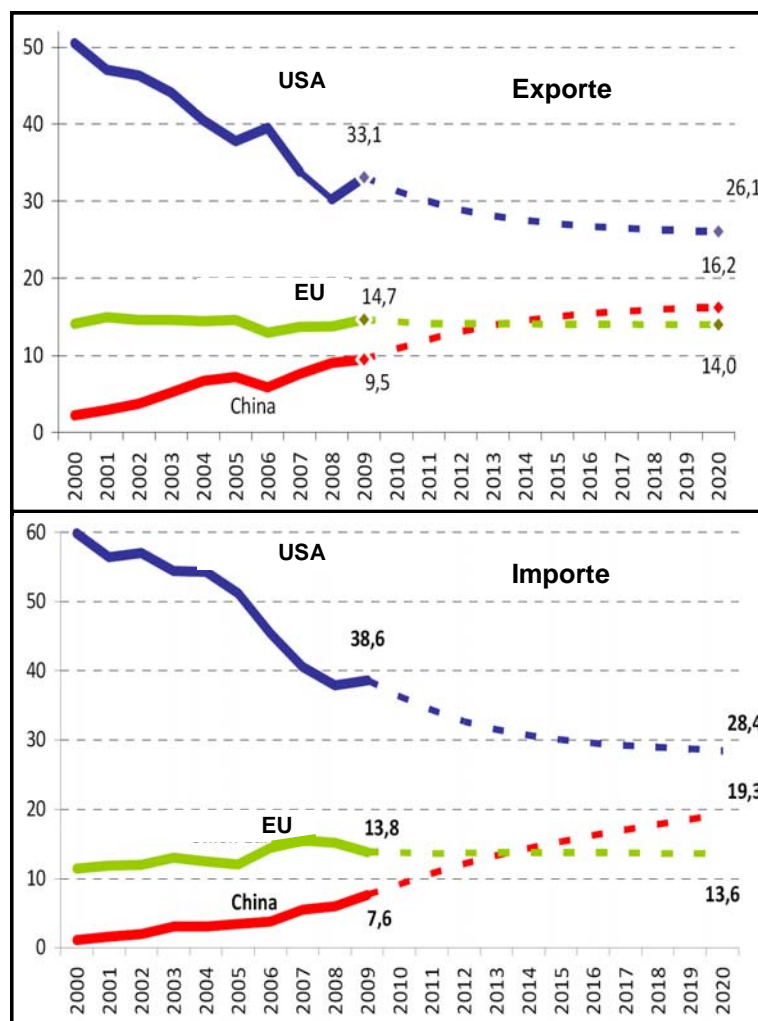
Wirtschaftliche Beziehungen

Mit keiner anderen Weltregion haben sich die Wirtschaftsbeziehungen Chinas in den letzten Jahren so rasant entwickelt wie mit Lateinamerika. Der bilaterale Handel wächst seit 2005 doppelt so schnell wie der gesamte chinesische Außenhandel, nämlich um rd. 26% pro Jahr bei den chinesischen Exporten nach Lateinamerika und um rd. 23% bei den Importen aus der Region.¹ Legt man die Entwicklung der vergangenen Jahre zugrunde, wird China in wenigen Jahren die EU als zweitwichtigster Handelspartner Lateinamerikas ablösen (s. Schaubild 1).

Das fast ungebremsste Wachstum der Volksrepublik hat 2008-09 dazu beigetragen, die Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise in Lateinamerika abzumildern, denn China war der einzige Wirtschaftsraum, der 2009 mehr Güter aus Lateinamerika einfuhr als im Jahr davor (plus 5%). Auch in der gegenwärtigen Aufschwungphase erweist sich China als Absatzmarkt mit den größten Wachstumsraten für Exporte aus Lateinamerika (43,8% Wachstum von April 2009 bis April 2010 – im gleichen Zeitraum wuchsen die Ausfuhren in die USA um 36,7% und jene nach Europa um 22,5%).

Die Beziehungen zwischen China und Lateinamerika haben sich also deutlich intensiviert, sie haben sich gleichzeitig aber auch weiter ausdifferenziert. Besonders Südamerika profitiert von der eingetretenen Entwicklung. Dort sieht man China als zentralen Partner bei der Diversifizierung des Außenhandels und in Zukunft auch als wichtigen Investor. In Mexiko und Zentralamerika bestehen dagegen Sorgen vor einer weiteren Verschärfung der Konkurrenz Chinas auf dem nordamerikanischen Markt. Die beiden Subregionen sollen deswegen im Folgenden getrennt betrachtet werden.

Schaubild 1: Außenhandel Lateinamerikas nach Regionen (in %)



Quelle: CEPAL

Südamerika

Für Südamerika ist China ein zunehmend wichtiger Handelspartner und potenzieller Investor: So ist China heute ein wichtiger Nachfrager nach südamerikanischen Primärgütern und Nahrungsmitteln (Soja, Fleisch, Erdöl, Kupfer, Eisenerz). Besonders Argentinien, Brasilien, Chile und Peru haben ihre Exporte in die Volksrepublik im vergangenen Jahrzehnt deutlich ausgebaut. Noch stärker sind allerdings in fast allen Ländern die Importe aus China gewachsen. Dabei hat sich der Schwerpunkt von arbeitsintensiven „Low-Tech“-Gütern (Spielwaren, Schuhe, Textilien) allmählich zu höherwertigen Produkten (Automobile, Computer, Telefone, Haushaltsgeräte) verlagert. Für Argentinien, Brasilien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Paraguay, Uruguay und

Venezuela gehört die Volksrepublik mittlerweile zu den drei jeweils wichtigsten Einfuhrmärkten.

Die Handelsbeziehungen sind ausgesprochen dynamisch, aber auch konfliktiv. Argentinien, Brasilien und Kolumbien haben im vergangenen Jahr über dreißig Antidumping-Untersuchungen gegen China eingeleitet (v. a. in den Sektoren Eisen und Stahl, Textilien, Schuhe und Haushaltsgeräte). In einigen Sektoren des verarbeitenden Gewerbes, insbesondere im Automobilbau, schwächt der rasante Aufstieg der Volksrepublik zudem die Position der südamerikanischen Ökonomien auf den Weltmärkten zusätzlich. Auch bei großen Bauvorhaben in Südamerika treten chinesische (Staats-) Unternehmen zunehmend als Konkurrenten für (Privat-) Unternehmen aus der Region auf.

¹ Diese wie auch die weiteren Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung im vorliegenden Text basieren, sofern nicht anders angegeben, auf Informationen der Wirtschaftskommission der VN für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL, nach ihrem spanischen Namen).

Chinas Investitionen in Südamerika sind bislang – zumindest im Vergleich zu den hochgesteckten Erwartungen – noch wenig bedeutend. Die CEPAL (Wirtschaftskommission der vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik) schätzt, dass zwischen 2003 und 2009 insgesamt 24 Milliarden US-Dollar aus China in Lateinamerika investiert wurden, ein Großteil davon in Südamerika. Brasilien und Peru waren die wichtigsten Zielländer, aber in keinem Land der Region liegt der Bestand über 0,7% aller ausländischen Direktinvestitionen. Auffällig ist, dass China nicht einmal bei den Primärgütern im Jahr 2009 zu den wichtigsten Herkunftsländern von Investitionskapital gehörte – trotz seines strategischen Interesses an der Versorgung mit Rohstoffen.

Dafür investieren chinesische Unternehmen heute auch in anderen Sektoren. Bei den im Jahr 2009 neu angekündigten ausländischen Direktinvestitionen im verarbeitenden Gewerbe in Lateinamerika lagen nach Angaben der CEPAL die Volksrepublik mit

18% und Brasilien mit 17% hinter den USA (28%) auf den Plätzen zwei und drei. Schwerpunkte waren die Stahlproduktion und der Automobilbau. Von wachsender Bedeutung sind daneben Investitionen im Energiesektor und bei nicht-erneuerbaren Energieträgern. Hier spielt die Zusammenarbeit mit Venezuela sowie künftig auch mit Brasilien eine Rolle.

Mit gewisser Sorge registrieren die südamerikanischen Länder das Anfang 2010 in Kraft getretene Freihandelsabkommen der ASEAN mit China. Man befürchtet, dass die Marktsituation sich für einige der Produkte aus der Region verschlechtern wird, weil die Mitgliedsländer der ASEAN (Verband Südostasiatischer Nationen) nun in den Genuss niedrigerer Zollschränken kommen. Die CEPAL empfiehlt, China in konzertierter Form gegenüber zu treten und als regionaler Staatenverbund in Verhandlungen über eine strategische Partnerschaft zu treten. Es deutet aber wenig darauf hin, dass sich diese Empfehlung in nächster Zeit umsetzen ließe.

Mexiko, Zentralamerika und Karibik

Die Region hat mit ihrer fast vollständigen Anbindung an den nordamerikanischen Wirtschaftsraum unter der globalen Wirtschaftskrise deutlich mehr gelitten als die südamerikanischen Nachbarn. Die Handelsbeziehungen zu China sind in dieser Subregion auch langsamer gewachsen als in Lateinamerika insgesamt. Die Handelsbilanz mit China ist deutlich defizitär, während sie für Südamerika 2009 sogar leicht überschüssig war (Schaubild 2).

Einzige Ausnahme ist hier Costa Rica, das 8,8% seiner Exporte nach China ausführt, während noch zehn Jahre zuvor praktisch kein Handel mit der Volksrepublik stattgefunden hatte. Es handelt sich hierbei allerdings fast ausschließlich um integrierte Schaltkreise eines einzelnen Unternehmens (der US-Firma Intel). In der Karibik bildet – wenig überraschend – Kuba eine wichtige Ausnahme: Über ein Viertel seiner Exporte (26,6%) gingen im Jahr 2009 nach China, in erster Linie Nickel und Zucker.

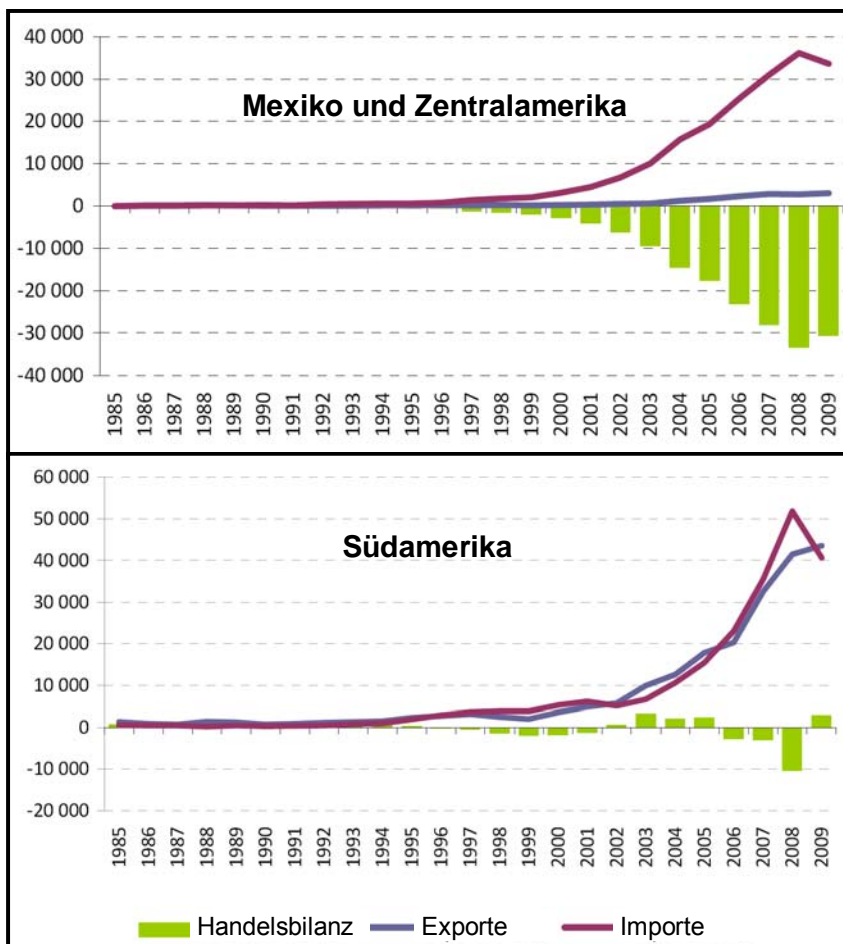
Außerdem hat China in einigen wichtigen Sektoren der Lohnveredelungsindustrie (insbesondere Textilien, Schuhe, Lederwaren) große Marktanteile im nordamerikanischen Wirtschaftsraum hinzugewonnen. Für Mexiko, Zentralamerika und teilweise auch für die Karibik ist die Volksrepublik damit vor allem ein übermächtiger Konkurrent der eigenen Lohnveredelungsindustrie (maquiladora) auf dem nordamerikanischen Markt. Besonders für Mexiko erweist sich China als ernstzunehmende Bedrohung, denn es wird erwartet, dass auch in weiteren Sektoren (z.B. Automobilbau und -teile), in denen Mexiko den nordamerikanischen Markt beliefert, chinesische Produkte künftig stärker präsent sein werden.

Für Zentralamerika und die Karibik bringt der Aufstieg Chinas zur globalen Wirtschaftsmacht insofern wenig Erfreuliches. In einigen Bereichen kann aber auch diese Subregion von der Entwicklung profitieren. Zum Beispiel hat China mit einigen karibischen Staaten Abkommen zur Tourismusförderung unterzeichnet. Mexiko hat zuletzt einige größere chinesische Investitionen (z.B. im metallverarbeitenden Gewerbe) angezogen.

China als entwicklungspolitischer Geber

Chinas Rolle als entwicklungspolitischer Geber wird besonders im Hinblick auf Sub-Sahara-Afrika durchaus kontrovers diskutiert.

Schaubild 2: Handelsbilanz mit China (Mio. USD)



Quelle: CEPAL

In Lateinamerika und der Karibik tritt die Volksrepublik entwicklungspolitisch weniger in Erscheinung. Erschwert wird die Einschätzung dieser Aktivitäten dadurch, dass Chinas Außenpolitik entwicklungspolitische Ziele mit wirtschafts-, sicherheits- und geostrategischen Zielen vermengt. China lehnt es bislang ab, die Leitlinien des Development Assistance Committee (DAC) der OECD für die Klassifizierung von Official Development Assistance (ODA) anzuwenden, bzw. über seine entwicklungspolitischen Aktivitäten zu berichten. Die OECD schätzt, dass China im Jahr 2008 weltweit zwischen 1,8 und 3,0 Mrd. USD für ODA ausgegeben hat. Größter Empfänger ist übrigens Nordkorea.

Die Lateinamerikastrategie der Volksrepublik sieht einen weiteren Ausbau der entwicklungspolitischen Leistungen vor. Diese wird laut Papier „ohne politische Konditionierung“ gewährt, sie ist aber grundsätzlich an die „Ein-China-Politik“ der Volksrepublik geknüpft. Der Umfang der chinesischen ODA an Lateinamerika ist aus den genannten Gründen nicht genau zu ermitteln. In einem Bericht des US-amerikanischen *Congressional Research Service* von 2009 werden für den Zeitraum 2002-2007 Investitionsvorhaben im Umfang von 26,7 Milliarden US-Dollar aufgelistet. Wieviel hiervon auf entwicklungspolitische Aktivitäten im engeren Sinne fällt, bleibt im Dunkeln, aber es lassen sich immerhin unterschiedliche Modalitäten identifizieren.

- Ein kleiner Teil der Mittel (1% der genannten Summe) fließt als Nothilfe an Länder, die von Naturkatastrophen betroffen sind, zuletzt nach Haiti, Kuba, Peru und Bolivien.
- Im Zusammenhang mit Investitionsvorhaben werden auch Kredite gewährt, die ein gewisses Subventionselement -also vergünstigte Konditionen- enthalten. Hierzu liegen keine genauen Informationen vor.
- Thematisch steht bei den Investitionsvorhaben die Ausbeutung nicht-erneuerbarer Ressourcen im Mittelpunkt. In dem erwähnten Bericht wird geschätzt, dass über zwei Drittel aller Mittel in diesem Bereich eingesetzt werden. Weitere ca. 28% fließen in Infrastrukturmaßnahmen.

- In Verbindung mit der Mitgliedschaft bei der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank (IDB) hält China 184 Anteile des „Ordinary Capitals“ (2,1 Millionen US-Dollar, eingezahlt rd. 100.000 US-Dollar) und hat 350 Millionen US-Dollar als Kapitalbeitrag für verschiedene Trust Funds und insbesondere den dem IDA-Fenster der Weltbank vergleichbaren Fund for Special Operations (FSO) bereitgestellt.

Schlussfolgerungen

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass die entscheidende Triebfeder für den Ausbau der chinesisch-lateinamerikanischen Partnerschaft die Wirtschaftsbeziehungen sind. Die Attraktivität Lateinamerikas dürfte für China in den nächsten Jahren noch weiter wachsen, denn die Region produziert strategische Primärgüter für die chinesische Wirtschaft und wird auch als Absatzmarkt für chinesische Produkte weiter an Bedeutung gewinnen. Chinas Beziehungen zu Lateinamerika können deshalb zumindest teilweise als langfristig angelegte Strategie zur Sicherung wichtiger Märkte angesehen werden. Hierin ähneln sie dem Engagement der Volksrepublik in Sub-Sahara Afrika. Andererseits wurden bestimmte Aktionsfelder, wie der massive Ankauf von Agrarland („land grabbing“) in Lateinamerika bislang noch nicht beobachtet.

Besonders für Südamerika wirken sich intensivere Handelsbeziehungen mit China aufgrund der Diversifizierung der Handelspartner und der steigenden Preise positiv aus. Gleichzeitig wird die traditionelle Rolle der Region als Weltlieferant von agrarischen und mineralischen Rohstoffen und wenig verarbeiteten Gütern verfestigt und es sinken die Anreize dafür, die Wertschöpfungstiefe der heimischen Produktpalette zu erhöhen.²

Für Mexiko, Zentralamerika und die Karibik ist die Bilanz der chinesischen Aktivitäten noch zwiespältiger, weil die meisten Länder aus dieser Subregion weniger in die Volksrepublik exportieren, weniger Investitionen anziehen und stärker unter der chinesischen Konkurrenz auf den Absatzmärkten leiden.

Aus deutscher Sicht wird häufig auf die Konkurrenz Chinas bei der Beschaffung von Rohstoffen verwiesen. Dieser Wettbewerb wird sich künftig weiter verschärfen und auf alle Weltregionen ausweiten. Die Bundesregierung

hat kürzlich so genannte „Rohstoffpartnerschaften“ ins Leben gerufen, um in Kooperation mit Entwicklungsländern den Zugang zu bestimmten knappen Rohstoffen zu sichern.

Chinas Aktivitäten als Investor und im kleineren Rahmen auch als Geber von vergünstigten Krediten haben grundsätzlich das Potenzial, den Wettbewerb unter den Financiers um gute Projekte wie auch um abgestimmte Qualitätsstandards zu verschärfen.

Andererseits ist in Lateinamerika (anders als in Afrika) in Bezug auf die EZ im Allgemeinen und die FZ im Besonderen bislang kaum etwas von den chinesischen Aktivitäten spürbar. Die Beziehungen sind im Wesentlichen wirtschaftlicher Natur. Hinzu kommt, dass sie in solchen Ländern besonders intensiv sind, in denen die offizielle Entwicklungszusammenarbeit (ODA) in Relation zum BIP oder zum Umfang des Staatshaushalts zahlenmäßig eine untergeordnete Rolle spielt (Brasilien, Chile, Argentinien, Peru).

Trotz der geschilderten hohen Dynamik in den Beziehungen Chinas zu Lateinamerika wären die westlichen Staaten schlecht beraten, wollten sie das „chinesische Modell“ kopieren und ihre Kooperation mit Lateinamerika unter das Primat wirtschaftlicher Interessen stellen. Auch auf anderen Politikfeldern – etwa in der Sicherheitspolitik oder der Klimapolitik – ist die Region von wachsender globaler Bedeutung. Dass wirtschafts-, entwicklungs- und umweltpolitische Interessen sich gut ergänzen können, zeigt nicht zuletzt der steigende Anteil umwelttechnologischer Güter und Dienstleistungen an den deutschen Exporten nach Lateinamerika.

Zudem bestehen über das rein Wirtschaftliche hinausgehende Verbindungen mit der Region, wie u.a. der hohe Anteil lateinamerikanischer Migranten in der EU bzw. den USA zeigt. Deutschland hat (neben anderen europäischen Staaten) in den vergangenen Jahrzehnten enge Kooperationsbeziehungen zu Lateinamerika aufgebaut und sollte diese weiterhin pflegen. Das Gipfeltreffen zwischen der EU und den Staaten Lateinamerikas und der Karibik im Mai dieses Jahres in Madrid war in dieser Beziehung ein wichtiger Schritt. ■

¹ So gab der Verband der Industrieunternehmen von Sao Paulo (Federação das Indústrias do Estado do São Paulo- Fiesp) kürzlich an, dass sich der Anteil verarbeiteter Produkte am brasilianischen Export zwischen 2000 und 2009 von 58,4% auf 45% verringert habe.