

# SWP-Aktuell

NR. 46 AUGUST 2018

## Migrationskrisen in Lateinamerika

Die autoritären Regime von Venezuela und Nicaragua lösen Fluchtwellen aus

*Günther Maihold*

Der seit 2014 anschwellende Exodus aus dem krisengeschüttelten Venezuela hat sich zu einer Massenflucht entwickelt. Bis zu vier Millionen Bürger könnten bis Ende 2018 ihr Land verlassen haben. Das wären mehr als 10 Prozent der venezolanischen Bevölkerung. Zentrale Motive für diese dramatische Migrationsbewegung sind die Suche nach Schutz durch Asyl und die Hoffnung auf bessere Lebenschancen. Ein weiterer Auswanderungsstrom, wenn auch mit geringeren Dimensionen, geht von Nicaragua aus. Beide Fälle haben spürbare Folgen für die Nachbarstaaten, die unvorbereitet mit einem massiven Zuzug an Menschen konfrontiert sind. Mittlerweile baut sich eine regionale Krise auf. Der Ruf nach humanitärer Hilfe und multilateraler Kooperation wird immer lauter, doch die autoritären Regierungen in Caracas und Managua verweigern sich jeder Zusammenarbeit. Beide Regime sind außenpolitisch isoliert, was politische Lösungen erschwert.

Flucht und Migration haben in Lateinamerika eine lange Tradition; das Gleiche gilt für die Offenheit gegenüber Menschen, die ihre Heimat aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen verlassen haben. Doch die gegenwärtigen Wanderungsbewegungen sind so gewaltig, dass die Aufnahmeländer an Grenzen ihrer Belastbarkeit gelangen. Die Solidarität mit Flüchtlingen aus Venezuela wird inzwischen auf eine harte Probe gestellt. Dabei weigert sich die Regierung von Präsident Nicolás Maduro, die humanitäre Krise im eigenen Land als solche anzuerkennen und Hilfe von außen zu akzeptieren; eine Verbesserung der Lage ist so nicht zu erwarten. Nicaragua wiederum wird seit Monaten durch gewaltsame Auseinandersetzungen erschüttert. Die Regierung von

Daniel Ortega verfolgt Aufständische, Demonstranten und deren Unterstützer. Viele von ihnen fliehen ins Nachbarland Costa Rica. Die beiden autoritären Regime zeigen sich nicht geneigt, an der Bewältigung der Flüchtlingskrise mitzuwirken. Vielmehr stacheln sie die Wanderungswelle weiter an oder nehmen sie zumindest gleichgültig in Kauf.

### Venezuela exportiert seine Krise

Die innere Krise Venezuelas, geprägt durch Hyperinflation, Versorgungsengpässe und eine handlungsunwillige Regierung, weitet sich zur regionalen Migrationskrise aus. Früher reisten Venezolaner an die kolum-



bianische Grenze, um sich mit Lebensmitteln und Medikamenten zu versorgen. Mittlerweile entscheiden sich viele dafür, ihrer Heimat den Rücken ganz zu kehren, weil die Lage dort aussichtslos erscheint. Seit 2014 steigt die Zahl venezolanischer Migranten kontinuierlich, während sich parallel die ökonomische und soziale Lage im erdölreichsten Land der Welt verschlechtert hat. Das Regime in Caracas untersagt Hilfsorganisationen, die Bevölkerung auf dem eigenen Territorium zu versorgen. Mit wenigen Habseligkeiten bepackt verlassen so ganze Familien das Land.

Davon betroffen sind nicht nur die unmittelbaren Nachbarstaaten Kolumbien und Brasilien. Viele Flüchtlinge ziehen weiter nach Ecuador und Peru. Diese Länder erfahren ebenfalls einen massiven Zustrom an Menschen, die Schutz und wirtschaftliche Perspektiven nach Jahren der Entbehrung suchen. In Kolumbien und Brasilien sind wegen der Zuwanderung die Versorgungssysteme und Gesundheitseinrichtungen überlastet, die in den Grenzregionen dieser Länder ohnehin nur sehr schwach aufgestellt sind. Als Folge kommt es zu Konflikten zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen und diversen Gewaltakteuren, die um knappe Ressourcen konkurrieren.

## Nationale Antworten

Hauptaufnahmeland ist nach wie vor Kolumbien. Mehr als eine Million venezolanischer Staatsbürger ist in den letzten 15 Monaten dorthin ausgewandert. Nach Ecuador kamen von Januar bis August dieses Jahres 600 000 Flüchtlinge. Viele von ihnen versuchen, von hier aus weiter Richtung Süden vorzustoßen. Im Nachbarland Peru hat sich die Zahl der angekommenen Flüchtlinge während der letzten vier Monate vervierfacht – auf insgesamt über 400 000. Angesichts dieser Zahlen ist die Aufnahmekapazität in Grenznähe bereits deutlich überschritten. Betroffen sind aber auch Länder der Karibik und Mittelamerikas, in denen der Zustrom venezolanischer Flüchtlinge und Migranten spürbar ange-

wachsen ist. Die Zahl der Asylanträge hat hier entsprechend zugenommen. Meist versuchen die Migranten, sich in den Aufnahmeländern ein eigenes Einkommen durch Arbeit im informellen Sektor zu verschaffen. Dabei treten sie in Konkurrenz zu eingewanderten Arbeitssuchenden. Hinzu kommen große Herausforderungen im Gesundheitsbereich. Viele Flüchtlinge sind unterernährt, und Kinder haben oft keinen Schutz vor ansteckenden Krankheiten, weil es in Venezuela an Impfstoffen mangelt. Die Aufnahmeländer müssen daher entsprechende Vorsorgemaßnahmen einleiten und finanzieren.

Angesichts der wachsenden Präsenz von Migranten und Flüchtlingen hat die Mehrzahl der Aufnahmeländer nationale Sonderregelungen erlassen, die Arbeitserlaubnis und befristeten Aufenthalt in einem administrativen Verfahren miteinander verbinden. Ecuador und Peru haben jüngst beschlossen, eine Passpflicht für Flüchtlinge einzuführen. Bislang reist die große Mehrheit von ihnen mit der nationalen Identitätskarte Venezuelas. Allerdings sind Pässe im Land wegen Materialmangels und administrativer Hindernisse gar nicht mehr zu beschaffen. Die Passpflicht soll eine bessere Kontrolle an den Grenzstationen gewährleisten. Zu erwarten ist jedoch, dass Flüchtlinge diese Regelung umgehen werden, indem sie die Grenze auf informellem Wege überschreiten. Peru hat für venezolanische Flüchtlinge eine temporäre Arbeits- und Studierlaubnis von einem Jahr geschaffen, die gegebenenfalls verlängert werden kann. Diese Regelung, die Erwerbstätigkeit und zeitlich befristete Residenz ermöglicht, kann als beispielhaft für die Region gelten.

Auch Chile hat ein spezielles Format für venezolanische Flüchtlinge eingeführt, das »Visum aus demokratischer Verantwortung«, das ein einjähriges Aufenthaltsrecht gewährt. Wie Präsident Sebastián Piñera bekundete, wolle man so der Krise in Venezuela gerecht werden und zudem ein Zeichen historischen Dankes setzen, denn das Land hatte bis zu 200 000 Menschen aus Chile während der dortigen Militärdiktatur aufgenommen. Gleichzeitig bestehen in

Peru wie in Chile (kostenträchtige) asylrechtliche Regelungen, nach denen politische Flüchtlinge anerkannt werden können und die weitergehende Schutzvorschriften für Opfer von Gewalt und Verfolgung enthalten.

Forderungen, die Grenzen für Flüchtlinge zu schließen, werden besonders in Brasilien laut. Nach Schätzungen sind rund 100 000 Venezolaner in das Land gelangt. Die Regierung des nördlichen Bundesstaates Roraima hat wegen des Zustroms bereits Ende 2017 den sozialen Notstand erklärt. Vor dem Obersten Bundesgericht scheiterte sie damit, eine Grenzschießung durchzusetzen. Im Oktober werden in Brasilien der Präsident, eine Reihe von Gouverneuren sowie Parlamente auf nationaler und bundesstaatlicher Ebene neu gewählt. Manche Präsidentschaftskandidaten und Regionalpolitiker machen im Wahlkampf die Flüchtlingsfrage zum Gegenstand politischer Auseinandersetzung und profilieren sich mit nationalistischen Parolen. Gleichzeitig kommt es zu xenophoben Ausschreitungen. So wurde in der kleinen Grenzstadt Pacaraima (Bundesstaat Roraima) ein Zeltlager niedergebrannt, das in den vergangenen Monaten rund 40 000 venezolanischen Flüchtlingen Unterkunft geboten hatte. Mehr als tausend Venezolaner flohen daraufhin zurück auf das Gebiet ihres Heimatlandes. Der brasilianische Präsident Michel Temer hat zwar mehr Sicherheitskräfte an die Grenze beordert, ist aber dagegen, diese zu schließen. Die Regierung plant, Flüchtlinge im Landesinneren zu verteilen, um die Grenzregion zu entlasten.

## Regionale Antworten

Humanitäre Hilfe und die Suche nach politischen Lösungen sind die beiden zentralen Ansatzpunkte, um die Migrationskrise zu bewältigen. Erste Nothilfe-Maßnahmen eingeleitet haben UN-Organisationen wie das Hohe Flüchtlingskommissariat (UNHCR) und die Internationale Organisation für Migration (IOM), ebenso Hilfsorganisationen wie das Rote Kreuz. Die EU und die USA haben Hilfsgelder bereitgestellt, um Aufnah-

meländer bei der Versorgung von Migranten zu unterstützen. Bereits im März 2018 forderte UNHCR zusätzliche Mittel in Höhe von 46 Millionen US-Dollar, damit sich im laufenden Jahr angesichts der »Venezuela-Krise« die eigene Arbeit aufrechterhalten lasse. Bis August sind davon knapp 28 Millionen US-Dollar zugesagt worden.

Schwieriger gestalten sich politische Lösungen, denn Venezuela signalisiert keinerlei Bereitschaft, daran mitzuwirken. Grund dafür könnten die Erklärungen der sogenannten Lima-Gruppe sein, zu der sich vierzehn Staaten des amerikanischen Kontinents 2017 zusammengeschlossen haben – mit dem Ziel, Druck auf Caracas zugunsten eines politischen und wirtschaftlichen Wandels im Land auszuüben. Ein Staat, der nicht zur Lima-Gruppe gehört und traditionell eine vermittelnde Position gegenüber Venezuela einnimmt, ist Ecuador. Die Regierung unter Präsident Lenín Moreno hat für Mitte September ein Dutzend regionaler Staaten zu einem ersten Treffen eingeladen, um mögliche Maßnahmen zur Kontrolle der Migrationsströme zu diskutieren. Zugleich rief Quito die venezolanische Regierung auf, zur Minderung der Migration beizutragen und die soziale Krise im Inneren zu überwinden – ein Appell, der in Caracas ohne Antwort verhallte. Inzwischen hat Ecuador aus Protest gegen die Haltung von Präsident Maduro seine Mitgliedschaft im Regionalbündnis ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) aufgekündigt, das von Venezuela getragen wird.

Der Generalsekretär der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), Luis Almagro, hat eine Dringlichkeitssitzung des ständigen Rats seiner Organisation beantragt, um geeignete Maßnahmen zu erörtern. Kolumbien wiederum hat den VN-Generalsekretär ersucht, einen Sondergesandten einzusetzen, der die multilaterale Unterstützung in der Migrationskrise koordiniert. Multilaterales Handeln ist geboten, damit sich die einzelstaatlichen Maßnahmen der Flüchtlingshilfe zusammenführen lassen; doch ohne Beteiligung Venezuelas wird eine politische Lösung kaum gelingen.

Bislang scheint die Regierung in Caracas den Exodus der eigenen Bevölkerung eher als Vorgang zu verstehen, der Entlastung in der allgemeinen Versorgungskrise schafft. Der Maxime des Regime-Erhalts werden alle anderen Überlegungen untergeordnet.

## Nicaraguas Migrationskrise

Im Schatten von Venezuelas großer Migrationskrise vollzieht sich in Mittelamerika ein vergleichbarer Prozess, wenn auch mit sehr viel begrenzteren Dimensionen. Die autoritäre Regierung Nicaraguas geht ebenfalls gegen die eigene Bevölkerung vor, um ihre Macht zu verteidigen und missliebige Personen loszuwerden. Seit April 2018 wird das Land von Unruhen erschüttert, bislang sind dabei mehr als 300 Menschen ums Leben gekommen. Den Hintergrund für die Zusammenstöße bildet die wirtschaftliche und soziale Lage in Nicaragua, die sich beständig verschlechtert hat. Nach gescheiterten Dialogen und einer Welle der Repression fordern die Demonstranten den Rücktritt von Staatspräsident Daniel Ortega und seiner Ehefrau Rosario Murillo, die als Vizepräsidentin amtiert.

Die Bevölkerung ist des »Systems Ortega« überdrüssig. Es ist geprägt von Korruption, einem undurchdringlichen Interessengeflecht der Präsidentenfamilie und der politischen Kontrolle über Justiz und Obersten Wahlrat. Nach Monaten anhaltender Proteste und Demonstrationen in allen Teilen des Landes leitete die Regierung eine »Säuberungsaktion« ein. Mit hohem Blutgeld werden Aufständische und ihre Unterstützer verfolgt, vor allem Studierende an den Universitäten. Wie im Falle Venezuelas besteht auch in Nicaragua das oberste Ziel des Regimes darin, die eigene Macht zu erhalten. Vermittlungsangebote der OAS hat Managua abgelehnt; ein Dialog mit der Zivilgesellschaft, vermittelt von der katholischen Kirche, ist gescheitert.

Schutz vor politischer Verfolgung suchen viele Aktivisten im Nachbarland Costa Rica.

Dort wurden in den vergangenen Monaten 10 000 Asylanträge von Personen eingereicht, die Nicaragua (oftmals ohne Visum) verlassen haben. Der Zustrom an Flüchtlingen befeuert in Costa Rica bestehende Ressentiments, die sich gegenüber nicaraguanischen Zuwanderern nach jahrelanger Arbeitsmigration aufgebaut haben.

## Umgang mit autoritären Regimen

Die autoritären Regime von Venezuela und Nicaragua »produzieren« Flucht und Migration, sei es durch schlechte Regierungsführung, katastrophale Lebensbedingungen oder politische Verfolgung. Erkennbar wird dabei, wie begrenzt die Möglichkeiten sind, Wanderungsbewegungen von außen politisch zu steuern. Die beiden Regierungen sind in ihrer Region weitgehend isoliert; sie lehnen multilaterale Vermittlung ab und ziehen sich auf Positionen des Machterhalts und der Verteidigung staatlicher Souveränität zurück. Wirtschaftssanktionen gegen Venezuela und Nicaragua bestehen bereits; würden sie verschärft, könnte dies den Migrationsdruck noch erhöhen. Einem gemeinsamen Handeln der Aufnahmeländer sind damit Grenzen gesetzt. Dass die beiden Regime sich nach außen hin abschotten, erschwert politische Lösungen auch deshalb, weil es kaum mehr Akteure gibt, die als Vermittler fungieren könnten, und die harten Positionen der Beteiligten wenig Spielraum für eine Annäherung lassen.

Kurzfristig können die Wanderungsbewegungen sozialen Druck von den autoritären Regimen nehmen. Mittelfristig jedoch bedeutet die Migration einen wirtschaftlichen Substanzverlust. Diese Dimension gilt es den Herkunftsländern gegenüber stärker zu betonen, wenn nach Wegen gesucht wird, um die Migration besser zu steuern. Geprüft werden muss dabei, bis zu welchem Punkt es möglich ist, mit den beiden autoritären Regimen und ihren wenigen verbliebenen Unterstützern (wie China) in Verhandlungen zu treten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018

**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364

*Prof. Dr. Günther Maihold ist Stellvertretender Direktor der SWP.*

SWP-Aktuell 46  
August 2018