

Krisenfall Lateinamerika

Warum die Region ihre Konflikte nicht eigenständig lösen kann

Daniel Brombacher / Günther Maihold

Lateinamerika zeigt sich und der Welt gegenwärtig seine Grenzen auf, wenn es darum geht, regionale Krisen eigenständig zu überwinden. Dies ist umso bedenklicher, als das Konfliktpotential in der Region wächst. Verantwortlich dafür sind die gestiegene Heterogenität politischer Herrschaftsformen, auseinanderdriftende Entwicklungsmodelle, fragmentierte Identitäten und innenpolitische Gegensätze. Interne und zwischenstaatliche Dimensionen spielen ineinander, verstärken und blockieren sich gegenseitig. Trotz vielfältiger institutioneller Arrangements fehlen der Region bislang effektive Instrumente der Konfliktregelung. Die Krise nach dem Putsch in Honduras und der eskalierende Streit zwischen Kolumbien und Venezuela zeigen, wie gering die Fähigkeiten Lateinamerikas entwickelt sind, konkrete Maßnahmen der Krisenbewältigung zu ergreifen.

Die Erwartung, angesichts des reduzierten Lateinamerika-Engagements der USA würde die Region eine eigenständige Fähigkeit zur Konfliktregelung entfalten, hat sich als Illusion erwiesen. Statt einer vertieften und vertrauensvollen Zusammenarbeit prägen Argwohn, Bedrohungsängste und gegenseitige Ausgrenzung die Beziehungen zwischen den Staaten des Subkontinents. Für eine gedeihliche Entwicklung in Lateinamerika sind kaum Perspektiven zu erkennen, vielmehr bestimmen Krisen und Konflikte zunehmend die regionale Agenda. Befördert werden die Auseinandersetzungen durch innenpolitische Motive, ideologische Polarisierung und traditionelle zwischenstaatliche Gegensätze, ohne dass die Akteure Rücksicht nehmen würden auf

die Gefahr dauerhafter Schäden im Zusammenleben der Region. Auch die beiden aktuellen Krisenherde – der Putsch in Honduras und seine Folgen sowie der sich hochschaukelnde Streit zwischen Kolumbien und Venezuela – verdeutlichen die Unterentwicklung effektiver Konfliktlösungsinstrumente in Lateinamerika.

Honduras – Vom Putsch zur Wahl und zurück zur Demokratie?

Nach dem Putsch in Honduras am 28. Juni 2009 haben sich zentralamerikanische Vermittler wie Costa Ricas Präsident Óscar Arias, aber auch die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) bemüht, eine Rückkehr des Landes zur Demokratie und die

Wiedereinsetzung des gestürzten Präsidenten Manuel Zelaya zu erreichen. Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vom 29. November scheinen eine neue Dynamik in die anhaltenden Auseinandersetzungen inner- und außerhalb des Landes gebracht zu haben. Mit dem der konservativen Partei angehörenden Porfirio Lobo Sosa wurde ein Wahlsieger gefeiert, der seinem liberalen Kontrahenten gegenüber eine deutliche Mehrheit erzielt hat. Dass es trotz Boykottaufrufen zu einer hohen Wahlbeteiligung kam (zumindest nach derzeitiger Informationslage), wird in Honduras als Zeichen für eine Rückkehr zur Normalität gewertet.

Lobo kündigte an, nach seinem Amtsantritt am 27. Januar 2010 eine Regierung der nationalen Einheit zu bilden und bis dahin mit allen politischen Kräften des Landes das Gespräch zu suchen. Diese Erklärung öffnete ein Fenster zur Entspannung der innenpolitischen Lage, aber auch zur Wiederaufnahme der eingefrorenen Beziehungen mit der internationalen Gemeinschaft. Doch schon wenige Tage später gab es gegenläufige Signale. Am 2. Dezember 2009 lehnte es das honduranische Parlament mit deutlicher Mehrheit ab, Ex-Präsident Zelaya – der sich in der brasilianischen Botschaft aufhält – wieder in sein Amt einzusetzen. Im Lande wird der klare Wahlsieg Lobos als Legitimation dafür gewertet, dass nunmehr das Kapitel Zelaya abzuschließen sei. Weil damit weitere Verhandlungen implizit abgelehnt werden, stößt man sowohl die EU als auch die Gegenspieler in der Region vor den Kopf.

Das Verhältnis zwischen der honduranischen Politik, die gegenwärtig von Interimspräsident Roberto Micheletti angeführt wird, und der internationalen Gemeinschaft bleibt damit gespannt. Während die USA bereit sind, nach den Wahlen die neue Regierung anzuerkennen, beharren Argentinien, Brasilien, Venezuela und andere Staaten Südamerikas auf einer harten Position, um den Putsch nicht folgenlos zu lassen und keinen Präzedenzfall zu schaffen. Aus ihrer Sicht ist eine Rückkehr zu normalen diplomatischen

Beziehungen nur mit Zelayas Wiedereinsetzung möglich.

Damit sind auch der OAS die Hände gebunden; angesichts der diametral entgegengesetzten Positionen ihrer Mitglieder ist sie zu keiner Vermittlungsinitiative fähig. Bereits am 5. Juli 2009 hatte die Organisation – in strikter Anwendung ihrer Demokratieklausele – die Mitgliedschaft Honduras' suspendiert und sich dadurch die Möglichkeit eines flexiblen Handelns größtenteils verbaut. Unter den Regionalinstitutionen fand einzig der MERCOSUR zu einer weitgehend einheitlichen Linie gegenüber Honduras. Am 8. Dezember gab er die Nicht-Anerkennung der Wahlen bekannt. Diese Positionierung verwundert allerdings kaum, wird das Integrationsbündnis gegenwärtig doch nur von Staaten konstituiert, deren Regierungen links der Mitte angesiedelt sind.

Der kolumbianisch-venezolanische Konflikt

Auch im Konflikt zwischen Kolumbien und Venezuela sind alle Bemühungen des regionalen Krisenmanagements bislang gescheitert. Auslöser für die jüngste Eskalation in den bilateralen Beziehungen war das am 4. November 2009 öffentlich gemachte Militärabkommen zwischen Kolumbien und den USA, das den amerikanischen Streitkräften die Nutzung von sieben kolumbianischen Militärbasen gestattet. Seit Álvaro Uribe im Jahr 2002 das Amt des kolumbianischen Präsidenten übernommen hat, waren die Beziehungen zwischen der rechtskonservativen Führung in Bogotá und der linkspopulistischen Regierung des venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez häufig von nachbarschaftlichem Zwist überschattet. Die derzeitige Krise geht jedoch über die übliche Konfrontationsrhetorik der beiden Präsidenten hinaus. Chávez vermutet offensive Absichten hinter dem Militärabkommen und sieht sein Land von einer US-kolumbianischen Allianz bedroht. Uribe dagegen verteidigt die Vereinbarung als notwendigen Schritt

im Kampf gegen bewaffnete Gruppierungen und organisiertes Verbrechen im Innern Kolumbiens.

Im November 2009 überschlugen sich die Ereignisse. Chávez rief die Sicherheitskräfte und die Bevölkerung Venezuelas auf, sich auf einen Krieg vorzubereiten – was nicht nur die Regierungen in der Region, sondern auch die internationale Gemeinschaft alarmierte. Dabei blieb es nicht bei starken Worten gegenüber Kolumbien. Die venezolanische Regierung ließ zwei illegale Fußgängerbrücken über den Grenzfluss Táchira sprengen und verlegte 15 000 zusätzliche Soldaten an die Grenze. Gleichzeitig versuchte sie, das Nachbarland mit einseitigen Handelsbeschränkungen zu treffen. Beide Staaten wiesen zudem illegal eingewanderte Staatsbürger der jeweiligen Gegenseite aus. Präsident Chávez hat sich in diesem Fall bisher nicht von seinem Konfrontationskurs abbringen lassen. Dagegen konnte die jüngste Auseinandersetzung zwischen Kolumbien und Ecuador durch eine diplomatische Intervention der Río-Gruppe und der OAS rasch abgedämpft werden. Am 1. März 2008 hatten kolumbianische Streitkräfte ein Guerrilla-Lager auf ekuadorianischem Territorium bombardiert, was auch eine heftige Reaktion in Caracas auslöste.

Der damalige Erfolg regionaler Konfliktlösungsbemühungen besitzt Seltenheitswert. Im Fall der gegenwärtigen Krise sind institutionelle Interventionen bislang fruchtlos geblieben. Eine Zusammenkunft der Außen- und Verteidigungsminister der Union Südamerikanischer Staaten (UNASUR) in Quito am 27. November, die auch den Konflikt zwischen Kolumbien und Venezuela behandeln sollte, verlief ohne Teilnahme eines ranghohen kolumbianischen Regierungsmitgliedes. Bogotá ließ stattdessen den südamerikanischen Nachbarn über einen Diplomaten per Verbalnote zusichern, dass von den Militärbasen keine Intervention in Drittstaaten der Region ausgehen werde. Trotz dieser Garantie gelangten die teilnehmenden Regierungen zu keiner gemeinsamen

Position im kolumbianisch-venezolanischen Streit – ein Plan zur Konflikt Eindämmung wurde nicht verabschiedet.

Die Unfähigkeit der noch jungen UNASUR, dieser Krise zu begegnen, stellt ihren eigentlichen Zweck in Frage. Darüber kann auch die Ankündigung nicht hinwegtäuschen, dass im Rahmen der Staatenunion eine Doktrin regionaler Sicherheit und vertrauensbildende Maßnahmen entwickelt werden sollen. Lippenbekenntnisse zur Institutionalisierung vertrauensbildender Maßnahmen sind nichts Neues in Lateinamerika; seit Anfang der neunziger Jahre finden sie sich regelmäßig in regionalen Deklarationen wieder. Als turnusmäßiger Inhaber der UNASUR-Präsidentschaft hat Ecuador das Thema erneut aufgegriffen, allerdings mit geringen Erfolgchancen. Es ist zweifelhaft, ob angesichts der schwierigen politischen Gemengelage in der Region operative Konfliktpräventionsmechanismen umsetzbar wären.

Bereits im Vorfeld des UNASUR-Gipfels hatten Caracas und Bogotá die OAS angerufen, um die angeblichen Verletzungen internationalen Rechts durch die jeweilige Gegenseite anzuklagen. Wie bei der UNASUR verhindern das Konsensprinzip und die ideologische Fragmentierung Lateinamerikas jedoch auch bei der OAS ein innerregionales Konfliktmanagement. Die Río-Gruppe schweigt derweil angesichts der seit Jahren größten Nachbarschaftskrise in der Region. Gleichzeitig scheiterten einzelne Regierungen mit dem Versuch, als Mediatoren aufzutreten. Vermittlungsangebote des brasilianischen Präsidenten Lula da Silva und der US-Regierung wurden von Venezuela nicht akzeptiert. Nun soll der Präsident der Dominikanischen Republik, Leonel Fernández, diese Rolle übernehmen, nachdem ihn sein kolumbianischer Amtskollege Uribe darum gebeten hat. Angesichts des geringen politischen Gewichts des karibischen Staates und der ungewissen Reaktion Chávez' auf den erneuten Vermittlungsversuch sind die Erfolgsaussichten der Initiative jedoch zweifelhaft.

Vergebliche Bemühungen um Konfliktlösung

Der Verlauf dieser Krisen macht zweierlei deutlich. Erstens eskalieren nationale Konflikte, wie im Falle Honduras, durch die Beteiligung externer Akteure – hier in Form der Unterstützung von Präsident Zelaya durch Hugo Chávez. Zweitens geraten diese Konflikte zwischen die Fronten eines politisch gespaltenen Kontinents. Die daraus folgenden Blockaden können auch von den USA nicht aufgebrochen werden, die unter Präsident Obama bislang eine sehr zögerliche Lateinamerika-Politik betreiben.

Zudem verhindert die politische Fragmentierung des Subkontinents, dass regionale Drittländer bei der Schlichtung zwischenstaatlicher Konflikte eine effektive Mittlerrolle übernehmen können.

Institutionelle Regelungen sind damit zur Wirkungslosigkeit verurteilt, während einzelne Staaten mit Führungsanspruch – wie Brasilien – allein keine Lösungen garantieren können. Wenn außerdem Führungsmächte wie das Zentralamerika verbundene Mexiko nicht bereit sind, sich zu engagieren und gemeinsam mit anderen Staaten die regionalen Gewichte neu zu verteilen, laufen die Konfliktregelungsformate vollends ins Leere. *Free rider* wie die honduranische Interimsregierung und das chavistische Venezuela gewinnen dadurch unbeschränkte Handlungsspielräume und können die Dynamik des Geschehens steuern. Es ist kein Zufall, dass knapp ein Drittel der gegenwärtig beim Internationalen Gerichtshof anhängigen Fälle zwischenstaatliche Streitereien in Lateinamerika zum Gegenstand haben. Die Verrechtlichung der Konflikte und das Bemühen, sie aus der Region hinaus nach Den Haag zu tragen, zeugen von der Unfähigkeit, Krisen ohne außerregionale Hilfe beizulegen.

Als Lehre wird deutlich, dass sich die Blockademacht einzelner Akteure (wie jene Venezuelas gegenüber Brasilien) nur durch hinreichend starke Staatenkoalitionen überwinden lässt, die als Ersatz für handlungsunfähige regionale Institutionen

dienen. Dafür ist Vertrauen notwendig und die Unterstützung durch außerregionale Akteure wie die EU, die neue Formate der Zusammenarbeit befördern. Nur so wird in Zukunft vermieden werden können, dass sich ein Trauerspiel wie in Honduras wiederholt oder Konflikte wie der zwischen Kolumbien und Venezuela ungebremst eskalieren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364