SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Krise in Venezuela - Prüfstein für die UNASUR

Mijares, Víctor M.; Hoffmann, Anne Marie; Mijares, Víctor M.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute for Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Mijares, V. M., Hoffmann, A. M., & Mijares, V. M. (2015). *Die Krise in Venezuela - Prüfstein für die UNASUR.* (GIGA Focus Lateinamerika, 3). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-432318

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien

Nummer 3
2015
ISSN 1862-3573

LATEINAMERIKA

Die Krise in Venezuela – Prüfstein für die UNASUR

Anne Marie Hoffmann, Víctor M. Mijares und Luis Schenoni

Seit ihrer Gründung im Jahr 2008 setzt sich die südamerikanische Regionalorganisation UNASUR für Frieden, Menschenrechte und Demokratie auf dem Subkontinent ein. Es gelang der UNASUR, einige nationale wie regionale Konflikte zu entschärfen beziehungsweise zu lösen. Damit wurde die Erwartung geweckt, sie werde auch künftig südamerikanische Probleme souverän und autonom bewältigen. In der aktuellen venezolanischen Krise stößt die UNASUR jedoch an ihre Grenzen. Ihre Legitimität wird auf die Probe gestellt.

Analyse

Die innenpolitischen Probleme Venezuelas strahlen mittlerweile auf ganz Südamerika aus. Während die südamerikanischen Nachbarn schweigen, erklärten die USA die Situation in Venezuela am 9. März 2015 zur Gefahr für die eigene nationale Sicherheit und verhängten Sanktionen gegen sieben venezolanische Militärs und Regierungsbeamte. Die USA nehmen der UNASUR so das Heft des Handelns aus der Hand.

- Das erfolgreiche Krisenmanagement der UNASUR und ihrer Vorläufer in Südamerika erfuhr bislang große internationale Anerkennung.
- Die politische und wirtschaftliche Krise in Venezuela erreichte Anfang 2015 einen neuen Höhepunkt. Die Regierung hat mit Repression und der Verhaftung von Oppositionspolitikern reagiert.
- In dieser Situation ist die UNASUR handlungsunfähig, denn ihre Mitgliedstaaten haben keine gemeinsame Position zur aktuellen Lage in Venezuela. Gleichzeitig stehen die Regierungen zentraler Mitgliedstaaten, insbesondere Argentiniens und Brasiliens, selbst gravierenden innenpolitischen Problemen gegenüber.
- Die Reaktion der US-Regierung auf die Krise in Venezuela führt kurzfristig zu einer Stabilisierung der Regierung Maduro: Die weitere Zentralisierung der Macht lässt sich legitimieren und die Unterstützung der UNASUR bleibt gesichert. Längerfristig kann eine stärkere Machtkonzentration in der Hand des Präsidenten allerdings zur Delegitimierung und Destabilisierung des venezolanischen Regimes führen.
- Konsequenz der Krise in Venezuela und der Schwäche der UNASUR könnte ein Rückschlag für die Autonomie und Souveränität der Staaten Südamerikas sein.

Schlagwörter: Lateinamerika, Venezuela, innenpolitischer Konflikt, internationale regionale politische Integration, Staatenbund, UNASUR

open access

Die UNASUR als Krisenmanager und Garant regionaler Stabilität

Seit Gründung der UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) im Jahr 2008 haben die zwölf südamerikanischen Mitgliedstaaten die Organisation als Gesprächsforum für die Lösung interner oder regionaler Krisen bevorzugt.[1] Sowohl in Bolivien 2008 als auch in Ecuador 2010 trug sie zur Deeskalation innenpolitischer Krisen bei und konnte somit an die Erfolge ihrer Vorläufer – der Rio-Gruppe oder der CASA (Comunidad Suramericana de Naciones) – anknüpfen. Bei der Gründung der UNASUR wurde auf diesen Erfahrungen aufgebaut. Sie stellt letztlich eine Institutionalisierung dieser Initiativen dar (Cienfuegos und Sanahuja Perales 2010).

Selbst in Fällen, in denen die UNASUR Demokratie und Stabilität nicht erhalten konnte, vertrat sie eine gefestigte und einheitliche Linie. So wurde zum Beispiel die Mitgliedschaft Paraguays in der Staatenunion ausgesetzt, als im Jahr 2012 der amtierende Präsident Fernando Lugo durch das Parlament abgesetzt worden war. Erst nachdem die Bürger Paraguays ein Jahr später einen neuen Präsidenten demokratisch gewählt hatten, durften Vertreter des Landes wieder an den Treffen der Organisation teilnehmen.

Auch bei der Beilegung internationaler Krisen – beispielsweise um das militärische Abkommen zwischen den USA und Kolumbien im Jahr 2009 – erwies sich die UNASUR als effektives Vermittlungsinstrument. Die im Abkommen vereinbarte Stationierung US-amerikanischer Truppen auf kolumbianischem Territorium rief Widerstand in den Nachbarstaaten hervor. Im Rahmen eines UNASUR-Krisengipfels konnte ein Dialog mit den USA initiiert werden, der schließlich zur Beilegung des Konflikts führte; dabei spielte der damalige Präsident Brasiliens, Lula da Silva, eine wichtige Rolle. Auch in der bilateralen Krise zwischen Kolumbien und Venezuela um die vermeintliche Präsenz kolumbianischer Guerilleros auf venezolanischem Gebiet im Jahr 2010 vermittelte die UNASUR erfolgreich. Die Außenminister beider Staaten erklärten sich am Rande eines UNASUR-Treffens erstmals zu Gesprächen bereit und damit konnte ein Dialog eingeleitet werden.

Insbesondere die Gründung des Sicherheitsrats CDS (Consejo de Defensa Suramericano) im Jahr 2009 wirkte sich in der gesamten Region stabilisierend aus. Der Rat wurde als Organisationseinheit der UNASUR gegründet und wird durch die Verteidigungsminister der Mitgliedstaaten vertreten. Der Informationsaustausch über die jeweiligen militärischen Kapazitäten sowie die Koordination gemeinsamer Manöver wirken vertrauensbildend. Diese und eine Vielzahl weiterer Maßnahmen sollen dazu beitragen, militärische Konflikte zwischen Ländern der Region zu verhindern beziehungsweise frühzeitig zu entschärfen.

Mit der UNASUR haben die Mitgliedsländer einen Mechanismus zur Beilegung von Krisen in Südamerika geschaffen, die anderenfalls zu Interventionen der USA oder der OAS (Organization of American States)[2] geführt hätten. Damit erwarb sich die UNASUR große Aufmerksamkeit und Anerkennung über den Kontinent hinaus. Gleichzeitig entstand aber auch der Anspruch an die UNASUR, regionale Probleme aller Art schnell und flexibel zu lösen.

Doch bereits seit 2012 hat die UNASUR Schwierigkeiten, diese Erwartungen zu erfüllen. Das zeigte sich, als die argentinische Regierung die Rückgabe der Falkland-Inseln von Großbritannien forderte und als Evo Morales im Jahr 2013 das Überflugrecht über Europa verweigert wurde. Obwohl beide Sachverhalte durchaus regionale Dimension hatten, blieb eine geschlossene Positionierung, geschweige denn Unterstützung durch die UNASUR-Präsidenten aus. Diese mangelnde Einigkeit hat gravierende Folgen, die Krise in Venezuela offenbart jetzt die Handlungsgrenzen der UNASUR.

Hintergründe und Entwicklung der venezolanischen Krise

Venezuela befindet sich derzeit in einer tiefgreifenden innenpolitischen Krise: Die Regierung verletzt grundlegende Menschenrechte und untergräbt demokratische Verfahren. Bereits im Februar 2014 gingen militärische Einheiten gegen regierungskritische Demonstranten vor. Bei Protesten starben 43 Zivilisten. Die UNASUR versuchte schon zu diesem Zeitpunkt zu vermitteln und brachte Prä-

1 Den Gründungsvertrag unterzeichneten die Staaten Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Guyana, Kolumbien, Paraguay, Peru, Surinam, Uruguay und Venezuela.

2 Die 1948 gegründete OAS umfasst 35 Staaten des amerikanischen Kontinents; ihr Hauptsitz befindet sich in Washington.

sident Maduro und Vertreter der Oppositionsparteien zweimal an den Verhandlungstisch. Eine Einigung wurde jedoch nicht erzielt, im Gegenteil – die repressiven Maßnahmen durch die Regierung nahmen zu. Die vermehrte Festnahme von Oppositionspolitikern führte 2014 immer wieder zu öffentlichem Widerstand und Demonstrationen. Bereits am 18. Februar 2014 war Leopoldo López, Vorsitzender einer Oppositionspartei, verhaftet worden. Mit dem Bürgermeister von Caracas, Antonio Ledezma, wurde am 19. Februar 2015 schließlich einer der prominentesten Kritiker der Regierung inhaftiert. Am 24. Mai 2015 verkündete López in einem Video, das über soziale Netzwerke wie Twitter und über YouTube in Umlauf kam, er werde in einen Hungerstreik treten. Ziel sei die Freilassung aller inhaftierten Oppositionspolitiker. Gleichzeitig forderte er die Bevölkerung zu Massenprotesten gegen die venezolanische Regierung auf.

Die „Bolivarische Revolution" des im März 2013 verstorbenen Präsidenten Hugo Chávez hat keineswegs zu nachhaltiger politischer Stabilität geführt (Mijares 2014). Chávez hatte das politische System des Landes grundlegend umstrukturiert, die politische Macht in der Person des Präsidenten konzentriert, die Medien staatlicher Kontrolle unterworfen und eine strategische Neuausrichtung der Außenbeziehungen eingeleitet. Heute basiert die venezolanische Außenpolitik auf neuen Partnerschaften und neu geschaffenen Institutionen. Auch die UNASUR verdankt ihre Entstehung maßgeblich diesem außenpolitischen Wandel.

Dreh- und Angelpunkt der ambitionierten Politik Chávez' war die Kontrolle der Ölrenditen durch die Exekutive. Insofern blieb die venezolanische Regierung auch unter Chávez dem traditionellen Entwicklungsmodell verhaftet und änderte nichts an der Abhängigkeit des Landes von den Öleinnahmen. Der hohe Ölpreis, eine Folge des Irakkrieges und der steigenden Nachfrage aus China und Indien, begünstigte die chavistische Klientelpolitik im Inneren wie in den auswärtigen Beziehungen.

Die aktuelle Krise ist jedoch nur zum Teil Ergebnis der seit 2014 rückläufigen Ölpreise. Strukturell spiegelt sie vielmehr Konflikte um die Kontrolle der Ölrenditen und des Staatshaushalts wider. Letztlich handelt es sich um einen klassischen Fall ordnungspolitischer und volkswirtschaftlicher Differenzen zwischen politischen Eliten. Die Schwäche der derzeitigen Regierung verstärkt dieses grundlegende Problem. Drei innenpolitische Faktoren illustrieren dies:

- Dem derzeitigen Präsidenten Nicolás Maduro – von Hugo Chávez noch auf dem Totenbett zum „Erben" bestimmt – gelingt es nicht, die Regierungspartei zu kontrollieren.
- Ebenso wenig kann er sich der Unterstützung durch das Militär sicher sein.
- Die Opposition ist zwar gespalten, aber dennoch zur Mobilisierung gegen die Regierung fähig.

Diese Kombination aus wirtschaftlichen Problemen und innenpolitischer Schwäche erklärt das drastische Vorgehen der Regierung gegen die Opposition. Seit Februar 2014 agiert sie in wachsendem Maße repressiv, nicht zuletzt, um die eigene Macht zu demonstrieren. Die Verhaftung von Studierenden und Oppositionsführern sowie die offenen Drohungen gegenüber anderen politischen Akteuren haben regional und international Aufmerksamkeit erregt. Befürchtungen nehmen zu, die venezolanische Krise könnte zur Destabilisierung der gesamten Region führen.

Die UNASUR und die Krise in Venezuela

Auf Einladung des venezolanischen Präsidenten Nicolás Maduro reisten der Generalsekretär der UNASUR, Ernesto Samper, und die Außenminister Brasiliens, Kolumbiens und Ecuadors am 6. März 2015 nach Caracas. Nachdem zuvor ein Versuch der Regierung Panamas gescheitert war, die OAS als vermittelnde Instanz in Venezuela einzusetzen, sollte nun eine Delegation der UNASUR zwischen Regierung und Oppositionsführern in Venezuela schlichten und helfen, die Krise friedlich und demokratisch beizulegen. Während Präsident Maduro vor einem bevorstehenden Staatsstreich warnte, betonten Samper und die Außenminister, ein Regierungswechsel könne nur durch reguläre Wahlen herbeigeführt werden. Daraufhin sprachen viele Oppositionsführer der UNASUR die Legitimität ab, in der Krise zu vermitteln. Im Gegensatz zum erfolgreichen Krisenmanagement zwischen 2008 und 2012 musste die UNASUR-Delegation Venezuela ohne Ergebnis verlassen.

Die Ursachen dieses Bedeutungsverlustes sind vielfältig: Erstens trifft die Krise ausgerechnet das Land, das in den letzten Jahren die treibende Kraft der südamerikanischen regionalen Kooperation war. Zum anderen ist – im Gegensatz zu vorherigen Krisen in Ecuador, Bolivien oder Paraguay – mit Venezuela eine sekundäre Regionalmacht betroffen, also ein im regionalen Kontext deutlich

einflussreicheres Land. Beide Faktoren erschweren eine einheitliche Positionierung innerhalb der UNASUR.

Zudem spiegelt die derzeitige Schwäche der UNASUR die wirtschaftlichen Probleme und politischen Instabilitäten in ganz Südamerika wider. Die meisten Präsidenten der UNASUR müssen sich voll und ganz auf ihre nationalen Probleme konzentrieren, was kaum Raum für eine aktive Politik zur Eindämmung der Krise in Venezuela lässt.

Brasilien gilt als stärkste und einflussreichste Regionalmacht Südamerikas und wird in historischer Perspektive oft als „Mutter" des südamerikanischen Regionalismus bezeichnet. Trotz ihrer Wiederwahl im Herbst 2014 ist die brasilianische Präsidentin Dilma Rousseff heute deutlich geschwächt. Die höchste Inflationsrate seit über einem Jahrzehnt, ein dramatischer Rückgang der öffentlichen Einnahmen sowie ein massiv gesunkenes makroökonomisches Wachstum haben ihre politischen Spielräume deutlich eingeschränkt. Zusätzlich löste ein Korruptionsskandal, in den Mitglieder der Regierungspartei und hohe Funktionäre verwickelt sind, massive Proteste aus. Die gesamte Aufmerksamkeit der politischen Elite Brasiliens ist derzeit innenpolitisch gebunden.

Auch in Argentinien, traditionell ebenfalls aktiver Befürworter der südamerikanischen Integration, ist die innenpolitische Lage angespannt. Der „Kirchnerismo" wird die bevorstehende Präsidentschaftswahl im Oktober 2015 nur schwer überdauern.[3] Auch diese Wahl steht im Kontext eines ökonomischen Abschwungs. Der noch ungeklärte Tod des Staatsanwalts Alberto Nisman, der Präsidentin Fernández de Kirchner wegen Behinderung der Justiz anklagen wollte, führte auch hier zu Protesten und Widerstand. Wie in Brasilien verhindern innenpolitische Probleme ein Engagement in der venezolanischen Krise.

Venezuelas Nachbar Kolumbien könnte in dieser Lage ein relevanter Akteur sein, aber auch hier ist die Regierung mit heftigen innenpolitischen Debatten konfrontiert. Seit Ende 2012 verhandelt Präsident Juan Manuel Santos mit Vertretern der FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) in Havanna über ein Ende des ältesten Guerillakrieges der Region. Die kolumbianische Gesellschaft ist in den Debatten über Aussöhnung, Reintegration und Demilitarisierung extrem polarisiert, sodass die Krise im Nachbarland Venezuela auch hier wenig Aufmerksamkeit findet.

Doch auch wenn die Regierungen Südamerikas nicht reagieren, in der iberoamerikanischen politischen Elite wird die venezolanische Krise aufmerksam verfolgt. Ein Beispiel sind die Diskussionen nach der Ankündigung des ehemaligen spanischen Ministerpräsidenten und Anwalts Felipe Gonzalez, er werde die Verteidigung der inhaftierten venezolanischen Oppositionspolitiker Leopoldo López und Antonio Ledezma unterstützen. Inzwischen wurde die Verhandlung, die für den 18. Mai 2015 geplant war, auf unbestimmte Zeit verschoben; entsprechend hat auch Gonzalez seine Reise vorerst abgesagt. Zuvor hatte die venezolanische Regierung allerdings öffentlich auf seine Ankündigung reagiert und damit weitere internationale Kritik auf sich gezogen: Der Besuch von Gonzalez war deutlich als „nicht erwünscht" bezeichnet worden. Diese abweisende Haltung der Regierung wurde von der venezolanischen Opposition als Bestätigung für ihre Kritik interpretiert. Ohnehin gilt die Justiz in Venezuela als korrupt und parteipolitisch beeinflusst und steht deshalb im Zentrum der Staatskrise.

Gonzalez ist weiterhin fest entschlossen, zur Verhandlung nach Venezuela zu reisen, selbst bei einem ausdrücklichen Einreiseverbot der venezolanischen Regierung. Mit den ehemaligen sozialdemokratischen Präsidenten Henrique Cardoso aus Brasilien, Ricardo Lagos aus Chile und Andrés Pastrana aus Kolumbien hat er prominente und angesehene Fürsprecher. Selbst der Generalsekretär der OAS, José Miguel Insulza, hat seine Unterstützung öffentlich verkündet. Bereits Ende März 2015 erklärte auch Ernesto Samper, Generalsekretär der UNASUR, er werde Gonzalez' Einreise unterstützen; er hoffe, der spanische Politiker könne dazu beitragen, die Situation in Venezuela zu entschärfen. Felipe Gonzalez selbst hatte öffentlich festgestellt, der Einsatz der UNASUR in der aktuellen Krise sei unzureichend.

Diese Zuspitzung erscheint paradox, wenn man weiß, dass die gesamte Region von einer Stabilisierung Venezuelas profitieren würde. Vor dem Hintergrund dieses komplizierten regionalen Szenarios wurden die USA aktiv.

3 Der Begriff „Kirchnerismo" bezeichnet die Regierungsperioden des inzwischen verstorbenen Präsidenten Néstor Kirchner (2003 bis 2007) und seiner Witwe Cristina Fernández de Kirchner (ab 2007) sowie die zugrundeliegende Ideologie.

US-amerikanische Reaktionen

Kurz nachdem die UNASUR-Delegation das Land verlassen hatte, erklärte die US-Regierung am 9. März 2015, Venezuela stelle eine Gefahr für die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten dar.[4] Diese Erklärung ist eine Folge der Unfähigkeit der UNASUR, die Krise einzudämmen. Gleichzeitig wird damit die von der UNASUR beanspruchte (Vermittlungs-)Rolle bei regionalen Konflikten infrage gestellt. Unter Venezuelas Oppositionspolitikern und deren Sympathisanten in ganz Südamerika werden nun Stimmen wieder lauter, die eine aktivere Politik Washingtons befürworten. In Venezuela selbst bewirkt die US-Politik allerdings eine weitere Polarisierung und Verhärtung der Regierungspolitik gegenüber der Opposition.

Schon lange steht Venezuela im Fokus des US-amerikanischen Interesses. Seit der Wahl von Hugo Chávez und dessen rhetorischen Angriffen gegen die US-Regierung unter George W. Bush (2000-2008) ist das bilaterale Verhältnis angespannt. Bereits im Jahr 2000 verweigerte sich Chávez der internationalen diplomatischen Isolierung der irakischen Regierung unter Saddam Hussein und baute auch die Beziehungen zu anderen „Feinden" Washingtons aus, insbesondere zu Iran.

Chávez diversifizierte den Außenhandel und öffnete sein Land für Investoren aus China, Russland und Iran. Der vorläufige Tiefpunkt der Beziehungen zu den USA wurde im Jahr 2002 erreicht. Die Regierung Bush unterstützte den Staatsstreich gegen Chávez und erkannte die de-facto-Regierung von Pedro Carmona an. In den folgenden Jahren verringerten der Ölpreisboom und Konflikte in anderen Weltregionen die Gefahr einer direkten Konfrontation. Dank der steigenden Ölrenditen konnte Venezuela eine von Washington unabhängige Außenpolitik betreiben. Gleichzeitig blieben die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen weitgehend intakt. Nach wie vor ist die US-amerikanische Privatwirtschaft ein bedeutender Abnehmer venezolanischen Erdöls. Laut offizieller US-amerikanischer Statistik betrugen die Importe aus Venezuela im Februar 2015 718 Barrel Erdöl pro Tag (bei einer Gesamteinfuhr von 9.243 Barrel pro Tag).[5] Venezuela rangiert damit als Öllieferant direkt hinter Saudi-Arabien und den Staaten am Persischen Golf.

Die Amtsübernahme durch Barack Obama im Jahr 2008 weckte Hoffnungen auf eine Neuorientierung der US-amerikanischen Beziehungen zu den Staaten im Süden des Kontinents. Der Fokus US-amerikanischer Interessen lag in der Folgezeit jedoch primär auf dem Abzug der Truppen aus dem Irak und Afghanistan, die nationale Sicherheitsstrategie wurde vor allem auf den pazifischen Raum ausgerichtet. Vor diesem Hintergrund traten die angespannten Beziehungen zu Venezuela in den Hintergrund.

Nach dem Tod von Chávez im März 2013 wurde die mögliche „Bedrohung" durch das venezolanische Regime als deutlich geringer eingeschätzt. Ein kontrollierter Niedergang des Regimes wäre für die USA mit relativ geringen politischen Kosten verbunden gewesen. Allerdings gibt es in den USA auch radikalere Stimmen, die eine zurückhaltende und abwartende Strategie gegenüber Venezuela ablehnen. So äußerte der republikanische Senator und künftige Bewerber um das Präsidentenamt bei den Wahlen 2016, Marco Rubio, die gegen Venezuela verhängten Sanktionen und die Deklaration der US-Regierung seien nicht ausreichend. Sanktionen müssten nicht nur Einzelpersonen, sondern – ähnlich wie in Kuba – die gesamte venezolanische Regierung treffen. Rubio sieht die kubanische politische Elite als Drahtzieher der Menschenrechtsverletzungen und repressiven Maßnahmen in Venezuela.

Die Regierung Obama hat allerdings kein Interesse daran, die aktuelle Annäherung an Kuba zu gefährden (Hoffmann 2015). Über die verkündeten Maßnahmen hinausgehende Schritte könnten eine solche Gefahr darstellen. Auch ein plötzlicher Kollaps der venezolanischen Regierung könnte sich negativ auf diesen Annäherungsprozess auswirken.

Präsident Maduro seinerseits nutzte die Erklärung der USA, um die politische Macht im Land noch weiter zu zentralisieren. Das Parlament übertrug ihm Sonderrechte in der inneren Sicherheit und Außenpolitik, zunächst begrenzt bis zum Jahresende. Dieser Ausnahmezustand bietet Maduro eine Plattform, um seine Position innerhalb des Chavismus zu stärken und eine loyale Basis an sich zu binden.

Derzeit ist eine kurzfristige Stabilisierung der Situation in Venezuela ganz im Sinne der US-Regierung. Auch wenn es als strategisches Interesse der USA gesehen wird, dass der Chavismus eine

4 Online veröffentlicht unter <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/09/letter-declaration-national-emergency-respect-venezuela> (14. Mai 2015).

5 Siehe online unter <www.eia.gov/dnav/pet/PET_MOVE_IMPCUS_A1_NVE_EP00_IM0_MBBLPD_M.htm> (18. Mai 2015).

endgültige Niederlage erleidet, scheint dies aktuell die einfachste und für die USA günstigste Variante zu sein, politische Turbulenzen in der Hemisphäre zu verhindern. Das Vorgehen der US-Administration lässt die Interpretation offen, dass sich dahinter eine gezielte Taktik verbirgt: Durch die kurzfristige Stabilisierung Maduros könnte mittelfristig der Kollaps des Regimes vorangetrieben werden.

Stärken und Schwächen der UNASUR

Die Gründungsväter der UNASUR wollten eine effiziente politische Regionalorganisation schaffen, damit die südamerikanischen Staaten eigenständig und koordiniert auf Krisen und regionale Instabilitäten reagieren können. Auch wenn die Gründung einer solchen Organisation schon seit Beginn des Jahrtausends diskutiert wurde, kam der entscheidende Impuls von Hugo Chávez. Erst ihm gelang es, die übrigen Präsidenten Südamerikas dazu zu bewegen, die Gründungsurkunde der UNASUR am 16. April 2007 auf der Isla Margarita zu unterschreiben. Diese Geschichte der Organisation bedeutet zugleich, dass die venezolanische Krise zu einer Herausforderung der besonderen Art für die UNASUR werden musste.

Am 23. Mai 2008 wurde in Brasilia der Gründungsvertrag durch die Präsidenten Südamerikas unterzeichnet. Das interne Regelwerk dieses Vertrags und das „Demokratische Protokoll" vom November 2010 bilden die normative Basis der UNASUR. Deutlicher als in jeder anderen amerikanischen Regionalorganisation zuvor wurden Demokratie, die Bewahrung des Friedens sowie die Anerkennung und Einhaltung von Menschenrechten zu den grundlegenden Prinzipien erklärt.

Im Vergleich zu anderen Regionalorganisationen Südamerikas, die zunächst wirtschaftliche Ziele verfolgen, ist die UNASUR durch eine starke Politisierung gekennzeichnet. Der MERCOSUR (Mercado Común del Sur), dem Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und seit 2012 auch Venezuela angehören, gilt beispielsweise als relativ gut funktionierende Organisation und hatte bereits 1998 mit dem „Protokoll von Ushuaia" eine Demokratie-Klausel verabschiedet. Dass sich der MERCOSUR nicht als Konfliktmanager durchsetzen konnte, liegt daran, dass er im Jahr 1991 als gemeinsamer Markt gegründet wurde. Politische Ziele wie Demokratie und Menschenrechte wurden erst nachträglich in die Regelwerke des MERCOSUR aufgenommen.

Zwar ist die OAS eine Organisation mit einer der UNASUR vergleichbaren Programmatik. Hier standen jedoch immer wieder Fragen der Abhängigkeit von den USA und der fehlenden Autonomie der Staaten Südamerikas auf der Tagesordnung. Gerade das Streben nach Autonomie ist aber ein Grundpfeiler der UNASUR und hat den südamerikanischen Regionalismus in den letzten zwei Jahrzehnten stark dynamisiert.

Schließlich war die Gründung der UNASUR vor allem das Ergebnis der Wahlsiege linksgerichteter Politiker in Südamerika. Die Wahl der sozialistischen Regierung von Hugo Chávez in Venezuela im Jahr 1998 war nur der Anfang: Es folgten die Wahlsiege Lula da Silvas in Brasilien (2002), Evo Morales' in Bolivien (2006) und Michelle Bachelets in Chile (2006) sowie Rafael Correas in Ecuador (2007). Auch der argentinische „Kirchnerismo" (seit 2003) kann in diese Gruppe sich ideologisch nahestehender Präsidenten und Präsidentinnen eingeordnet werden. Trotz des großen Interesses dieser Regierungen an politischer Zusammenarbeit auf dem Subkontinent war damit allerdings keine Konsolidierung und tiefergreifende Institutionalisierung regionaler Strukturen verbunden. Eine Übertragung innenpolitischer Entscheidungsbereiche oder der Souveränität in der Außenpolitik blieb undenkbar. Schon deshalb handelte die UNASUR immer nur als Konfliktlöser auf Zuruf.

Die strukturellen Grenzen der UNASUR sind symptomatisch für die lateinamerikanische Integration: Der Wille zur Integration ist offensichtlich, jegliche Form von Supranationalität jedoch nicht vorstellbar. Diese Problematik haben auch zuvor schon der MERCOSUR, die Andengemeinschaft und selbst die OAS durchlebt. Die Vielzahl der regionalen Organisationen ist gleichzeitig ein Abbild häufiger Politikwechsel in den Staaten Südamerikas. Gründung oder Reform regionaler Organisationen lassen sich jeweils wirtschafts- oder sozialpolitischen Trends zuordnen, die sich dann in mehreren südamerikanischen Regierungen abbilden. Besonders plakative Beispiele sind die ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) von 2004, die sich als solidarische Handelsgemeinschaft versteht,[6] oder auch der MERCOSUR, der ein Ausdruck des offenen Regionalismus der

6 Der ALBA gehören Staaten Lateinamerikas und der Karibik an; die beteiligten südamerikanischen Staaten sind Bolivien, Ecuador und Venezuela.

1980er und 1990er Jahre war. In diesem Kontext kann die Gründung der wirtschaftsliberalen Pazifik-Allianz (Alianza del Pacífico) im Jahr 2011 schon als ein Zeichen für den allmählichen Bedeutungsverlust der UNASUR interpretiert werden. All diese Ansätze zur regionalen Integration sind letzten Endes den Schwerpunkten und ideologischen Prämissen einer bestimmten politischen Phase verbunden und verlieren dementsprechend in einer neuen Phase, in der andere politische Kräfte Mehrheiten erzielen, an Dynamik und Einfluss. Die UNASUR muss sich derzeit dem Vorwurf stellen, ihr früher Erfolg sei allein der Tatsache geschuldet, dass sich die südamerikanischen Präsidenten politisch nahestanden.

Begünstigt wurde die UNASUR durch den geografischen Faktor: Die Schaffung des südamerikanischen Kontinents als eines politischen Raumes hatte es in der Form vorher nicht gegeben. Die Staaten des Cono Sur und die Andenländer hatten zumeist getrennt agiert. Auch die Integration von Surinam und Guyana, traditionell Staaten, die sich eher der Karibik zuordnen, scheint logische Folge dieser Programmatik zu sein. Andererseits wurden aber Staaten außerhalb des eigentlichen Südamerika, also die Staaten Zentralamerikas und der Karibik, kategorisch von der Mitgliedschaft ausgeschlossen. Der geografische Faktor sei konstitutiv für die Organisation, so die Begründung; ändere sich die Zusammensetzung, könne man nicht mehr von einer südamerikanischen Staatenunion sprechen. Damit verbunden war die Idee der Solidarität und Autonomie innerhalb der geografischen Einheit Südamerika, insbesondere gegenüber nordamerikanischen und europäischen Interessen.

Aber auch dieses Element territorialer Identitätsbestimmung basierte auf der nationalstaatlichen politischen Programmatik der beteiligten Akteure. Auch wenn die einzelnen Regierungen sich aus unterschiedlichen Motiven an der UNASUR beteiligten, waren insbesondere zwei Begründungszusammenhänge bedeutsam: Brasilien verfolgt primär geostrategische Interessen, die durch eine Kooperation mit den südamerikanischen Nachbarn entscheidend vorangetrieben werden können. In den brasilianischen Initiativen spiegelt sich das Verständnis von der Region als „natürlicher Einflusssphäre“ wider. Damit konkurriert Brasilien mit Venezuela um regionalen Einfluss. Die Akteure der venezolanischen Außenpolitik verhüllen demgegenüber ihre Interessen mit einem programmatischen Diskurs: Danach ist die südamerikanische Einheit die Vollendung des bolivarischen Traums von einem geeinten und unabhängigen Südamerika.

Beide Staaten, Brasilien und Venezuela, wollten Einflussnahmen von außerhalb des Subkontinents verhindern. Dazu wurde die UNASUR so strukturiert, dass die effektive, schnelle und insbesondere souveräne Lösung regionaler Konflikten möglich wurde. So sollten US-amerikanische Interventionen delegitimiert und andere Organisationen, wie die OAS, systematisch aus der regionalen Politik verdrängt werden.

Mit der Krise in Venezuela stellt sich nun die Frage, ob die UNASUR nach einer Veränderung der politischen Landschaft einen ähnlichen Bedeutungsverlust erleidet oder ob sie sich in diesem Punkt wesentlich von anderen regionalen Organisationen unterscheidet. Die US-Politik gegenüber Venezuela stellt die Rolle der UNASUR als Konfliktmanagerin bereits in Frage. Eine gemeinsame Haltung der südamerikanischen Präsidenten im Rahmen der UNASUR wäre ein wichtiges Zeichen dafür, dass die Bewahrung südamerikanischer Solidarität und Autonomie auch jenseits politischer Differenzen und nationaler Interessen längerfristig möglich ist.

Literatur

Cienfuegos, Mateo, und José Antonio Sanahuja Perales (Hrsg.) (2010), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: Fundación CIDOB.

Hoffmann, Bert (2015), *Kuba-USA: Wandel durch Annäherung*, GIGA Focus Lateinamerika, 2, online: <www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_lateinamerika_1502.pdf> (14. Mai 2015).

Mijares, Víctor M. (2014), *Proteste in Venezuela und die Krise des Chavismus*, GIGA Focus Lateinamerika, 2, online: <www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_lateinamerika_1402.pdf> (14. Mai 2015).

Die Autoren

Anne Marie Hoffmann ist Doktorandin am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien. Sie forscht zum Themenbereich sozialer Regionalismus in Südamerika und südamerikanische Regionalorganisationen, wie zum Beispiel UNASUR.

<anne.hoffmann@giga-hamburg.de, <www.giga-hamburg.de/team/hoffmann-anne-marie>

Víctor M. Mijares ist Assistenzprofessor für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen an der Universidad Simón Bolívar und promoviert an der Universität Hamburg. Zurzeit forscht er als DAAD-Stipendiat am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien.

<victor.mijares@giga-hamburg.de>, <www.giga-hamburg.de/team/mijares>

Luis Schenoni ist Politikwissenschaftler der Universidad Católica Argentina und promoviert an der Universidad Torcuato Di Tella in Buenos Aires. Zurzeit ist er Gastwissenschaftler am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien.

<llschenoni@gmail.com>, <http://uca-ar.academia.edu/LuisLeandroSchenoni>

GIGA-Forschung zum Thema

Fragen der regionalen Integration werden im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen" untersucht, und hier insbesondere im Forschungsteam 3 „Komparativer Regionalismus". Im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme" werden Legitimität und Leistungsfähigkeit unterschiedlicher politischer Regime analysiert.

GIGA-Publikationen zum Thema

Mijares, Víctor M. (2014), *Proteste in Venezuela und die Krise des Chavismus*, GIGA Focus Lateinamerika, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Flemes, Daniel, Detlef Nolte und Leslie Wehner (2011), Der südamerikanische Verteidigungsrat der UNASUR: Regionaler Krisenmanager und nationales Machtinstrument, in: Hans-Jürgen Burchardt, Rainer Öhlschläger und Ingrid Wehr (Hrsg.), *Unsicherheit in Lateinamerika*, Baden-Baden: Nomos, 59-75.

Flemes, Daniel, und Lotte Westermann (2009), *Konkurrierender Regionalismus: Fünf Jahre UNASUR und ALBA*, GIGA Focus Lateinamerika, 12, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Hoffmann, Bert (2015), *Kuba-USA: Wandel durch Annäherung*, GIGA Focus Lateinamerika, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

open access

Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <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 die 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. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. 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. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Sabine Kurtenbach; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus

German Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien

IMPRESSUM