

Zwischenstaatliche Konflikte in Südamerika vom 19. Jahrhundert bis heute. Ursachen, Lösungsansätze, Perspektiven

Peter Birle

veröffentlicht in: Lothar Mark/Erich G. Fritz (Hrsg.): Lateinamerika im Aufbruch. Eine kritische Analyse. Oberhausen: Athena-Verlag 2009, S. 123-136.

Einleitung

Lateinamerika gerät zumeist dann in die Schlagzeilen unserer Massenmedien, wenn über inner- oder zwischenstaatliche Konflikte zu berichten ist, beispielsweise anlässlich der Auseinandersetzungen zwischen den Nachbarländern Kolumbien, Ecuador und Venezuela im März 2008, die durch eine kolumbianische Militäraktion gegen die Guerillaorganisation FARC auf ecuadorianischem Boden ausgelöst wurden. Gleichwohl gilt Lateinamerika im internationalen Vergleich als eine relativ friedliche Region, zumindest was die Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen und die Regelung von Konflikten seit Beginn des 20. Jahrhunderts angeht. Was sind die Ursachen dafür, dass es in der Region im vergangenen Jahrhundert trotz zahlreicher Konflikte nur relativ selten zu „heißen“ Kriegen gekommen ist? Welche zwischenstaatlichen Konflikte bestehen gegenwärtig und wie gehen die Regierungen mit ihnen um? Der vorliegende Beitrag analysiert die Strategien zum Umgang mit zwischenstaatlichen Konflikten in Südamerika seit der Unabhängigkeit von Spanien und Portugal im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts. Die Entwicklungen in Zentralamerika und im karibischen Raum werden dabei bewusst ausgeklammert, da diese Subregionen bis weit ins 20. Jahrhundert weitaus stärker unter der Einmischung externer Mächte litten als Südamerika, das aufgrund der Rivalitäten zwischen verschiedenen europäischen Mächten sowie zwischen diesen und den USA von gravierenden Einmischungen externer Mächte verschont blieb. In Südamerika konnte sich daher bereits im 19. Jahrhundert ein relativ unabhängiges System von zwischenstaatlichen Machtbeziehungen entwickeln. Der Beitrag zeichnet zunächst die Ansätze zur Etablierung von regionalen und subregionalen Systemen eines Gleichgewichts der Kräfte im 19. Jahrhundert nach und geht auf die Ursachen der häufigen bewaffneten Konflikte ein. Im Anschluss daran wird aufgezeigt, warum es in der Region im 20. Jahrhundert weitaus seltener zu kriegerischen Auseinandersetzungen gekommen ist. Am Ende des Beitrages erfolgt ein Blick auf gegenwärtig existierende zwischenstaatliche Konflikte in Südamerika, die Perspektiven für ihre Beilegung und die Potenziale für eine dauerhafte regionale und subregionale Zusammenarbeit.

Zwischenstaatliche Rivalitäten und Konflikte im 19. Jahrhundert

Viele lateinamerikanische Länder erwarben nach der Unabhängigkeit von den iberischen Kolonialmächten nur langsam die grundlegenden Merkmale souveräner Nationalstaaten. Dies betraf sowohl die Etablierung stabiler politischer Institutionen und handlungsfähiger nationaler Regierungen als auch die genaue Festlegung der territorialen Grenzen. Während der Kolonialzeit hatte der Grenzverlauf zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten keine besondere Rolle gespielt, nach der Unabhängigkeit führte die Festlegung der Staatsgrenzen jedoch zu zahlreichen zwischenstaatlichen Konflikten.

Brasilien spielte dabei in Südamerika in mehrfacher Hinsicht eine Sonderrolle, nicht nur wegen der unterschiedlichen Sprache und wegen der enormen Größe des Landes. Die portugiesische Kolonie erlangte ihre Unabhängigkeit ohne große Unruhen und wurde zu einem weitgehend stabilen Kaiserreich. 1808 verlagerte die mit dem napoleonischen Invasionsheer konfrontierte portugiesische Krone mit Unterstützung Großbritanniens ihren Sitz nach Brasilien, das 1815 den Status eines gleichberechtigten Königreichs erhielt. 1821 kehrte Prinzregent Dom João als König nach Portugal zurück, sein Sohn Pedro I. erklärte 1822 die Unabhängigkeit Brasiliens und ließ sich zum Kaiser proklamieren. Bereits 1824 erfolgte die Anerkennung der Unabhängigkeit durch die USA, 1825 folgten Portugal und Großbritannien diesem Schritt. Nach der Abdankung von Pedro I. zugunsten seines minderjährigen Sohnes (1831) übernahm dieser 1840 als Kaiser Dom Pedro II. die Macht. Er blieb bis 1889 brasilianischer Kaiser.

Demgegenüber zerfiel das spanische Kolonialreich in zahlreiche Republiken, die auch nach oft langwierigen und blutigen Unabhängigkeitskriegen nicht zur Ruhe kamen, sondern durch Konflikte zwischen lokalen und zentralen Machtfaktoren geprägt blieben. Viele Länder brauchten lange Zeit, bis ihre definitiven territorialen Grenzen feststanden und eine einigermaßen stabile Regierung etabliert werden konnte. Ein gutes Beispiel dafür ist das heutige Argentinien, dessen Entwicklung sich nach der Unabhängigkeit über viele Jahrzehnte durch Anarchie, Unruhen und Bürgerkriege auszeichnete. Erst in den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts gelang eine Stabilisierung des Zentralstaates. Die Mairevolution von 1810 führte zum Unabhängigkeitskrieg gegen die spanische Kolonialmacht, der erst 1824 endete. 1816 erklärte Argentinien seine Unabhängigkeit. Die interne Entwicklung blieb in den folgenden Jahrzehnten geprägt durch blutige Bürgerkriege zwischen unterschiedlichen Faktionen und

Provinzen. Zwischen 1830 und 1852 übernahm der Gouverneur der Provinz Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, im Rahmen einer diktatorischen Herrschaft die prekäre Repräsentation des Landes. Seine Niederlage in der Schlacht von Caseros (1852) machte den Weg frei für eine erste nationale Verfassung (1853), die Provinz Buenos Aires weigerte sich aber zunächst, dem föderativen Staat beizutreten. Erst 1861 wurde das Land nach der Eingliederung von Buenos Aires in die Konföderation geeint.

An den bilateralen Beziehungen zwischen Argentinien und Brasilien nach Erlangung der Unabhängigkeit lässt sich aufzeigen, welche Macht- und Territorialkonflikte in der Region im 19. Jahrhundert bestanden. Zwischen beiden Ländern setzten sich nach der Unabhängigkeit Kontroversen fort, die bereits während der Kolonialzeit zwischen Spanien und Portugal bestanden hatten. Dabei ging es vor allem um die Kontrolle der *Banda Oriental*, die im Wesentlichen das Territorium des heutigen Uruguay umfasste. Sie ermöglichte Zugang zum La Plata-Becken und den dazugehörenden Flusssystemen und war daher für Handel und Schifffahrt von großer Bedeutung. In der Endphase der Kolonialzeit hatte die *Banda Oriental* zum Vizekönigreich Rio de la Plata gehört, 1811 nutzten portugiesische Truppen jedoch die Wirren der Unabhängigkeitskriege, um das Gebiet zu besetzen. 1821 wurde das Gebiet als Provinz *Cisplatina* zunächst Teil des Königreichs Portugal, 1822 dann Teil des unabhängigen Brasilien. 1825 landete eine Gruppe von Unabhängigkeitskämpfern in der *Banda Oriental*, sagte sich von Brasilien los und erklärte die Verbindung des Gebietes mit Argentinien. Nachdem der Kongress in Buenos Aires dies akzeptiert hatte, erklärte Brasilien Argentinien im Dezember 1825 den Krieg. Keiner Seite gelang es in den folgenden Jahren, eindeutige militärische Vorteile zu erlangen. Es kam zu diplomatischen Verhandlungen unter Vermittlung Großbritanniens, die 1828 mit einem Schiedsspruch endeten. Die *Banda Oriental* wurde weder Argentinien noch Brasilien zugeschlagen, vielmehr entstand mit der *República Oriental del Uruguay* ein eigenständiger Staat. In einem Friedensvertrag akzeptierten Argentinien und Brasilien die Unabhängigkeit Uruguays, gleichzeitig garantierte das Abkommen die freie Schifffahrt auf dem Río de la Plata und seinen Nebenflüssen.

Die bilateralen Konflikte rissen jedoch auch in der Folgezeit nicht ab. Während der Regierungszeit des Diktators Juan Manuel de Rosas in der Provinz Buenos Aires zwischen 1829 und 1852 häuften sich die Spannungen und Feindseligkeiten, wobei es nicht nur um Uruguay ging, wo die von Rosas dominierte Argentinische Konföderation und das Brasilianische Kaiserreich unterschiedliche politische Gruppierungen protegierten, sondern

auch um die indirekte Unterstützung von separatistischen Bewegungen im Süden Brasiliens durch Rosas. 1850 brach Rosas die diplomatischen Beziehungen zu Brasilien ab, nachdem er von einem Geheimpakt zwischen den Regierungen Brasiliens, Uruguays und dem brasilianischen Finanzmagnaten Baron von Mauá gegen ihn erfahren hatte. 1851 schloss Brasilien Allianzen mit Paraguay, Uruguay sowie mit den argentinischen Provinzen Corrientes und Entre Ríos, um Rosas gemeinsam entgegenzutreten. Brasilien trug sowohl mit Truppenunterstützung als auch finanziell zum Sieg gegen den Diktator bei. 1856 unterzeichneten die argentinische Föderation und Brasilien einen Vertrag, der das Prinzip der freien Schifffahrt auf den Flüssen des La Plata Beckens bestätigte und für Handel und Schifffahrt zwischen den beiden Ländern das Reziprozitätsprinzip einschließlich Meistbegünstigungsklausel vorsah. Gleichzeitig garantierten beide Länder erneut die Unabhängigkeit Uruguays und Paraguays und verpflichteten sich dazu, weder direkt noch indirekt separatistische Bewegungen im jeweils anderen Land zu unterstützen.

Im Krieg der “Dreierallianz” gegen Paraguay (1865-1870) kooperierten argentinische und brasilianische Truppen mit denen Uruguays. Beide Länder sicherten sich nach dem Sieg bedeutende Territorialzuwächse auf Kosten des vernichtend geschlagenen Paraguay.¹ Sie fochten in den darauf folgenden Jahren allerdings einen Territorialkonflikt um einen Teil der Provinz Misiones aus, der erst 1895 durch einen Schiedsspruch des US-Präsidenten Grover Cleveland zu Gunsten der Ansprüche Brasiliens entschieden wurde.

Ebenso wie im La Plata Raum waren die zwischenstaatlichen Beziehungen auch im pazifischen Südamerika während des 19. Jahrhunderts durch Territorialkonflikte und Machtkämpfe gekennzeichnet. Im Zentrum standen dabei die Auseinandersetzungen zwischen

1 Auslöser des Krieges gegen Paraguay war erneut ein Konflikt um Uruguay. Brasilien hatte dort 1864 mit Duldung des argentinischen Präsidenten Mitre gegen eine dem Kaiserreich nicht genehme Regierung interveniert. Daraufhin brach Paraguay die Beziehungen zu Brasilien ab und marschierte im brasilianischen Mato Grosso ein mit dem Argument, das Gleichgewicht der Kräfte und die Souveränität der Länder der Region sei verletzt worden. Von Argentinien forderte Paraguay für seine Truppen die Erlaubnis zur Durchquerung der Provinz Misiones. Nachdem Buenos Aires dies verweigerte, erklärte Paraguay Argentinien den Krieg und besetzte die Provinz Corrientes. 1865 schlossen die Regierungen Argentinien, Brasiliens und Uruguays den *Tratado de la Triple Alianza*, nachdem Brasilien zuvor einen Friedensvertrag mit der neuen (dem Kaiserreich genehmen) Regierung von Uruguay abgeschlossen hatte. Der Krieg der Dreierallianz gegen Paraguay dauerte mehrere Jahre und war der blutigste in der lateinamerikanischen Geschichte. Der große Verlierer des Krieges war Paraguay. Das Land musste ein Drittel seines Territoriums an die Sieger abtreten, eine zeitweise Besatzung akzeptieren und eine hohe Auslandsschuld begleichen. Noch viel gravierender waren die sozialen Kosten des Krieges: Paraguay, das vor dem Krieg ca. eine halbe Million Einwohner gehabt hatte, war am Ende des Krieges auf 220.000 Menschen dezimiert, in ihrer Mehrheit Frauen, Kinder und Alte. Der weitaus größte Teil der männlichen Bevölkerung starb im Krieg. Bis heute ist der Krieg der Dreierallianz ein in der Geschichtsschreibung der beteiligten Länder unterschiedlich gedeutetes historisches Ereignis.

Chile, Bolivien und Peru. In den 1820er Jahren hatten die Ländern zunächst kooperiert, um die Bedrohung durch Spanien und seine Verbündeten abzuwehren. In den 1830er Jahren entwickelten sich dann jedoch wachsende Rivalitäten um die Vorherrschaft innerhalb der Subregion. Nachdem der bolivianische Präsident Santa Cruz 1835 in Peru interveniert und eine Peruanisch-Bolivianische Konföderation etabliert hatte, sah Chile das Machtgleichgewicht an der Pazifikküste beeinträchtigt und erklärte der Konföderation den Krieg. Nach dem Sieg Chiles wurden Peru und Bolivien 1838 als unabhängige Staaten wiederhergestellt. Chile ging aus dem Krieg mit einem gestärkten Nationalgefühl hervor.

Bereits in den 1840er Jahren kam es erneut zu Rivalitäten zwischen Chile und dem politisch und wirtschaftlich erstarkten Peru. Trotzdem sorgten externe Bedrohungen zunächst für eine stärkere Zusammenarbeit im pazifischen Südamerika. 1848 unterzeichneten Bolivien, Chile, Neu Granada (das heutige Kolumbien) und Peru in Lima einen Unions- und Konföderationsvertrag, um sich gegen eine mögliche spanische Intervention zu wappnen. Im Rahmen des Vertrages wurde auch die Machtbalance zwischen den vier Ländern explizit thematisiert. 1865 schlossen Peru und Chile eine gegen spanische Interventionsversuche gerichtete Allianz, der sich später auch Ecuador und Bolivien anschlossen. Nach dem Sieg über Spanien im spanisch-amerikanischen Krieg von 1865-66 und damit dem Ende der externen Bedrohung nahmen die wechselseitigen Rivalitäten und Spannungen allerdings rasch wieder zu. Ursache dafür war in erster Linie die Ausdehnung chilenischer Wirtschaftsinteressen in die dünn besiedelten Küstenregionen Boliviens, die durch die chilenische Regierung offen unterstützt wurde. Bolivien bemühte sich im bilateralen Konflikt mit Chile um die Unterstützung Perus, mit dem 1873 ein geheimer Allianzvertrag abgeschlossen wurde. Durch den Sieg im Pazifikkrieg (1879-84) sicherte sich Chile territoriale Zugeständnisse seiner Nachbarländer Peru und Bolivien, die bis zum heutigen Tag die Beziehungen zwischen den drei Ländern belasten. Insbesondere in Bolivien führte der Verlust des Zugangs zum Meer zu einem nationalen Trauma.

Neben den Auseinandersetzungen im La Plata Raum und an der pazifischen Küste Südamerikas kam es im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts auch zu wachsenden Spannungen zwischen Chile und Argentinien über wechselseitige Gebietsansprüche in Patagonien. Das dadurch verursachte Wettrüsten zwischen den beiden Ländern wurde jedoch insbesondere für das kleine Chile zu einer immer stärkeren finanziellen Belastung. 1902 einigten sich beide Länder auf eine Abrüstung ihrer Seestreitkräfte und einen wechselseitigen Verzicht auf

Einmischungsversuche im pazifischen Raum (Argentinien) bzw. im La Plata-Becken (Chile). Zudem erklärten beide Länder, keine territorialen Expansionsversuche unternemen zu wollen. Damit waren zu Beginn des 20. Jahrhunderts sowohl im pazifischen als auch im atlantischen Südamerika gute Voraussetzungen für eine friedliche Entwicklung der zwischenstaatlichen Entwicklungen gegeben. Allerdings bestanden weiterhin zahlreiche ungelöste Territorialkonflikte innerhalb der Region. Nur Brasilien gelang es unter seinem Außenminister Baron von Rio Branco (1902-1912), durch geschicktes Verhandeln fast alle seit der Unabhängigkeit offenen Grenzfragen mit den Nachbarländern friedlich zu regeln. Dies betraf mehr als 9.000 Meilen Grenze. Brasilien gewann im Zuge der Verhandlungen ca. 342.000 Quadratmeilen an Territorium dazu, das entspricht etwa der Größe Frankreichs. Am bedeutendsten war der Vertrag von Petrópolis mit Bolivien (1903), in dem der Streit um die Region Acre beigelegt wurde. Andere Verträge wurden u.a. mit Peru, Venezuela, Kolumbien und Uruguay abgeschlossen. Damit gelang es Rio Branco, die kontinentalen Ausmaße des Landes auf Dauer rechtlich zu konsolidieren und ein erhebliches Konfliktpotenzial gegenüber den hispanoamerikanischen Nachbarn weitestgehend zu neutralisieren.

Zwischenstaatliche Konflikte und deren Überwindung im 20. Jahrhundert

Im 20. Jahrhundert kam es in Südamerika nur in wenigen Fällen zu größeren militärischen Auseinandersetzungen, die als Krieg bezeichnet werden müssen. Dabei handelt es sich um den Chaco-Krieg zwischen Bolivien und Paraguay (1931-1935), den Leticia-Konflikt zwischen Peru und Kolumbien (1932) sowie um die Kriege zwischen Peru und Ecuador (1939-41, 1981 und 1995). In allen Fällen ging es um Territorialstreitigkeiten. In zahlreichen anderen Fällen gelang es trotz zwischenstaatlicher Rivalitäten und Konflikte, den Ausbruch größerer Feindseligkeiten zu verhindern. Dabei ist allerdings zu betonen, dass man sich Südamerika nicht als eine Zone der Friedfertigkeit vorstellen darf, wie insbesondere ein Blick auf die zahllosen internen Gewaltkonflikte und Bürgerkriege zeigt. Auch zwischenstaatliche Spannungen traten immer wieder auf. Beispielsweise konnte 1978 ein drohender Krieg zwischen Chile und Argentinien nur in letzter Minute vermieden werden und auch 1987 sowie nochmals 1993 drohten nach einer vollständigen Mobilmachung des venezolanischen Heeres kriegerische Auseinandersetzungen mit Kolumbien. Die Androhung des Einsatzes militärischer Gewalt wurde somit auch in Südamerika im 20. Jahrhundert wiederholt als Mittel der Außenpolitik eingesetzt.

Offenbar existieren in Südamerika jedoch Faktoren, die im 20. Jahrhundert dafür gesorgt haben, dass zwischenstaatliche Konflikte nicht im gleichen Maße ausbrachen wie in anderen Weltregionen. Dazu gehörte das im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts etablierte und in den folgenden Jahrzehnten konsolidierte Machtgleichgewicht zwischen den wichtigsten Ländern der Region. Zudem spielte auch die zunehmende Konsolidierung der Nationalstaaten und insbesondere die der jeweiligen territorialen Identitäten eine Rolle. Hinzu kommt, dass in den Amerikas Institutionen existieren, die einen wichtigen Beitrag zur Schlichtung von zwischenstaatlichen Konflikten geleistet haben. Dazu gehört vor allem die 1948 gegründete Organisation Amerikanischer Staaten. Sie hat einerseits dazu beigetragen, den Ausbruch von militärischen Feindseligkeiten zu verhindern, konnte andererseits aber auch in Fällen, in denen eine militärische Eskalation nicht zu vermeiden war, für ein rasches Ende der gewalttätigen Auseinandersetzungen sorgen. Hinzu kommt, dass auch einzelne südamerikanische Staaten, beispielsweise Argentinien, Brasilien und Chile, immer wieder dazu beigetragen haben, eine Eskalation von Konflikten in der Region zu verhindern. Auch die kulturelle Nähe zwischen den lateinamerikanischen Ländern und ein gewisses Gefühl der Zusammengehörigkeit aufgrund gemeinsamer historischer Erfahrungen haben zwar den Ausbruch von Konflikten nicht immer verhindern können, aber zur raschen Überwindung militärischer Dispute beigetragen.

Demgegenüber kann die Theorie des demokratischen Friedens, wonach Demokratien keine Kriege untereinander führen, für Südamerika nur zum Teil bestätigt werden. Zwischen Peru und Ecuador konnte im Jahr 1995 auch die Existenz demokratisch gewählter Regierungen in beiden Ländern den erneuten Ausbruch militärischer Auseinandersetzungen nicht verhindern. Allerdings zeigt die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen anderen südamerikanischen Ländern, dass Regimewechsel von der Diktatur zur Demokratie sehr wohl zu einem Abbau von Spannungen und zur Etablierung dauerhafter Zusammenarbeit beigetragen haben.

Im Folgenden werden drei Beispiele für eine erfolgreiche Überwindung von zwischenstaatlichen Konflikten zwischen südamerikanischen Ländern beschrieben. Dabei geht es um die bilateralen Beziehungen zwischen Peru und Ecuador, zwischen Argentinien und Chile sowie zwischen Brasilien und Argentinien.

Einer der am längsten andauernden Grenzkonflikte in Lateinamerika existierte zwischen **Ecuador und Peru**. Er begann in der Zeit der Unabhängigkeit im ersten Drittel des 19.

Jahrhunderts und war in der Folgezeit Gegenstand unzähliger Verhandlungen, Verträge, Protokolle, Drohungen und militärischer Spannungen. Im 20. Jahrhundert führte er zu drei militärischen Auseinandersetzungen zwischen den beiden Ländern: 1941, 1981 und zuletzt 1995. Immer wieder wurden die Grenzen geschlossen, die grenznahen Gebiete gehörten zu den am wenigsten entwickelten der beiden Länder. Inzwischen gilt der Konflikt als gelöst. Im Jahr 1998 unterzeichneten Peru und Ecuador einen Friedensvertrag, dessen Garantiemächte die USA, Brasilien, Argentinien und Chile sind. Seitdem gelang es, die bilaterale Grenzregion unter Einbeziehung staatlicher und gesellschaftlicher Akteure und mit Unterstützung der Internationalen Zusammenarbeit in einen Entwicklungsplan einzubeziehen, der vielfältige Aspekte umfasst. Die Grenzregion umfasst ein Territorium von etwa 420.000 km² und dort leben mehr als vier Millionen Menschen, von denen mehr als drei Millionen Peruaner sind. Der größte Teil der Bevölkerung lebt – auch verglichen mit dem Durchschnitt der beiden Länder – in Situationen sozio-ökonomischer Bedürftigkeit. Ein Jahr nach dem Friedensschluss unterzeichneten die Präsidenten beider Länder einen auf zunächst zehn Jahre (2000-2009) angelegten Binationalen Entwicklungsplan für die gemeinsame Grenzregion. Mit dieser Strategie sollten die Lebensbedingungen der Bevölkerung im Süden und Osten Ecuadors sowie im Norden und Nordosten Perus verbessert sowie Anstöße für die Zusammenarbeit und Integration zwischen beiden Ländern gegeben werden. Dazu wurde die Realisierung zahlreicher Projekte in unterschiedlichen Bereichen vereinbart, unter anderem die Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und physischen Infrastruktur in den Grenzräumen sowie die Förderung von privaten Investitionen. Inzwischen wurde der Plan um fünf Jahre bis 2014 verlängert.

Zur Umsetzung des Plans wurde eine Ecuadorianisch-Peruanische Nachbarschaftskommission etabliert, deren Aufgabe es ist, Projekte und Aktivitäten anzuregen und zu koordinieren, die eine Annäherung zwischen beiden Ländern unterstützen und von gemeinsamem Interesse sind. Die Kommission besteht aus zwei nationalen Komitees, die jeweils von den Außenministern der beiden Länder geleitet werden und der Repräsentanten des öffentlichen und des privaten Sektors angehören. Zur Umsetzung konkreter Projekte wurden mehrere binationale Technische Komitees gegründet, die sich mit den Themen Grenzregime und Rechte von Personen, Wirtschafts- und Umweltfragen, soziale, wissenschaftliche und kulturelle Angelegenheiten sowie Handelserleichterung und Tourismus beschäftigen. Die grenzüberschreitende bilaterale Zusammenarbeit zwischen Peru und Ecuador kann als erfolgreich gelten, weil es dadurch gelungen ist, die Beziehungen zwischen den beiden

Ländern nach Abschluss des Friedensvertrages von 1998 auf eine neue und solide Grundlage zu stellen und zugleich einen wichtigen Beitrag zur sozio-ökonomischen Entwicklung der grenznahen Räume in beiden Ländern zu leisten.

Für die seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts gewachsenen und nur phasenweise überwundenen Spannungen zwischen **Argentinien und Chile** spielten mehr als 20 konkrete Territorialstreitigkeiten über den Verlauf der gemeinsamen Grenze eine wichtige Rolle. Die langen und in ideologischer Hinsicht von der „Doktrin der nationalen Sicherheit“ geprägten Militärdiktaturen (Chile 1973-1990; Argentinien 1966-1973 und 1976-1983) trugen dazu bei, die bilateralen Beziehungen zu belasten. Die Spannungen zwischen beiden Ländern hätten Ende der 1970er Jahre fast zu einer kriegerischen Auseinandersetzung geführt. Es muss daher als großer Erfolg gewertet werden, dass es nach der Rückkehr zur Demokratie gelungen ist, die strittigen Grenzfragen unter Mithilfe internationaler Vermittler friedlich zu lösen und die gesamte sicherheitspolitische Zusammenarbeit auf eine breitere und vertrauensvollere Grundlage zu stellen. 1991 unterzeichneten Argentinien, Brasilien und Chile ein Abkommen, das den Besitz und Einsatz biologischer und chemischer Waffen verbietet. Im gleichen Jahr verpflichteten sich Argentinien und Brasilien zu einer ausschließlich friedlichen Nutzung ihrer Nuklearbestände. Seit 1993 finden jährliche Symposien statt, bei denen sich Generalstabsvertreter aller südamerikanischen Streitkräfte über Fragen der militärischen Kooperation austauschen. Chile (1997) und Argentinien (1999) veröffentlichten in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre erstmals Weißbücher zur Verteidigungspolitik und schlossen im Jahr 2001 ein Abkommen über gegenseitige Transparenz der Verteidigungsausgaben. Sie einigten sich auf ein generalisiertes Verfahren zur Messung der jeweiligen Rüstungsausgaben und etablierten eine bilaterale Ständige Sicherheitskommission. Im Jahr 2008 kam es sogar zum Aufbau einer gemeinsamen Militäreinheit für UN-Friedensmissionen mit dem Namen *Cruz del Sur* (Kreuz des Südens).

Die seit der Zeit der Unabhängigkeit existierenden Spannungen zwischen **Argentinien und Brasilien**, die immer wieder auch durch Phasen der Annäherung unterbrochen worden waren, erreichten in der ersten Hälfte der 1970er Jahre einen neuen Höhepunkt. Das „brasilianische Wirtschaftswunder“ verleitete die Regierung Medici zu einem übersteigerten Nationalismus, der sich zum Ziel setzte, eine hegemoniale Position in Südamerika zu erlangen. Die Kooperationsabkommen der brasilianischen Regierung mit den Putschisten in Bolivien (1971), Uruguay (1973) und Chile (1973) betrachtete Argentinien mit Sorge. Die

argentinische Regierung widersetzte sich dem Bau des Wasserkraftwerkes in Itaipú im Grenzgebiet zwischen Argentinien, Brasilien und Paraguay, das zur damaligen Zeit eines der weltweit größten und ambitioniertesten Staudamm- und Kraftwerksprojekte darstellte. Trotzdem unterzeichnete Brasilien 1973 mit Paraguay einen Vertrag über die Konstruktion des Kraftwerkes. Die argentinische Regierung sah sich aus Angst vor dem “brasilianischen Expansionismus” und einer zunehmenden Isolierung im La Plata Becken zu einer Annäherung an die lateinamerikanischen Pazifikanrainerstaaten auf der Basis einer geopolitischen Matrix veranlasst, die gleichermaßen von Zivilisten und Militärs vertreten wurde.

In der Endphase der Militärdiktaturen kam es Ende der 1970er Jahre zu einem langsamen Abbau der Spannungen zwischen Brasilien und Argentinien. Im Oktober 1979 konnte ein tripartäres Abkommen zwischen Argentinien, Paraguay und Brasilien über den Bau von Staudämmen und die Errichtung von Wasserkraftwerken vereinbart werden. Angesichts einer schwierigen Situation der eigenen Industrie erwies es sich für Argentinien als immer weniger zweckmäßig, an einem Konflikt mit Brasilien festzuhalten, das sich aufgrund einer kohärenteren Industriepolitik und einer besseren Nutzung seines Binnenmarktes zum wirtschaftlich mit Abstand bedeutendsten Land der Region entwickelt hatte. Es schien vielmehr angeraten, den Wettbewerb mit Brasilien zu bremsen, da sich die Kluft zwischen beiden Ländern sonst weiter erhöhen würde. Gleichzeitig wurde die Verständigung durch eine grundlegende ideologische Übereinstimmung zwischen den beiden Militärregierungen erleichtert. Während des Falkland/Malvinen-Konfliktes im Jahr 1982 zeigte sich Brasilien solidarisch mit den Rechtsansprüchen Argentiniens über die Inselgruppe im Südatlantik, ohne allerdings die Entscheidung zu unterstützen, dafür auf gewaltsame Maßnahmen gegenüber Großbritannien zurückzugreifen. Mit dieser Haltung gelang es Brasilien, das Vertrauen zwischen den beiden Ländern zu konsolidieren. Die Regimewechsel in Argentinien (1983) und Brasilien (1985) und die damit einhergehende Rückkehr zu demokratischen politischen Systemen trugen ebenfalls zu einer Veränderung der wechselseitigen Wahrnehmung zwischen beiden Ländern bei. Mit der Demokratisierung gelangte eine neue Generation von Politikern und Beratern an die Macht, deren Überzeugungen und strategische Planungen sich eher an kooperativen Paradigmen als an geopolitischen Überlegungen und Konflikthypothesen orientierten.

Durch eine Reihe wirtschaftlicher Übereinkünfte wurde die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern auf eine neue Grundlage gestellt. Es kam auch zu einer Remodellierung der jeweiligen Nuklearpolitiken und zur Verabredung wechselseitiger Information und Kooperation in diesem Bereich. Nach der Gründung des Mercosur im März 1991 entwickelte sich die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Argentinien und Brasilien zunächst zu einer Erfolgsgeschichte. Der bilaterale Handel vervielfachte sich, Argentinien wurde zum zweitwichtigsten Abnehmer brasilianischer Produkte, während Brasilien zum wichtigsten Markt für die argentinischen Exporte avancierte. Die bilaterale Zusammenarbeit wurde in den "goldenen Jahren" des Mercosur (1994-1998) auch in anderen Bereichen vertieft, beispielsweise in Wissenschaft, Kultur und Bildung. Im Bereich Sicherheitspolitik vereinbarten beide Länder wichtige vertrauensbildende Maßnahmen. Mit der Deklaration von Rio im Jahr 1997 definierten sie ihre bilaterale Beziehung als "strategische Allianz". Gleichwohl erschwerten die sehr unterschiedlichen außenpolitischen Grundstrategien beider Länder während der Regierungszeit von Präsident Menem in Argentinien (1989-1999) eine engere bilaterale Zusammenarbeit. Während Argentinien gegenüber den USA nach Jahrzehnten der mehr oder weniger offenen Konfrontation plötzlich eine Strategie des *bandwagoning* einschlug, waren die USA für Brasilien zwar immer noch ein wichtiger Partner, Brasilien blieb aber weitaus mehr als Argentinien auf seine Unabhängigkeit und Selbstbestimmung bedacht. Trotz der Ausweitung und Vertiefung der bilateralen Beziehungen, der Überwindung militärischer Konfliktthesen und der Zunahme des gegenseitigen Vertrauens existieren bis heute Reste des traditionellen Spannungsverhältnisses und der Rivalität zwischen Argentinien und Brasilien.

Neben den bilateralen sicherheitspolitischen Kooperationen, die allerdings nicht zwischen allen südamerikanischen Ländern gleichermaßen erfolgreich funktionieren wie zwischen Argentinien und Chile oder zwischen Brasilien und Argentinien, waren in den vergangenen Jahren auch Fortschritte in Richtung einer **multilateralen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in Südamerika** zu verzeichnen. Im Dezember 2008 erfolgte auf brasilianische Initiative im Rahmen der UNASUR die Gründung eines Südamerikanischen Verteidigungsrates (*Consejo de Defensa Suramericana*; CSD). Er soll den Mitgliedsländern der UNASUR als Organ der Konsultation, Kooperation und Koordination in Verteidigungsfragen dienen. Dem CSD gehören die Verteidigungsminister der UNASUR-Länder an, die Beteiligung von hochrangigen Repräsentanten der Außenministerien soll über die Zusammensetzung der jeweiligen nationalen Delegationen garantiert werden. Die

wichtigsten Ziele des CSD lauten, Südamerika als Zone des Friedens zu konsolidieren, eine gemeinsame südamerikanische Identität in Verteidigungsfragen zu entwickeln, die nationale und subregionale Besonderheiten angemessen berücksichtigt, und gemeinsame Positionen zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen zu entwickeln. Mit dem CSD ist es gelungen, die multilaterale sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Südamerika auf eine neue Grundlage zu stellen. Der CSD ist noch zu neu, um weitreichende Aussagen über seine reale Wirkung zu treffen. Es kann allerdings konstatiert werden, dass sich Brasilien mit seinen Vorstellungen einer sicherheitspolitischen Kooperation gegenüber Venezuela durchsetzen konnte, das eine weitaus intensivere militärische Integration in der Region präferiert hatte.

Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit innerhalb Südamerikas steht ganz explizit im Dienst der Bewahrung von Frieden und Demokratie. Dies mag heute fast schon als Selbstverständlichkeit gelten. Hält man sich jedoch vor Augen, dass die Sicherheitsdienste zahlreicher südamerikanischer Länder noch in den 1970er und 1980er Jahren im Rahmen der sogenannten „Operation Condor“ miteinander kooperierten, um linke, „subversive“ und ganz allgemein oppositionelle Kräfte grenzüberschreitend zu verfolgen, so ist die heutige zivile sicherheitspolitische Zusammenarbeit umso positiver zu bewerten.

Epilog – Die Fortdauer von Konflikten trotz vielfältiger Kooperationen

Trotz vielfältiger Kooperations- und Integrationsansätze bestehen auch im heutigen Südamerika nach wie vor Konflikte, denen das Potenzial für eine militärische Eskalation innewohnt. Während die Territorialstreitigkeiten zwischen einigen Ländern dauerhaft beigelegt werden konnten, existieren sie zwischen anderen (Chile – Peru, Chile – Bolivien, Venezuela – Kolumbien, Venezuela – Guyana u.a.) fort. Zum Teil hat sich der Charakter dieser Dispute durch rechtliche und technologische Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte verändert. Beispielsweise erfolgte durch die Veränderung der internationalen Seerechtsübereinkommen seit den 1970er Jahren eine Ausdehnung der Ausschließlichen Wirtschaftszone auf 200 Seemeilen. Damit ergab sich auch für eine Reihe von südamerikanischen Ländern die Notwendigkeit, diese Grenzen festzulegen, was zu neuen Konflikten führte. Die Entwicklung neuer Fördertechnologien ermöglicht heute die Ausbeutung von maritimem Ressourcen auf eine Art und Weise, wie Sie vor einigen Jahrzehnten noch unvorstellbar gewesen wäre, zumal sich angesichts weltweit steigender

Energiepreise inzwischen auch die Ausbeutung von Reserven wirtschaftlich rechnet, die früher völlig unrentabel gewesen wäre. Ein Konflikt wie der zwischen Kolumbien und Venezuela über den Verlauf der gemeinsamen Seegrenze im Golf von Venezuela hat angesichts solcher Entwicklungen – beispielsweise vermuteter Gasreserven in der Grenzregion – eine neue Dynamik erhalten.

Neben Territorialkonflikten haben im Laufe des vergangenen Jahrzehnts ideologische Konflikte eine neue Brisanz erhalten, trotz der sogenannten „Linkswende“ in der lateinamerikanischen Politik. Die als links bezeichneten Regierungen sind alles andere als homogen. Während Regierungen wie die von Michelle Bachelet in Chile oder Alán García in Peru eher einem konservativ-sozialdemokratischen Spektrum zuzuordnen sind und die brasilianische Regierung unter Präsident Lula für eine Kombination aus stabilitätsorientierter Wirtschaftspolitik und progressiven Reformen im sozialen Bereich steht, verkündet Präsident Hugo Chávez in Venezuela den „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ und findet damit beispielsweise in Nicaragua oder Bolivien Unterstützung. Während sich die linken Regierungen in der Ablehnung des neoliberalen Dogmas einig sind, existieren im Hinblick auf die tatsächlich verfolgten nationalen Entwicklungsstrategien und die Vorstellungen zur Einbindung in das internationale System zum Teil gravierende Unterschiede. Derartige ideologische Divergenzen bergen vor allem dann ein besonderes Konfliktpotenzial, wenn sie Hand in Hand gehen mit von Freund-Feind-Denken dominierten Politikstilen und/oder der Existenz historisch bedingter Animositäten zwischen einzelnen Ländern.

Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Südamerika steht heute vor großen Herausforderungen. In Bereichen wie Handel, Technologie und Innovation, Energie- und Umweltpolitik, Migration, Anpassung an den globalen Klimawandel und Bekämpfung neuartiger Sicherheitsbedrohungen bestehen vielfältige Möglichkeiten für eine intensiviertere Zusammenarbeit auf subregionaler und regionaler Ebene. Gleichzeitig können sich aus diesen Themen allerdings auch neue zwischenstaatliche Konflikte ergeben. Südamerika – und Lateinamerika insgesamt – zeichnen sich durch eine Gesamtdynamik aus, die gleichermaßen von vielfältigen neuen Impulsen und Ansätzen der Zusammenarbeit wie von Fragmentierungstendenzen gekennzeichnet ist. Welche Tendenzen sich mittel- und langfristig durchsetzen werden, hängt auch davon ab, ob eine Verstetigung und verstärkte Institutionalisierung der Zusammenarbeit (und bestenfalls der Integrationsbemühungen) gelingt. Bislang fehlt den regionalen Kooperations- und Integrationsansätzen oft die

notwendige Kontinuität, was zumindest teilweise an schwachen und personalisierten nationalen politischen Institutionen liegt und dazu führt, dass nach einem Regierungswechsel nicht nur die gesamte Verwaltung ausgewechselt wird, sondern auch die internationale Zusammenarbeit vollständig neu definiert wird. Die schrittweise Institutionalisierung von Mitwirkungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure sowie für dezentrale Träger könnte dem entgegenwirken und für mehr Kontinuität sorgen. Sie würde zudem auch die gesellschaftliche Legitimation grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Südamerika stärken, an der es bis heute oft mangelt.

Literaturhinweise

- Birle, Peter (2006): „Von Rivalen zu strategischen Partnern? Selbst- und Fremdbilder in den bilateralen Beziehungen zwischen Argentinien und Brasilien“. In: Birle, Peter/Nolte, Detlef/Sangmeister, Hartmut (Hrsg.): *Demokratie und Entwicklung in Lateinamerika*. Frankfurt am Main: Vervuert, S. 311-339.
- Birle, Peter (2008): „Muchas voces, ninguna voz. Las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional“. In: *Nueva Sociedad* Nr. 214, S. 143-151.
- Burr, Robert N. (1994) [1955]: „The Balance of Power in Nineteenth-Century South America: an Exploratory Essay“. In: Domínguez, Jorge I. (Hrsg.): *Latin America's International Relations and their Domestic Consequences: War and Peace, Dependency and Autonomy, Integration and Disintegration*. New York: Garland, S. 1-24
- Centeno, Miguel (2002): *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State Univ. Press.
- Domínguez, Jorge/Mares, David/Rojas Aravena, Francisco (Hrsg.) (2003): *Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Ed. Argentina.
- Flemes, Daniel (2003): *Entsteht im südlichen Lateinamerika eine Sicherheitsgemeinschaft? Ausgangslage, Stand und Perspektiven sicherheitspolitischer Kooperation*. Hamburg: IIK.
- Grabendorff, Wolf (1982): „Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America“. In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol 24 No. 3, S. 267-294.
- Gros Espiell, Héctor (1986): *Conflictos territoriales en Iberoamérica y Solución Pacífica de Controversias*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Kurtenbach, Sabine/Bodemer, Klaus/Nolte, Detlef (Hrsg.) (2000): *Sicherheitspolitik in Lateinamerika: vom Konflikt zur Kooperation?* Opladen: Leske und Budrich.
- Lagos, Ricardo (Comp.) (2008): *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*. Buenos Aires: Edhasa.
- Mares, David R. (1997): „Regional Conflict Management in Latin America: Power Complemented by Diplomacy“. In: Lake, David (Hrsg.): *Regional Orders. Building Security in a New World*. San Diego, S. 195-218.
- Mares, David R. (2001): *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York, NY: Columbia Univ. Press.
- Miller, Benjamin (2007): *States, Nations, and the Great Powers: The Sources of Regional War and Peace*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Resende-Santos, João (2007): *Neorealism, States, and the Modern Mass Army*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.