

## **Konkurrierender Regionalismus: Fünf Jahre UNASUR und ALBA**

Daniel Flemes unter Mitarbeit von Lotte Westermann

Im Dezember 2004 wurden in Lateinamerika fast zeitgleich zwei neue Regionalbündnisse ins Leben gerufen: die von Venezuela und Kuba als anti-neoliberales Bündnis gegründete „Bolivarische Alternative – inzwischen: Allianz – unserer Amerikas“ (ALBA); und die von allen Präsidenten Südamerikas (wohlgemerkt ohne Mexiko, Zentralamerika oder die Karibik) ins Leben gerufene Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR; ursprünglich unter dem Namen Gemeinschaft Südamerikanischer Nationen – CSN).

### **Analyse**

Welche Integrationserfolge haben ALBA und UNASUR in zentralen Politikfeldern (Infrastruktur, Sicherheit, Soziales) nach ihrem jeweils fünfjährigen Bestehen zu verbuchen? Streben die Führungsmächte Brasilien und Venezuela überhaupt funktionale Integrationsprozesse mit inklusiven Institutionen an oder steht die Usurpation der Bündnisse als geopolitische Machtbasis im Vordergrund ihrer Regionalpolitik?

- Im Zuge dieser neuen, stark politisch motivierten Integrationsdynamik sind ältere Kooperationsprozesse mit vorwiegend wirtschafts- und handelspolitischen Zielen, wie der Gemeinsame Markt des Südens (MERCOSUR) und die Andengemeinschaft (CAN) in den Hintergrund getreten.
- Die von Brasilien angeführte UNASUR hat in den letzten Jahren sowohl in den Bereichen Infrastruktur und Energie als auch im regionalen Sicherheits- und Verteidigungssektor substanzielle Fortschritte erzielt.
- ALBA hat sich politisch etabliert und ist auf neun Mitgliedsstaaten angewachsen. In der konkreten Umsetzung dagegen können allenfalls Achtungserfolge im Energie- und Infrastruktursektor attestiert werden. Gleiches gilt für die Politikfelder Bildung und Gesundheit: Die umgesetzten Projekte sind häufig stärker an ihrer Öffentlichkeitswirksamkeit als an ihrer Funktionalität ausgerichtet.
- Während sich die Entwicklung der ALBA unter der Ägide von Hugo Chávez stärker auf der Diskursebene und über ressourcengestützte Scheckbuchdiplomatie vollzieht, bemühen sich die UNASUR-Staaten zielstrebig darum, institutionelle Strukturen zu schaffen.
- Doch auch die brasilianische Regionalmacht ist nicht bereit, die politischen und wirtschaftlichen Integrationskosten zu tragen. Denn Machtteilung qua demokratisch-partizipative Regionalinstitutionen liegt nicht im nationalen Interesse der werdenden Großmacht.
- Solange UNASUR und MERCOSUR im Zustand latenter Institutionalisierung verharren, bleibt Brasilien der Ansprechpartner für externe Akteure (USA, EU, Deutschland). Venezuela bleiben dagegen die besonderen Beziehungen zu Iran, Russland, Weißrussland und Libyen.

*Schlagwörter: Lateinamerika, Brasilien, Venezuela, Regionale Zusammenarbeit, UNASUR, IIRSA, ALBA, MERCOSUR, CALC*

## 1. UNASUR und MERCOSUR: Funktionale Kooperationsprozesse oder brasilianische Machtinstrumente?

Die brasilianische Initiative zur Gründung der UNASUR geht auf den ersten südamerikanischen Präsidentengipfel im Dezember 2004 in Brasília zurück, bei dem die politische Zusammenführung von MERCOSUR und Andengemeinschaft beschlossen wurde. Der MERCOSUR leidet zum einen an seiner Asymmetrie zum anderen an strukturell bedingten und regelmäßig wiederkehrenden Handelskonflikten. Dass der MERCOSUR sich bisher weder zum gemeinsamen Markt noch zu einer vollständigen Freihandelszone entwickeln konnte, liegt nicht zuletzt an der brasilianischen Außenpolitik, die nationale Souveränität letztlich stärker gewichtet als die Einbindung in multilaterale Institutionen. Brasilien betreibt die institutionelle Vertiefung des MERCOSUR nicht, sondern ist im Gegenteil das Land, das die wenigsten MERCOSUR-Resolutionen ratifiziert.

Die brasilianische Volkswirtschaft ist nur bedingt auf den intraregionalen Handel angewiesen. Anders als seine Nachbarstaaten kann Brasilien einen diversifizierten Außenhandel vorweisen. Einiges spricht dafür, dass der MERCOSUR auf dem Altar globaler Ambitionen geopfert wird. Die Aufnahme Venezuelas als fünftes Vollmitglied des MERCOSUR im Juli 2006 verwässert schließlich die handelspolitische Bedeutung des Integrationsbündnisses, weil sie dessen institutionelle Vertiefung weiter erschwert. Andererseits wurde das politische und strategische Gewicht des MERCOSUR mit der Erweiterung in den Norden Südamerikas hinein aufgewertet. Seit 2003 haben nach Bolivien und Chile auch die Andenländer Peru, Kolumbien und Ecuador Assoziierungsabkommen mit dem MERCOSUR unterzeichnet. Der erweiterte MERCOSUR ist somit – von Surinam und Guyana abgesehen – geografisch deckungsgleich mit der UNASUR.

Die UNASUR soll zuvorderst dabei helfen, Südamerika als Akteur im internationalen System zu etablieren. Das Fernziel einer Freihandelszone in der UNASUR, deren Mitglieder gegenwärtig ein Bruttoinlandsprodukt von rund 1.000 Mrd. USD erwirtschaften, wird angesichts der Erfahrungen im MERCOSUR hingegen schwer zu erreichen sein. In einer ersten Kooperationsphase wollen die Mitgliedsstaaten die grenzüberschreitende Infrastruktur in dem 17 Mio. Quadratkilometer umfassenden Integrationsraum ausbauen und die

Energieversorgung ihrer 400 Mio. Einwohner stärker vernetzen.

Die brasilianische Regionalmachtstellung wurde mit dem neuen Verbund aufgewertet. Zum einen wird der außenpolitische Handlungsrahmen der Regierung Lula da Silva ausgeweitet, zum anderen bleibt Mexiko außen vor und wird damit als Konkurrent um die regionale Vormacht aus dem Feld geschlagen. Neben Mexiko hatte sich auch Argentinien dem brasilianischen Führungsanspruch widersetzt, indem sich beide Akteure gegen einen ständigen Sitz Brasílias im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen aussprachen. Aber auch das traditionelle Gegengewicht Argentinien kann aufgrund seiner wirtschaftlichen Schwäche und der *low profile*-Außenpolitik der Kirchnerregierungen keine führende Rolle in Südamerika beanspruchen. Nicht zu unterschätzen sind dagegen die Ambitionen des chavistischen Venezuela. Präsident Chávez nutzt sowohl den MERCOSUR als auch die UNASUR als Podium für seinen bolivarianischen Integrationsdiskurs. So ist Chávez' Kampfansage, er wolle den MERCOSUR vom „neoliberalen Virus“ befreien, kaum mit der Schaffung eines gemeinsamen Marktes vereinbar. Konflikte mit südamerikanischen Nachbarn sind vorprogrammiert.

## 2. ALBA und CALC: Integrationsbündnisse oder Ausgrenzungsmechanismen?

Eine Reihe von Staaten ist inzwischen gewillt, der Regionalpolitik von Hugo Chávez zu folgen. Als sich Venezuela und Kuba 2004 zur Bolivarischen Alternative für die Amerikas (ALBA) zusammenschlossen, wurde das Projekt von lateinamerikanischen und internationalen Beobachtern oft belächelt. In den letzten fünf Jahren folgten jedoch Bolivien, Dominica, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Antigua und Barbuda, St. Vincent und die Grenadinen. Die 2004 als Gegenprojekt zur gesamtamerikanischen Freihandelszone (ALCA) gestartete Initiative zielt auf einen eigenen wirtschaftlichen Machtblock „jenseits des Neoliberalismus“. Einerseits ist es häufig schwierig, zwischen venezolanischer Außenpolitik und originären ALBA-Projekten zu unterscheiden. Auch bleibt unklar, ob sich die ALBA nicht vielmehr als Dachorganisation verschiedenster Initiativen und weniger als klassisches Integrationsbündnis begreift. Andererseits zeigt das Ausgreifen der stark personalisierten Allianz nach Zentralamerika und in den Karibikraum und etwa die parallele Mitgliedschaft Nicaraguas im zentralamerikanischen Freihandelspakt (CAFTA) sowie das Verbleiben von

Honduras unter de facto Präsident Micheletti in der ALBA, dass dem Bündnis inzwischen ein gewisses Maß Nachhaltigkeit innewohnt.

Diese Entwicklungen sind bemerkenswert vor dem Hintergrund, dass die Staaten Zentralamerikas und der Karibik sich über Freihandelsabkommen weitgehend in die US-Wirtschaft eingegliedert haben. Die außenpolitische US-Hegemonie in diesen Ländern galt noch in jüngster Vergangenheit als unangefochten. Bei der Ausgrenzung der USA aus regionalen Angelegenheiten ziehen Caracas und Brasília an einem Strang. Im Dezember 2008 hatte Brasilien mit Treffen von MERCOSUR, UNASUR und der Rio-Gruppe zu einem Gipfelmарathon nach Bahia (Sauípe) eingeladen und zudem mit dem Lateinamerika-Karibik-Gipfel (CALC) ein neues Kooperationsforum geschaffen. Die brasilianische Initiative ist als Alternative zur Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) angelegt. Die USA (und Kanada) bleiben außen vor. Stattdessen nahm der kubanische Präsident Raúl Castro nicht nur am ersten Lateinamerika-Karibik-Gipfel teil, sondern Kuba wurde auch in die Rio-Gruppe aufgenommen. Die unmissverständliche Botschaft an Washington: Die lateinamerikanischen und karibischen Staaten wollen ihre Sicherheitsfragen künftig eigenständig regeln.

Doch auch in Südamerika hat die ALBA in Konkurrenz zur UNASUR und ihrer brasilianischen Führungsmacht Anziehungskraft entfaltet. Präsident Chávez versteht es, ärmere Staaten sowie das angeschlagene Argentinien mittels seiner ressourcengestützten Scheckbuchdiplomatie zusehends einzubinden. Seit 2005 hat Venezuela argentinische Staatsanleihen im Wert von mehr als 3 Mrd. USD erworben, so dass Buenos Aires seine Schulden beim Internationalen Währungsfonds (IWF) abtragen konnte und mittelfristig auf die internationalen Kapitalmärkte zurückkehren kann. Neben Costa Rica und Ecuador haben auch Paraguay und Uruguay ihr Interesse an diesem Modell der Kreditaufnahme bekundet und genießen Beobachterstatus bei der ALBA. Die jüngste Initiative der ALBA zielt auf eine gemeinsame Währung, den Sucre, der zunächst als Verrechnungseinheit nach dem Vorbild des europäischen ECU eingeführt werden soll. Angesichts bescheidener Währungsreserven, unproduktiver Volkswirtschaften und teils galoppierender Inflation in den ALBA-Staaten, sind die Erfolgsaussichten allerdings als gering einzuschätzen.

### **3. Konkurrenz und Konflikt als Vorzeichen funktionaler Sektorkooperation?**

Der lateinamerikanische und karibische Integrationsraum ist von konkurrierenden Mächten (Brasilien, Venezuela, Mexiko, USA) und sich überlappenden Mitgliedschaften in einer Vielzahl von Kooperationsvorhaben geprägt. Dabei sind die Einflussphären führender Mächte – etwa Zentralamerika, Karibik, Südamerika – nicht klar voneinander abzugrenzen. So pflegen die USA besondere Beziehungen mit Kolumbien, das als strategische Brücke nach Südamerika fungiert. Neben der bereits erwähnten brasilianischen CALC-Initiative, kommandiert der Amazonasstaat die Mission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) und ist somit auch militärisch in der Karibik präsent. Das venezolanisch geführte ALBA-Bündnis erstreckt sich über alle drei Subregionen. Letzteres erweist sich als zentrales Problem für die UNASUR, deren Mitgliedschaft von tiefen politischen und ideologischen Gräben sowie historisch aufgeladenen Konflikten durchzogen ist.

Beispielsweise wurde die Agenda des ALBA-Jubiläumsgipfels in Havanna (13./14. Dezember 2009) neben der politischen Lage in Honduras nach den Wahlen und der geplanten Einheitswährung vor allem von der umstrittenen Stationierung von US-Truppen auf kolumbianischen Militärbasen geprägt. Der Gastgeber Raúl Castro sprach bei seiner Eröffnungsrede von einer „imperialistischen Offensive“. An der Ausweitung der Militärallianz zwischen Bogotá und Washington hatten sich bereits die jüngsten Spannungen zwischen den UNASUR-Mitgliedern Venezuela und Kolumbien entzündet (GIGA Focus Lateinamerika 9/2009). Die USA unterstützen die kolumbianische Regierung seit Langem im Rahmen des „Plan Colombia“ massiv mit Waffen und Auszubildern. Im März 2008 griffen die kolumbianischen Streitkräfte ein Lager der FARC knapp jenseits der Grenze auf ecuadorianischem Territorium an und töteten einen ranghohen Kommandeur der Guerilla. Diese Grenzverletzung führte zu kurzfristigen Truppenmobilisierungen in Venezuela und Ecuador. Das von Alan García regierte Peru kann als einzig verbliebener Partner Kolumbiens in Südamerika gelten. Zwischen den UNASUR-Partnern Peru, Bolivien und Chile besteht wiederum ein bis in das 19. Jahrhundert zurückreichender Konflikt. Chile hatte sich nach seinem Sieg im Pazifikkrieg (1879 bis 1884) von beiden Nachbarländern größere Gebiete abtreten lassen, wodurch Bolivien seinen direkten Zugang zum Meer

verlor. Zwischen Peru und Chile ist der Verlauf der maritimen Grenze strittig.

Trotz aller Hindernisse und Interessendivergenzen bemühten sich sowohl die UNASUR- als auch die ALBA-Staaten, ihre Integrationsprozesse auf den Boden funktionaler Sektorkooperation zu stellen. Energie und Infrastruktur sind für beide Kooperationsprozesse zentrale Felder der Zusammenarbeit. Darüber hinaus wurden in zahlreichen Gipfeldeklarationen von UNASUR und ALBA Kooperationsprojekte in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung sowie Bildung und Gesundheit angekündigt. Fraglich ist, ob und wenn ja, in welchen Politikfeldern, den teilweise vollmundigen Ankündigungen der Regierenden in den vergangenen fünf Jahren auch Taten folgten.

#### 4. Bildung und Gesundheit

In den Bereichen Bildung und Gesundheit konnte die ALBA sichtbare Erfolge für die Bevölkerung der Mitgliedsstaaten erzielen. Die UNASUR hingegen kann bisher keine konkreten Projekte vorweisen. Zwar richtete die UNASUR im August 2009 bei ihrem II. Gipfel neben den Räten für Drogenbekämpfung und Infrastruktur auch die Räte für soziale Entwicklung sowie für Wissenschaft und Innovation ein; konkrete Projekte erwachsen aus deren Arbeit bisher allerdings nicht. Abgesehen von den Verhandlungen im Sommer 2009 über Umfang und Preise der Impfungen gegen den Schweinegrippe-Virus, die der im Dezember 2008 gegründete Gesundheitsrat der UNASUR im Namen der Mitgliedsstaaten mit der pharmazeutischen Industrie führte.

Die Bolivarische Allianz erhebt den Anspruch, sich den Benachteiligten der Gesellschaft zu widmen. Bei einer Reihe der Bildungs- und Gesundheitsprojekte, die im Rahmen der ALBA bereits öffentlichkeitswirksam umgesetzt wurden, handelt es sich jedoch um bereits zuvor existierende venezolanische Projekte, die erst im Nachhinein als ALBA-Initiativen deklariert wurden. Im Kontext der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Kuba und Venezuela wurden beispielsweise Förderprogramme zur Erreichung der Hochschulreife umgesetzt. Und mit dem Programm „Robinson I“ konnte Analphabetismus nahezu beseitigt werden; nach Maßgabe der UNESCO ist Venezuela deshalb seit Oktober 2004 frei davon. Das Programm „Barrio Adentro“ garantiert der venezolanischen Bevölkerung den kostenlosen Zugang zu medizinischer Basisversorgung. Nach der Überschwemmungskatastrophe in Bolivien 2006, entsandte Kuba rund 600 Ärzte in die am meisten betroffenen

Gebiete und errichtete provisorische Krankenhäuser. In einem im April 2006 geschlossenen Abkommen zwischen Venezuela, Kuba und Bolivien, ist die Finanzierung (30 Mio. USD) von 5.000 Stipendien für ein Medizinstudium und andere medizinische Ausbildungen von Bolivianern an kubanischen Universitäten geregelt. Bereits seit 2004 finanziert Venezuela Stipendienprogramme für kubanische Studenten. Mittelfristig soll über das Programm UNIALBA ein Netzwerk von ALBA-Universitäten in allen Mitgliedsstaaten entstehen.

Im Gesundheitssektor wurde vereinbart, kubanisch-bolivianische Zentren für Augenheilkunde in La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Sucre, Potosí und Copacabana einzurichten, um mittellosen seherkrankten Bolivianern eine Operation zu ermöglichen. Bildungs- und Gesundheitsprojekte dieser Art führt die ALBA nicht nur in ihren Mitgliedsstaaten durch, sondern auch in anderen Ländern Südamerikas. Einige der Projekte sind in der Region umstritten, weil Funktionalität und Effizienz nicht immer im Vordergrund stehen. Beispielweise wurden mittellose nordbrasilianische Patienten für eine Augenoperation ohne Wissen der brasilianischen Regierung nach Venezuela eingeflogen, obwohl die Behandlung auch in brasilianischen Krankenhäusern möglich gewesen wäre. In der peruanischen Region Puno provozierten die Gesundheitsprogramme des Regionalbüros der ALBA 2007 den Vorwurf der peruanischen Regierung, die ALBA wolle das Land destabilisieren. Die von der ALBA auf den Weg gebrachten Bildungs- und Gesundheitsprojekte zielen nicht zuletzt darauf, politische Unterstützung für die Bolivarische Allianz in der Bevölkerung innerhalb und außerhalb der Mitgliedsstaaten zu gewinnen.

#### 5. Infrastruktur und Energie

Gemeinsame Projekte im Infrastruktur- und Energiesektor bieten eine Chance für das Voranbringen von Integrationsprozessen. Aus neofunktionalistischer Perspektive sind von diesen funktionalen Kooperationsfeldern *spill-over*-Effekte, etwa im regionalen Handelssektor zu erwarten. Die regionale Infrastrukturinitiative (IIRSA) ist ein Projekt der UNASUR, das auf die Vernetzung südamerikanischer Energie-, Transport- und Kommunikationskorridore und damit die Verbindung der regionalen Wirtschaftszentren zielt. Als mit Abstand größte Volkswirtschaft des Subkontinents würde Brasilien am stärksten vom Ausbau der Infrastruktur und damit auch der Herstellung von mehr Energiesicherheit profitieren.

Bei dem II. Treffen der Südamerikanischen Präsidenten im Juli 2002 in Guayaquil konkretisierten sich 162 IIRSA-Projekte in Infrastruktur, Energie und Kommunikation, die von einem technischen Kooperationskomitee, bestehend aus der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB), der Corporación Andina de Fomento (CAF), und dem Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), umgesetzt werden sollen. Zwischen 2003 und 2008 einigten sich die zwölf südamerikanischen Regierungen auf 514 Infrastrukturprojekte, die wiederum in 47 Projektgruppen eingeteilt wurden (vgl. Abbildung 1). Bis Dezember 2008 betrug das Investitionsvolumen rund 69 Mrd. USD. Bis Ende 2008 wurden 56 Mrd. USD (68 Prozent der geplanten Investitionen) tatsächlich mobilisiert. In diesem Zeitraum wurden mit dem Bau zweier Brücken über die Flüsse Acre und Takutu 10 Prozent der Projekte (7,5 Mrd. USD) abgeschlossen, 38 Prozent (31 Mrd. USD) der Projekte werden derzeit ausgeführt, beispielsweise mehrere Schnellstraßen und eine Pipeline in den Nordosten Argentiniens. Es befinden sich 20 Prozent der Projekte (17 Mrd. USD) in der Vorbereitungsphase.

Mit dem Ziel, die Finanzierung regionaler Projekte der UNASUR unabhängig von internationalen Finanzinstitutionen durchzuführen, wurde 2007 auf Initiative von Hugo Chávez die Bank des Südens (Banco del Sur) mit Hauptsitz in Caracas gegründet. Chile, Peru und Kolumbien entschieden jedoch, sich nicht als Kapitaleigner zu beteiligen und verwiesen auf bereits bestehende Institutionen wie die IDB und die CAF. Ein Teilabschnitt des „Gasoducto del Sur“, dem bisher ambitioniertesten Energie- und Infrastrukturprojekt Südamerikas, sollte von der Bank des Südens finanziert werden.

Abbildung 1: Projekte der IIRSA, 2003-2008



Quelle: <<http://www.iirsa.org>>.

Das Abkommen über den Bau der Pipeline, die von Puerto Ordaz in der venezolanischen Karibik bis nach Patagonien verlaufen sollte, wurde im Dezember 2005 von den Präsidenten Brasiliens, Argentiniens und Venezuelas unterzeichnet. Nachdem das ökologisch wie ökonomisch umstrittene Projekt in den letzten zwei Jahren jedoch stagnierte, erklärte die brasilianische Regierung Anfang 2009 den Ausstieg aus dem Projekt. Brasilien hat sich Energie-Autosuffizienz zum Ziel gesetzt. Das „Gasoducto del Sur“ wäre aus brasilianischer Perspektive nur im Falle großer Energieknappheit in der Region zu rechtfertigen. Die Regierung geht jedoch davon aus, aufgrund des nationalen Know-hows bei regenerativen Energieträgern (Wasserkraft, Bioethanol) und der Erdöl- und Erdgasvorkommen vor der eigenen Küste schon bald Erdgas an Chile und Argentinien liefern zu können. Hier wird ein Konkurrenzkampf zwischen Brasília und Caracas, zum einen um die Machtposition in der Region, zum anderen auf den regionalen und globalen Energiemärkten deutlich: Venezuela hätte durch das Vorpreschen Brasiliens auf den Märkten fossiler Energieträger viel zu verlieren.

Die ALBA bietet Venezuela unter anderem die Möglichkeit, mittels präferentieller Zahlungskonditionen für die lateinamerikanischen Abnehmer venezolanischen Erdöls seinen politischen Einfluss in der Region zu konsolidieren. Zahlreiche bi- und subregionale Energieabkommen unterstreichen die Bedeutung von Erdgas und Erdöl in den venezolanischen Außenbeziehungen. Energiepolitische Abkommen mit der Karibik (Petrocaribe), den Andenstaaten (Petroandino) und dem südlichen Lateinamerika (Petrosur) verstetigen die Abhängigkeit der Rohstoffimporteure und sichern gleichzeitig Absatzmärkte für den venezolanischen Erdölkonzern PDVSA.

Auf dem V. Gipfeltreffen der ALBA, im Mai 2007, unterzeichneten die Präsidenten Venezuelas, Boliviens, Nicaraguas sowie der Vizepräsident Kubas ein ehrgeiziges Vorhaben, in dem auch zahlreiche Infrastruktur- und Energieprojekte konkretisiert wurden: In Bolivien sollen zwei Anlagen zur Herstellung von Flüssiggas gebaut und ein Projekt zur Exploration von vier Gasfeldern durchgeführt werden. In Kuba wurde die Raffinerie Cienfuegos modernisiert und im Dezember 2007 wieder in Betrieb genommen. In Nicaragua und Haiti sind der Bau von mehreren Raffinerien und eines Elektrizitätswerks geplant. Auf bilateraler Ebene wurden Mischunternehmen wie die YPFB-

Petroandina (Venezuela und Bolivien) zur Produktion von Erdöl und Erdgas, das Transportunternehmen TransALBA und das Telekommunikationsunternehmen Telecomunicaciones Gran Caribe S.A. (beide Venezuela und Kuba) gegründet. Es ist oft jedoch wenig transparent, welche Ankündigungen auch umgesetzt werden. Von vielen anvisierten Projekten existieren bislang kaum mehr als die Namen: Eine Korporation der staatlichen Airlines (Alas del Sur) oder ein transnationales Logistikunternehmen aller Mitgliedsländer für die Vermarktung und Lieferung von Zwischenprodukten und Maschinen bleiben bislang Zukunftsmusik.

## 6. Sicherheit und Verteidigung

Zwei außerordentliche UNASUR-Gipfel haben in der jüngsten Vergangenheit gezeigt, dass die UNASUR bei der ad-hoc Konfliktlösung und Streitschlichtung gegenüber anderen Institutionen wie der OAS und der Rio-Gruppe zunehmend an Bedeutung gewinnt; die ALBA hingegen spielt als regionaler Stabilitätsanker, nicht zuletzt aufgrund der geringen Legitimation ihrer venezolanischen Führungsmacht, keine besondere Rolle. Sowohl auf dem UNASUR-Gipfel in Santiago de Chile (2008) zur Beilegung der bolivianischen Staatskrise (Einsatz einer UNASUR-Kommission zur Aufklärung des Massakers von Pando), als auch in Bariloche (2009) zum Streit über die Stationierung von US-Streitkräften auf kolumbianischen Militärbasen, hat sich die UNASUR als flexibles und relativ effektives Forum zur Regelung regionaler Sicherheitsfragen erwiesen.

Bereits im März 2008 hatte der brasilianische Präsident Lula da Silva die Gründung eines Südamerikanischen Verteidigungsrates (CSD) im Rahmen der UNASUR vorgeschlagen, der sich an den NATO-Strukturen kollektiver Sicherheit orientieren sollte (siehe GIGA Focus Lateinamerika 12/2008). Zwar konnte Brasília sich mit dieser weitgehenden Initiative zunächst nicht gegen den Widerstand einiger Staaten (Kolumbien, Uruguay) durchsetzen, der CSD wurde jedoch im Dezember 2008 während des UNASUR-Gipfels in Saúpe beschlossen. Auf dem ersten Treffen der UNASUR-Verteidigungsminister im Rahmen des Südamerikanischen Verteidigungsrates in Santiago de Chile (März 2009) wurden folgende Grundparameter künftiger Aktivitäten (Aktionsplan 2009-2010) festgelegt: Südamerika soll als Friedenszone konsolidiert, die regionale Kooperation in der Verteidigungspolitik gestärkt und eine südamerikanische Identität in Verteidigungsfragen geschaffen werden.

Dazu gehören der Informationsaustausch über die Verteidigungspolitiken und größere Transparenz im Hinblick auf die Verteidigungsausgaben. Es sollen Konsultationsmechanismen bei Gefahren für den Frieden in der Region und Abstimmungsmechanismen im Hinblick auf die Positionen in multilateralen Verteidigungsforen geschaffen werden. Geplant sind außerdem gemeinsame Einsätze bei Naturkatastrophen. Auch in der Rüstungsindustrie wird eine stärkere Kooperation angestrebt.

Es bleibt vor dem Hintergrund immer noch bestehender Interessengegensätze zwischen den beteiligten Staaten abzuwarten, inwieweit diese ehrgeizigen Ziele auch umgesetzt werden. Die Errichtung des Verteidigungsrates kann als weiterer Schachzug Brasiliens zur Ausgrenzung der USA und Konsolidierung der eigenen Vormachtrolle in Südamerika gewertet werden. Gleichzeitig ist mit der Einrichtung des CSD formal die Wende zum Multilateralismus im südamerikanischen Verteidigungssektor vollzogen worden, die sich bei der operativen Zusammenarbeit der Streitkräfte seit Längerem abzeichnet. Derzeit werden gemeinsame Blauhelmeinsätze unter anderem auf Zypern (UNFICYP) und in Ost-Timor (UMNISET), vor allem aber in Haiti (MINUSTAH) durchgeführt. Mit der MINUSTAH führt erstmalig eine nahezu ausschließlich aus südamerikanischen Einheiten zusammengesetzte Friedenstruppe unter brasilianischer Ägide einen Blauhelmeinsatz durch und stellt sich damit eigenverantwortlich einer Staatskrise in der Region.

Die gemeinsame Eindämmung transnationaler Bedrohungen wird bisher von der Innenministerkonferenz des MERCOSUR koordiniert. Neben Arbeitsgruppen zur Bekämpfung von Drogenkriminalität (RED) und transnationalem Terrorismus (GTE), wird die beginnende Institutionalisierung einer multilateralen Sicherheitspolitik von dem MERCOSUR-Zentrum für Polizeiausbildung, einem Kooperationsabkommen zwischen den Bundespolizeien des MERCOSUR über die Zusammenarbeit auf operativer Ebene sowie von der 2003 in Montevideo implementierten Sicherheitsdatenbank SISME reflektiert. Möglich wäre mittelfristig eine Überführung der Sicherheitsinstitutionen des MERCOSUR in die UNASUR. In diesem Zusammenhang könnte sich die brasilianische Initiative zur Einrichtung eines UNASUR-Rates zur Bekämpfung von Drogenhandel und -missbrauch als richtungsweisend herausstellen.

## **7. Die Institutionalisierung von ALBA und UNASUR liegt nicht im Interesse ihrer Führungsmächte**

Die UNASUR hat in den letzten Jahren sowohl in den Bereichen Infrastruktur und Energie als auch im regionalen Sicherheits- und Verteidigungssektor substanzielle Fortschritte erzielt. Der ALBA dagegen können nach fünfjährigem Bestehen allenfalls Achtungserfolge im Energie- und Infrastruktursektor attestiert werden. Gleiches gilt für die Politikfelder Bildung und Gesundheit: Die umgesetzten Projekte scheinen häufig mehr an dem Kriterium der Öffentlichkeitswirksamkeit als an Funktionalität und Effektivität im Sinne der Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung ausgerichtet zu sein. Im Gegensatz zur UNASUR, hat sich die Bolivarische Allianz jedoch zumindest mit den sozialen Problemen der Region beschäftigt und einige sinnvolle Initiativen auf den Weg gebracht. Darüber hinaus hat die Allianz viel politische Aufmerksamkeit auf sich gezogen und so viel Anziehungskraft entwickelt, dass sie beständig gewachsen ist. Damit hat der Populist Chávez sein zentrales Ziel erreicht, Venezuela als tragende und treibende Kraft der regionalen Integrationsdynamik zu etablieren.

Beide Kooperationsprozesse weisen (vor allem aus europäischer Perspektive) erhebliche Institutionalisierungsdefizite auf. Während sich die Entwicklung der ALBA stärker auf der politischen Diskursebene und über ressourcengestützte Scheckbuchdiplomatie vollzieht, bemühen sich die UNASUR-Staaten zielstrebig darum, institutionelle Strukturen zu schaffen. Im Gegensatz zur UNASUR verfügt die ALBA nicht über einen Verfassungsvertrag und es gibt keine klare Regelung zur Entscheidungsfindung. Auch formelle Streitschlichtungsmechanismen sind in der ALBA nicht vorgesehen.

Im Mai 2008 wurde der Verfassungsvertrag der UNASUR von den Präsidenten der Mitgliedsstaaten unterzeichnet. Ratifiziert haben ihn bislang jedoch nur die wichtigsten ALBA-Mitglieder Venezuela, Ecuador und Bolivien. Nach den ideologischen Divergenzen innerhalb der UNASUR auf dem letzten Gipfel im August 2009 im Zusammenhang mit der Nutzung von kolumbianischen Militärbasen durch das US-Militär, wollen Chile, Kolumbien und Peru die Entwicklung der UNASUR unter ecuadorianischer Präsidentschaft abwarten bevor der Verfassungsvertrag ratifiziert wird. Hier zeigt sich, dass es für die UNASUR von entscheidender Bedeutung sein wird, inwieweit Venezuela seinen

wirtschaftlichen und ideologischen Einfluss in der Region konsolidieren kann. Da in der UNASUR bei der Entscheidungsfindung das Konsensprinzip bei Anwesenheit von mindestens drei Vierteln der Mitgliedsstaaten gilt, konnte die UNASUR bisher auch keine Einigung über die Besetzung des Generalsekretariats in Quito herbeiführen. Es stellt sich die Frage, ob sich Südamerika statt zu einer Union vielmehr hin zu zwei entgegengesetzten Machtpolen entwickeln wird. Viel wird von der mächtigsten Rolle Brasiliens abhängen, wenn es darum geht, die ideologisch verfeindeten Lager zu versöhnen.

Die UNASUR wurde allen Hindernissen zum Trotz mit dem Anspruch gegründet, eine südamerikanische Union mit starken Regionalinstitutionen zu schaffen. Jedoch steht im Verfassungsvertrag der UNASUR, dass keine supranationalen Elemente angestrebt werden, sondern dass die nationale Souveränität der einzelnen Staaten unangetastet bleiben soll. Neben der traditionellen Überbewertung nationaler Souveränität in der Region, ist aber vor allem fraglich, ob die brasilianische Regionalmacht überhaupt eine nachhaltige politische und wirtschaftliche Regionalintegration anstrebt. Schließlich zieht es Brasília auch seit Jahren vor, den MERCOSUR in einem Zustand latenter Institutionalisierung zu belassen. Wahrscheinlicher ist, dass es der Regierung Lula da Silva in erster Linie um regionale Stabilität und Infrastrukturentwicklung und nicht um politische Integration geht. Der kolumbianische Präsident Uribe verlieh seiner Integrationskepsis bereits auf dem Gründungsgipfel der UNASUR in Cuzco Ausdruck als er forderte, keine neuen regionalen Bürokratien zu schaffen.

In der Verfassung der UNASUR sind zwei übergeordnete Ziele formuliert: die Stärkung des politischen Dialogs zwischen den Mitgliedsstaaten und die Interessenvertretung Südamerikas gegenüber externen Akteuren. Solange die UNASUR in erster Linie ein politisches Diskussionsforum der südamerikanischen Präsidenten bleibt, hat die Telefonnummer, die in Washington, Brüssel und Berlin zur Diskussion südamerikanischer Wirtschafts- und Sicherheitsfragen gewählt werden muss, die Vorwahl von Brasília. Es liegt nicht im nationalen Interesse Brasiliens, dass sich daran etwas ändert.

## ■ Der Autor

Dr. Daniel Fleses ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien und Mitarbeiter im Regional Powers Network.

E-Mail: <fleses@giga-hamburg.de>; Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/fleses>>

Lotte Westermann war Praktikantin am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien. Sie studiert Internationale Ökonomie mit Schwerpunkt Lateinamerika an der Eberhard-Karls-Universität in Tübingen.

E-Mail: <lottewestermann@aol.com>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Im regionenübergreifenden Forschungsprojekt „Regionale Führungsmächte in Afrika, Asien, Lateinamerika und dem Nahen und Mittleren Osten“ befasst sich das Institut für Lateinamerika-Studien mit der Bedeutung Brasiliens für Südamerika. Seit Januar 2008 besteht am GIGA das Regional Powers Network (RPN). Das globale Forschungsnetzwerk für Internationale Beziehungen und *Comparative Area Studies* wurde gemeinsam mit der Universität Oxford, der Sciences Po in Paris und der Universität Hamburg etabliert.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Burchardt, Hans-Jürgen (2008), Venezuelas neue Antworten auf die soziale Frage: Eine Perspektive für Lateinamerika?, in: *Lateinamerika Analysen*, 19, 1, 37-54.

Fleses, Daniel (2008), *Brasiliens neue Verteidigungspolitik: Vormachtsicherung durch Aufrüstung*, GIGA Focus Lateinamerika, 12, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika)>.

Fleses, Daniel (2007), *Brasilien – Regionalmacht mit globalen Ambitionen*, GIGA Focus Lateinamerika, 6, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika)>.

Fleses, Daniel (2006), Respuestas del MERCOSUR a las amenazas transnacionales, in: *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20, 1, 163-180.

Fleses, Daniel und Detlef Nolte (2009), *Externe Rüstungs- und Militärallianzen: Eine neue Dimension in Lateinamerikas Sicherheitsagenda*, GIGA Focus Lateinamerika, 9, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika)>.

Hess, Natalie M. (2009), *Brasilien, Mexiko und LAC-Staaten – Inflation der strategischen Partner der EU in Lateinamerika?*, GIGA Focus Global, 6, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.

Nolte, Detlef und Christina Stolte (2008), *Lateinamerika: wirtschaftlich erstartet – politisch uneins*, GIGA Focus Lateinamerika, 5, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika)>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://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: 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, die jeweils monatlich erscheinen. 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. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Wolfgang Hein; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Bert Hoffmann; Lektorat: Julia Kramer  
Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg