

Maihold, Günther

Research Report

Kolumbiens Frieden und Venezuelas Krise: Wie sich in Südamerika eine regionale Krisenlandschaft aufbaut

SWP-Aktuell, No. 13/2018

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Maihold, Günther (2018) : Kolumbiens Frieden und Venezuelas Krise: Wie sich in Südamerika eine regionale Krisenlandschaft aufbaut, SWP-Aktuell, No. 13/2018, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255519>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kolumbiens Frieden und Venezuelas Krise

Wie sich in Südamerika eine regionale Krisenlandschaft aufbaut

Günther Maihold

Trotz aller politischen Versuche, den kolumbianischen Friedensprozess und die inneren Verwerfungen in Venezuela voneinander zu isolieren, deuten viele Anzeichen darauf hin, dass sich beide Entwicklungen zunehmend verknüpfen. Krisenkonstellationen eines prekären Friedens in Kolumbien und einer autoritären Erstarrung in Venezuela drohen ineinander überzugehen. Es gibt die begründete Sorge, dass dadurch neue Gewaltdynamiken entstehen. Die beiden Nachbarländer in den Anden sind durch ideologische Konfrontation, Grenzkonflikte, illegale Gewaltakteure, Migrationsströme, Drogenökonomie und wirtschaftlichen Austausch so eng miteinander verbunden, dass sich die einzelnen Probleme sowohl innerhalb der beiden Länder als auch grenzüberschreitend kaum mehr voneinander trennen lassen. Dabei werden die Friedensbemühungen in Kolumbien durch die politische und wirtschaftliche Krise in Venezuela erheblich beeinträchtigt. Um nachhaltigen Schaden zu vermeiden, sind integrale Lösungen gefragt. Gestützt werden müssten sie nicht nur von den beiden Staaten selbst, sondern auch von der internationalen Gemeinschaft.

Kolumbien und Venezuela sind durch den laufenden kolumbianischen Friedensprozess eng miteinander verbunden. Die Regierung in Caracas fungierte als Garant der Verhandlungen im kubanischen Havanna, die nach mehr als fünf Jahren im November 2016 zum [Friedensschluss zwischen der kolumbianischen Regierung unter Präsident Juan Manuel Santos und der Spitze der FARC-Guerilla](#) führten. Doch trotz dieser Unterstützung prägen zahlreiche Konflikte die Beziehungen zwischen beiden Ländern. Nun droht dabei eine neue Eskalationsstufe – und zwar im Kontext der politischen Krise in Venezuela; dabei wird über die Legitimi-

tät der verfassungsgebenden Versammlung und der von ihr anberaumten Präsidentschaftswahlen gestritten (vgl. S. 5).

Gegenseitige Vorwürfe und Drohungen belasten das bilaterale Verhältnis; die Kontakte zwischen den Regierungen sind eingefroren. Es gibt Anlass zur Sorge, dass die Krise in Venezuela nach Kolumbien überschwappen und den noch jungen Friedensprozess dort zusätzlich erschweren oder gar gefährden könnte. Zum einen ist die Lage an der gemeinsamen Grenze angespannt; zum anderen steigen die Lasten für Unterhalt und Versorgung venezolanischer Migranten in Kolumbien. Dort werfen die im

März 2018 anstehenden Parlamentswahlen und die im Mai nachfolgenden Präsidentschaftswahlen ihre Schatten voraus. Die nationale Versöhnung ist belastet, denn durch den Wahlkampf wächst abermals die Polarisierung zwischen Anhängern und Gegnern des Friedensschlusses.

Außerdem steht die kolumbianische Regierung unter Druck der USA, die Koka-Produktion im Land – die wieder gestiegen ist – zu bekämpfen. Der Kokain-Export in die Vereinigten Staaten und auf den europäischen Markt verläuft über Transitwege, die durch Venezuela führen; die Machtstrukturen dort werden so noch weiter korumpiert. Teile des Militärapparats und der politischen Elite Venezuelas sind nachweislich in den Drogenhandel involviert und werden von US-Behörden strafrechtlich verfolgt. Kriminelle Post-Konflikt-Strukturen in Kolumbien wiederum (bestehend aus ehemaligen FARC-Kämpfern und wiederbewaffneten Paramilitärs) bieten Anreize, sich weiter am Drogengeschäft zu beteiligen. In der Grenzregion und darüber hinaus beschädigt dies nachhaltig den kolumbianischen Friedensprozess, weil bestehende Gewaltverhältnisse sich nicht überwinden lassen.

Kolumbiens fragiler Frieden

Seit das Friedensabkommen für Kolumbien in Kraft getreten ist, sind die Kämpfer der FARC-Guerilla erfolgreich demobilisiert und entwaffnet worden. Damit hat der Friedensprozess eine neue Phase erreicht. Jetzt geht es um die (Re-) Integration der knapp 7000 Kämpfer in das soziale Leben des Landes. Der »territoriale Frieden« wird so zur zentralen Dimension des staatlichen Handelns. Weitreichende Prozesse lokaler Versöhnungs- und Entwicklungsforen müssen angestoßen werden, um ein friedliches Zusammenleben auf der Grundlage von Übergangsgerechtigkeit, Schuldanerkennung, Amnestieprozessen und politischer Partizipation zu ermöglichen. Die UN unterstützen die neue Etappe durch eine zweite vom Sicherheitsrat mandatierte Mission. Mit dem Friedensschluss war zunächst eine UN-Verifizie-

rungsmission eingesetzt worden; diese hat die Phase, in der Waffen eingezogen und abtransportiert wurden, zeitverzögert am 25. September 2017 abgeschlossen.

Doch die wirtschaftliche, soziale und politische Reintegration der demobilisierten Kämpfer kommt nur schleppend voran, ebenso die Überwachung der vereinbarten Sicherheitsgarantien. Auch Attentate belasten den Prozess; im Jahr 2017 wurden über 75 ethnische und soziale Führungspersonlichkeiten sowie Vertreter von Menschenrechtsgruppen ermordet. Übergriffe auf ehemalige FARC-Kämpfer gefährden das notwendige Vertrauen, dass sie sich erfolgreich in die Gesellschaft eingliedern lassen. Zudem haben sich nach Schätzungen von Beobachtern zwischen 150 und 800 ehemalige Kämpfer von der Organisation losgesagt, um auf eigene Rechnung kriminelle Geschäfte zu betreiben. Ein entsprechendes Betätigungsfeld ist der Drogenhandel und -anbau. Die dafür genutzte Fläche in Kolumbien wuchs zwischen 2015 und 2016 um 52 Prozent. Nach Berechnungen des UN-Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) dürfte sich damit die Kokain-Produktion im Land um 34 Prozent erhöht haben. Dagegen kommt das von der Regierung aufgesetzte Programm zur Substitution von Drogenanbau (PNIS) nicht voran. Angestrebt wird, 100 000 Hektar vormals für die Koka-Produktion genutzter Flächen umzuwidmen; bislang ist dies nur für 5 Prozent davon gelungen. Gerade in der Grenzregion zu Venezuela (Catatumbo/Cúcuta) kommt es zu Unruhen und Straßenblockaden, für die Koka-Bauern und venezolanische Migranten verantwortlich gemacht werden.

Die kolumbianische Regierung steht nicht nur deshalb unter Druck, den Friedensprozess dynamischer umzusetzen, weil zu hohe Erwartungen enttäuscht worden wären. Tatsächlich haben sich die materiellen Lebensbedingungen verschlechtert. Vielfach sind grundlegende Zusicherungen aus dem Friedensabkommen unerfüllt geblieben. Eines der zentralen Probleme ist der Zeitverzug im Handeln von Regierung und

Parlament. Verzögerungen gab es nicht nur dabei, die notwendigen Gesetze zur Transitionsjustiz (Justicia Especial para la Paz) in Kraft zu setzen und die entsprechenden Richter zu bestellen. Ebenso mangelt es an administrativen Kapazitäten, mit denen sich eine staatliche Präsenz in den vormals von der Guerilla kontrollierten Gebieten entwickeln ließe. Eingeschränkt sind auch die finanziellen Möglichkeiten, um Vertriebene und Ex-Kämpfer zu integrieren. Nötig dafür wären Wirtschaftsförderung, Infrastruktur-Investitionen und Produktivprojekte zum Anbau von Agrarerzeugnissen und zur Gründung von Kleinunternehmen. Dass solche Angebote fehlen, stellt die Nachhaltigkeit der Demobilisierung in Frage. Damit steigt wiederum die Gefahr, dass Ex-Kämpfer in die Kriminalität abwandern. Nicht zuletzt wird so auch die ohnedies prekäre Unterstützung der Bevölkerung für den Friedensprozess weiter geschwächt.

Im November 2017 endete der »fast track« zur erleichterten Verabschiedung zahlreicher Gesetze, die Teil des Friedensabkommens sind. Nun folgt das legislative Verfahren endgültig der Logik des beginnenden Wahlkampfs in Kolumbien. Von den 24 Gesetzesinitiativen, die unter der Sonderregelung realisiert werden sollten, gelang dies nur bei zehn zentralen Regelungsvorschlägen der Regierung. Vollständig gescheitert ist die politische Reform zur Neuordnung der Wahlbezirke in den ehemaligen FARC-Gebieten. Eine Vielzahl an liegengebliebenen Gesetzesvorhaben, die sich aus dem Friedensabkommen ergeben, dürfte auf die lange Bank geschoben werden. Denn im Kontext des beginnenden Wahlkampfs hat sich die Regierungsfraktion von Präsident Santos aufgelöst; die Folge sind wechselnde Mehrheiten im Parlament. Überdies werden verabschiedete Gesetze noch vom Obersten Gerichtshof geprüft, was ihr Inkrafttreten weiter verzögert. Damit gewinnen institutionelle und politische Kalküle die Oberhand gegenüber dem Friedensziel der Regierung Santos. Dieser bleiben noch sieben Monate im Amt, die angesichts der Neuorientie-

rung von Kolumbiens politischen Kräften schwierig werden dürften.

Der Wahlkampf trägt ein Übriges dazu bei, den Konsens für den Friedensschluss zu beeinträchtigen. So erhitzt eine ideologische Auseinandersetzung um den sogenannten »castro-chavismo« die Gemüter. Es geht dabei um das Szenario, dass in Kolumbien »venezolanische Verhältnisse« entstehen könnten, weil die FARC als politische Partei die Wahlkampfarena betritt. Ein solches Zerrbild zeichnen Teile der konservativen Opposition. Demnach steht zu befürchten, dass Mangelversorgung eintritt, Privateigentum abgeschafft wird, politische Gegner strafrechtlich verfolgt werden und das Militär unterwandert wird – Phänomene also, die mit dem sozio-ökonomischen Niedergang und den politischen Verwerfungen im Nachbarland assoziiert werden.

Die Krise Venezuelas ist insofern unmittelbar Teil der inneren Konflikte in Kolumbien; sie verstärkt dort die Polarisierung im Streit um Inhalt und Gültigkeit des Friedensabkommens. Zu erwarten ist, dass sich damit die politische wie rechtliche Interpretation des Abkommens nach innenpolitischen Prioritäten richten wird und der Friedensprozess austrocknet. Bereits jetzt beklagt die FARC (nicht zu Unrecht), dass die Regierung bei der Umsetzung einzelner Elemente in Verzug sei und sich daher die innere Logik des Abkommens erheblich verschiebe. Dies gilt nicht zuletzt für die Eingliederung der demobilisierten Kämpfer. Sie haben nach UN-Angaben bereits zu 55 Prozent die vorgesehenen »Räume der Wiedereingliederung« verlassen; weil staatliche Angebote für Reintegration und Ausbildung fehlen, suchen sie ihr Auskommen auf eigene Faust.

Friedensverhandlungen mit ELN stocken

Am 9. Januar 2018 lief der Waffenstillstand aus, den die kolumbianische Regierung mit der weiterhin bewaffnet agierenden ELN-Guerilla geschlossen hatte. In der ecuadorianischen Hauptstadt Quito wurde darüber

verhandelt, die Vereinbarung zu erneuern. Doch diese Gespräche sind mittlerweile ausgesetzt, weil ELN-Kämpfer demobilisierte FARC-Angehörige sowie Polizeistationen und Angehörige der Sicherheitsorgane angegriffen hatten.

Derzeit ist schwer vorstellbar, dass ein erfolgreicher Friedensprozess mit der ELN bis zum Ende der Amtszeit von Präsident Santos möglich wird. Die ELN ist ein sehr viel schwierigerer Verhandlungspartner als die FARC, und ihre dezentrale Organisationsstruktur erfordert langwierige interne Abstimmungsprozesse. Zugleich hat das kolumbianische Militär seine Aktionen gegen die ELN verschärft; das Misstrauen zwischen den Verhandlungspartnern dürfte dadurch weiter wachsen. Auch will sich die Regierungsseite im Wahlkampf nicht dem Vorwurf aussetzen, eine zu nachgiebige Haltung einzunehmen. Die ELN operiert unter anderem in Grenzgebieten zu Venezuela. Dort entsteht so weiterer Zündstoff in einer ohnehin komplexen Situation. Denn an Kolumbiens Grenzen überlagern sich kriminelle Aktivitäten, Guerilla-Vorstöße und massive Bevölkerungsbewegungen durch Migration.

Migrationsdruck und Grenzsicherheit

Die problematische Lage an der kolumbianisch-venezolanischen Grenze ist ein zentrales Element der neuen Krisenlandschaft im nördlichen Andenraum. Angesichts der humanitären Notsituation in Venezuela suchen große Bevölkerungsteile einen Ausweg aus ihrer prekären Lage, indem sie nach Kolumbien und Brasilien auswandern. Vor allem Richtung Kolumbien sind massive Migrationsbewegungen in Gang gekommen, die das friedliche Zusammenleben beeinträchtigen. Damit haben sich die Vorzeichen vergangener Zeiten umgekehrt – in den Jahren des Ölbooms ab 1970 waren viele Kolumbianer nach Venezuela emigriert, um dort bessere Lebenschancen zu finden.

Nach Angaben der kolumbianischen Regierung sind in den vergangenen 18 Monaten über 600 000 Personen aus Venezuela

eingewandert; hinzu kommen kolumbianische Remigranten. Für den Fall, dass sich die wirtschaftliche Krise im Nachbarland zuspitzt, wird mit einem dramatischen Anstieg der Migrantenzahl gerechnet. Insgesamt sollen bereits 1,2 Millionen Venezolaner aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen nach Kolumbien gekommen sein. Die Versorgung dieser neuen Bevölkerungsgruppe bereitet zunehmend logistische und soziale Probleme; anti-venezolanische Reaktionen sind bereits erkennbar.

Die Migration geht einher mit Turbulenzen an der rund 2200 Kilometer langen Grenze zwischen beiden Ländern. Hier zeigen sich erste Gewaltkonflikte. Wirtschaftliche Krisen haben immer wieder – zuletzt im August 2016 – zur Schließung der sechs offiziellen Grenzübergänge geführt. Daneben bestehen aber noch 288 informelle Übergänge; die Grenze muss als porös gelten. Legale und illegale Geschäfte prägen die Grenzregion ebenso wie die staatenübergreifende Lebensweise indigener Gruppen und gemeinsame ökologische Herausforderungen. Von zentraler Bedeutung ist das Thema Grenzsicherheit. Die Sicherheitslage ist komplex, weil in diesem Gebiet verschiedene Problemfaktoren zusammentreffen: massive Migrationsströme, Transitrouten des Drogenhandels, Rückzugsgebiete der ELN-Guerilla und ein wachsender Schwarzhandel zwischen den Ländern.

Gerade in Wahlzeiten lässt sich die Frage des Grenzmanagements innenpolitisch instrumentalisieren, wie die Vergangenheit gezeigt hat. Die Interessen von Guerilla-Gruppen, wiedererstarkten Paramilitärs und kriminellen Organisationen sind in vielfältiger Weise mit formellen und informellen Instanzen an der Grenze bzw. in der Grenzregion verwoben – darunter Kontroll-einrichtungen auf beiden Seiten, Militär und venezolanische Stoßtrupps. Der Migrationsdruck eröffnet hier noch zusätzliche Konflikt-Konstellationen, ebenso weitere Möglichkeiten auf dem Feld illegaler Wirtschaft. Da keine gemeinsame Grenzpolitik der beiden Regierungen in Sicht ist, droht das Problem außer Kontrolle zu geraten.

Durch gezielte Übergriffe oder fahrlässige Aktionen von Grenzpolizei und Militär kann die Lage leicht eskalieren. Es bedarf dringend beiderseitiger Mechanismen zur Krisenintervention, damit sich die Konflikte an der Grenze nicht verselbständigen und mögliche Kettenreaktionen vermieden werden.

Folgen für die Wirtschaftsentwicklung

Das Verhältnis zwischen Kolumbien und Venezuela ist aufgrund vielfacher Sensibilitäten und Interdependenzen politisch schwer zu managen. In den bilateralen Beziehungen kommt es leicht zur Konfrontation, wenn interne Schwierigkeiten auf das jeweilige Nachbarland projiziert werden. Bevor in Caracas unter Präsident Hugo Chávez 2009 die Ära einer restriktiven Wirtschaftspolitik begann, war Venezuela der zweitwichtigste Handelspartner Kolumbiens (nach den USA). An die venezolanische Seite wurden Industrieprodukte und in wachsendem Umfang auch Grundnahrungsmittel geliefert. 2007 setzte Kolumbien 17 Prozent seines Außenhandels mit Venezuela um; 2016 betrug dieser Wert gerade noch 0,5 Prozent. Erschwert wird der Handel durch den Umstand, dass die venezolanische Regierung drei offizielle Dollarkurse unterhält, zu denen noch der Schwarzmarktkurs kommt. Viele kolumbianische Firmen – zuletzt die Fluglinie Avianca – haben ihre wirtschaftliche Tätigkeit im Nachbarland eingestellt, weil sie beim Umtausch der venezolanischen Währung in US-Dollar massive Verluste erlitten.

Wachsende Asymmetrien zwischen beiden Ländern beeinträchtigen die wirtschaftliche Entwicklung. In Venezuela gibt es eine staatlich gelenkte Planwirtschaft; Kolumbien betreibt eine an offenen Märkten orientierte Wettbewerbspolitik. Angesichts dieser unterschiedlichen Wirtschaftssysteme sind Ungleichgewichte nicht zu vermeiden. Massive Preisdifferenzen bei strategischen Gütern erzeugen eine unmittelbare Nachfrage über die Grenze hinweg. Dies gilt etwa für das staatlich subventio-

nierte Benzin in Venezuela, das kolumbianische Käufer anlockt. Umgekehrt bestehen in Venezuela bei Lebensmitteln und Medikamenten dramatische Versorgungsengpässe, die täglich den kleinen Grenzverkehr in Richtung Kolumbien anschwellen lassen. Dadurch wiederum werden auf kolumbianischer Seite etwa die Gesundheitsinfrastruktur und die Güterversorgung in grenznahen Orten erheblich belastet.

Zunehmend wird der Handel mit Kraftstoff, Vieh, Lebensmitteln, Gold und Menschen über Schmuggel und Schleichhandel organisiert. Pro Tag sollen Waren im Wert von einer Million US-Dollar über die grüne Grenze gelangen. Neue Paramilitärs, Kämpfer der ELN sowie chavistische Kollektive konkurrieren um die Kontrolle der Grenze, über die auch eine der wichtigsten Transitrouten für den internationalen Kokain-Handel verläuft. Übergriffe der venezolanischen Streitkräfte auf das Gebiet des Nachbarlandes sind an der Tagesordnung. Solche Aktionen sollen dem Eindruck entgegenwirken, dass Venezuela immer weiter ausblutet.

Venezuelas anhaltende Krise

Wohl in keinem anderen Staat Lateinamerikas gibt es derzeit eine so große Zahl an sich überlagernden Krisen wie in Venezuela. Das Land steht am Rand der Zahlungsunfähigkeit, die Bevölkerung ist einem humanitären Notstand ausgesetzt, und die politische Situation ist geprägt durch eine Gleichschaltung der Machtzentren, die offen autoritären Mustern folgt. Soeben erklärte Präsident Nicolás Maduro, dass jene Oppositionsparteien, die die Kommunalwahl am 10. Dezember 2017 boykottiert hatten, nicht zu den Präsidentschaftswahlen am 20. Mai 2018 zugelassen würden.

Venezuela ist in hohem Maße von seinen Ölvorkommen abhängig; 96 Prozent der Deviseneinnahmen gehen auf Ölexporte zurück. Daher haben die niedrigen Ölpreise eine massive Krise der Staatsfinanzen bewirkt. Das Land will nun offenbar auch nicht mehr seine Kredite bedienen; es ver-

liert so Bonität auf den internationalen Kreditmärkten und kommt einem Staatsbankrott immer näher. Die Inflation in Venezuela beziffert der IWF für das Jahr 2017 auf 2400 Prozent, bei einer Schrumpfung der Wirtschaft um 12 Prozent. Die Verschuldung beläuft sich auf 120 Milliarden US-Dollar – mit hohen Rückzahlungsquoten in den kommenden zehn Jahren. Dabei schlagen insbesondere die Kredite des nationalen Ölkonzerns PDVSA zu Buche, denn dieser muss über die umfangreichen Ölvorkommen als Garant für das fehlende Staatsbudget eintreten. Derweil verfällt der Produktionsapparat rasant, weil Investitionen ausbleiben. Wurden Ende der 1990er Jahre in Venezuela pro Tag noch 3,2 Millionen Fass Rohöl gefördert, so lag die Produktion im Oktober 2017 bei nur noch 1,9 Millionen Fass täglich. Auch wenn Venezuela mit 7 Prozent Marktanteil noch immer drittgrößter Ölversorger der USA ist, so decken die entsprechenden Dollar-Einnahmen nicht den Importbedarf des Landes.

Unlängst wurde General Manuel Quevedo zum Präsidenten der PDVSA ernannt. Die Berufung zeigt deutlich, wie stark der venezolanische Herrschaftsapparat von Angehörigen des Militärs durchdrungen ist. Den Streitkräften unterstehen auch die Verteilungssysteme für Lebensmittel und Medikamente. Die wachsende »Militarisierung« des postchavistischen Systems lässt erkennen, dass Präsident Maduro seine Macht über die Sicherheitsorgane zu bewahren sucht. Diese werden gleichzeitig zu den zentralen Pfeilern der staatsbezogenen Wirtschafts- und Sozialprogramme. Mit dem Niedergang des nationalen Produktionsapparates begibt sich das Land immer mehr in Abhängigkeit von externen Kreditgebern bzw. Staaten wie China, Russland und Indien. Diese kaufen die wertlosen Schuldenpapiere auf und sichern sich so Einfluss auf Venezuelas Ressourcensektor sowie Anteile an den Ölreserven des Landes.

Mit immer neuen Tricks versucht Maduro, die Wirtschaft zu stabilisieren und die Versorgungslage zu verbessern. Dazu gehört auch die angekündigte Einführung

der rohstoffgebundenen Kryptowährung »Petro«; sie wäre die erste staatliche Digitalwährung. Der Krypto-Petro soll stark an den Ölpreis gebunden sein, garantiert durch Venezuelas riesige Öl- und Gasvorkommen sowie die Gold- und Diamantenreserven des Landes. Wie es im White Paper zu seiner Einführung heißt, soll sich der Petro für Investitionen, Spareinlagen und zum zwischenstaatlichen Finanztransfer nutzen lassen. Gleichzeitig soll die Währung allen Bürgern dazu dienen, Steuern und nationale Dienstleistungen zu bezahlen. Durch ihre Bindung an den jeweils aktuellen Ölpreis soll der Inflationsdruck reduziert und eine größere Unabhängigkeit vom US-Dollar erreicht werden.

Am 20. Februar 2018 beginnt der einmonatige Vorverkauf für den Petro. Die venezolanische Regierung erhofft sich davon den Zufluss frischen Kapitals, das zur Stabilisierung der nationalen Wirtschaft dienen soll. Geplant ist die Ausgabe von 100 Millionen Petro; damit würde das Land 100 Millionen Barrel an Erdölreserven verpfänden, um 5,9 Milliarden Dollar einnehmen zu können. Der Petro könnte dem Land so wieder Zugang zu den internationalen Finanzmärkten verschaffen. Allerdings sind Zweifel angebracht, ob eine Abkoppelung vom internationalen Ölmarkt wirklich gelingen kann, der weiterhin an den US-Dollar gebunden bleibt. Interne Verwerfungen im Land könnten den Petro schnell in eine Abwärtsspirale führen, sollte der Zugriff auf Öl in Frage gestellt sein. Das von Maduro kaltgestellte Parlament hat den Petro bereits als »verfassungswidrige Schuldenaufnahme« bezeichnet, weil ihm eine parlamentarische Zustimmung fehle. Die politische Krise strahlt also auch auf dieses neue Finanzierungsinstrument aus.

Die Schwäche der Opposition

Am 30. Juli 2017 wurde in Venezuela eine verfassungsgebende Versammlung gewählt. Damit hat sich Präsident Maduro ein Instrument zur Durchsetzung seiner Interessen geschaffen. Die von der Opposition domi-

nierte Nationalversammlung wurde suspendiert; alle staatlichen Institutionen sind nun dem neuen Organ untergeordnet. Durch eine taktische Kombination aus Repression und Verhandlung ist es Maduro gelungen, die Opposition aufzureiben und ihren Druck auf das Regime zu neutralisieren. Das oppositionelle Bündnis Mesa de Unidad Democrática (MUD) ist geschwächt; ihre Anführer hat Maduro erfolgreich gegeneinander ausgespielt. Konnte die Opposition noch [Mitte 2017 massive Proteste organisieren](#), so ist sie heute kaum mehr handlungsfähig.

Grund dafür ist nicht zuletzt, dass die Zivilgesellschaft sich aus dem politischen Leben zurückgezogen hat. Die Bevölkerung glaubt nicht mehr daran, ihre Lage verbessern zu können, indem sie auf die Straße geht. Damit haben die Oppositionsparteien sowohl ihre institutionelle Basis als auch ihre gesellschaftliche Verankerung verloren. Umso stärker setzen sie nun auf Hilfe der internationalen Gemeinschaft, um ihre Forderungen in Verhandlungen mit der Regierung (zuletzt in der Dominikanischen Republik) zu forcieren. Im Zentrum stehen vier Punkte: Anerkennung der humanitären Krise durch die Regierung; Wiedereinsetzung der Nationalversammlung; Vereinbarung eines verlässlichen Wahlkalenders; Freilassung der 300 politischen Gefangenen.

Doch wurde auf diese Forderungen bisher nicht eingegangen. Die Opposition sieht sich einem unwilligen Regime gegenüber, das mehr auf Zeit spielt, als in ernsthafte Verhandlungen einzusteigen. Kaum geholfen hat ihr auch die Lima-Gruppe – ein informeller Zusammenschluss von 14 amerikanischen Staaten, die auf ihrem jüngsten Treffen in Santiago de Chile die vorgezogene Präsidentschaftswahl in Venezuela einhellig als »illegitim und wenig glaubwürdig« ablehnten. Ein Teil der venezolanischen Oppositionsparteien möchte mit der Regierung über die Wahlmodalitäten verhandeln, der Rest ist dagegen. Damit sind die Chancen für ein geeintes Auftreten gering, und die zentrifugalen Kräfte dürften durch das Taktieren der Regierung nur wei-

ter befördert werden. In nationalistischen Aufrufen denunziert Maduro die Opposition, indem er ihr unterstellt, aus Washington und Bogotá ferngesteuert zu werden. Die Sanktionen der Trump-Administration und die ablehnenden Positionen in Kolumbien gegenüber seiner Regierung lässt Maduro so als Bedrohung der nationalen Souveränität erscheinen.

Handlungsoptionen in der regionalen Krisenlandschaft

Die Problemagenda zwischen Kolumbien und Venezuela ist extrem komplex, viele Konflikt-Konstellationen bedingen bzw. überlagern einander. Um durch diese Krisenlandschaft zu navigieren, bedarf es Anstrengungen auf nationaler und regionaler Ebene. Positive Impulse aus Lateinamerika sind nicht zu erwarten, denn bestehende Mechanismen regionaler Krisenbewältigung – wie etwa die Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) – sind größtenteils verfallen; die Lima-Gruppe beschränkt sich auf gemeinsame Erklärungen. Damit ist die internationale Gemeinschaft gefordert. Sie ist in der Region schon aktiv, durch ihr Engagement in Kolumbiens Friedensprozess ebenso wie durch (erfolglose) Vermittlungsbemühungen in Venezuela. Gefragt sind integrale Lösungen, welche die nationalen, binationalen und regionalen Dimensionen der Konfliktlage erfassen.

Zunächst gilt es die ideologische Verkrampfung in der kolumbianischen Innenpolitik zu lösen. Derzeit findet jede politische Wendung in Venezuela einen unmittelbaren Resonanzraum in der aufgeheizten Wahlkampf-Atmosphäre Kolumbiens; darunter leidet das bilaterale Verhältnis. Wird die Fixierung auf das negativ besetzte Bild des Nachbarlandes nicht überwunden, dürfte es kaum gelingen, die Auswirkungen des erstarrten Autoritarismus in Venezuela auf den kolumbianischen Friedensprozess zu kontrollieren. Zahlreiche bilaterale Probleme liegen auf dem Tisch, die einer Bearbeitung bedürfen. Vor allem muss die Grenzregion befriedet werden. Weil sich

hier alte und neue Konflikt-Konstellationen überlagern, ist die Gefahr besonders groß, dass Gewalt – unterschiedlicher Form – aufflammt. Durch Investitionen in die Infrastruktur müssten wirtschaftliche Impulse zur Wiedereingliederung ehemaliger FARC-Kämpfer geschaffen werden. Sonst droht die Gefahr, dass sie zu ELN-Kräften oder zu kriminellen bzw. paramilitärischen Gruppen überwechseln, die im Grenzgebiet operieren. Regionale Versöhnungsforen und Entwicklungsausschüsse müssen ihre Arbeit schnell aufnehmen bzw. abschließen, um Bedingungen zu gewährleisten, unter denen wirtschaftliche Dynamik in den bislang marginalisierten Regionen entstehen kann. Zudem gilt es, den Drogentransit nach Venezuela zu unterbinden; er eröffnet Zugang zu massiven Ressourcen und befeuert die politischen Auseinandersetzungen. Gefordert sind hier vor allem die Sicherheitsorgane Kolumbiens; von venezolanischer Seite ist derzeit keine Unterstützung zu erwarten, da sich Teile des dortigen Militärs selbst am Drogengeschäft beteiligen.

Die Wahlen, die 2018 in beiden Ländern anstehen, versprechen gegenwärtig keine nachhaltigen Impulse für einen Wandel der konfrontativen Beziehungen. Venezuelas schwache Opposition wird den gleichgeschalteten Institutionen des Landes wenig entgegensetzen können, sollte es erneut zu Wahlbetrug kommen. Auch wenn die internationale Gemeinschaft den Wahlgang nicht als legitim anerkennt, dürfte das Regime in Caracas in der Lage sein, seine Herrschaft aufrechtzuerhalten – ungeachtet der prekären Lebensbedingungen eines Großteils der Bevölkerung. Dass Andersdenkende weiter mit Verfolgung rechnen müssen, zeigt eine neue Verordnung, durch die politische Kritik zum »Hassverbrechen« erklärt und so zu einem Delikt gemacht wurde. Zugleich setzt die Regierung darauf, dass die Ölpreise anziehen und ihr so wieder größere finanzielle Spielräume zur Verfügung stehen. In Kolumbien deutet sich ein Wahlsieg jener Kräfte an, die das Friedensabkommen kritisch sehen und sich im Wahlkampf von Venezuela abgrenzen. Der

ohnehin prekäre Friedensprozess könnte damit noch stärker ins Stocken geraten, zumal seitens der Zivilgesellschaft kein nachhaltiger Druck zugunsten einer Implementierung des Abkommens zu erwarten ist.

Der internationalen Gemeinschaft obliegt es, zu verhindern, dass sich im kolumbianisch-venezolanischen Spannungsfeld die verschiedenen Krisenfaktoren gegenseitig aufschaukeln. Nötig ist vor allem der Aufbau eines humanitären Korridors, der in Venezuela der Versorgungsknappheit bei Lebensmitteln und Medikamenten entgegenwirkt. Die Regierung Maduro verschließt sich bislang jedoch einer solchen Maßnahme. Deshalb wäre daran zu denken, entsprechende Hilfgelder für venezolanische Bürger einzusetzen, die nach Kolumbien geflüchtet sind – auch wenn dadurch kurzfristig ein zusätzlicher Impuls für verstärkte Migration entstehen würde.

Die USA und die EU haben Sanktionen gegen Venezuela verhängt. Diese Maßnahmen sind dazu angetan, die Kosten zu erhöhen, welche die Regierung Maduro für ihren Kurs zu tragen hat. Dies gilt für den Zugang des Landes zu Krediten auf dem internationalen Finanzmarkt, aber ebenso für persönliche Ressourcen, die Vertreter des Regimes meist im Ausland geparkt haben. Doch diese Sanktionswirkung ist nur eine Seite der Medaille. Nötig wäre auch der Anreiz, dass die Kosten sinken werden, sollte das Land zu demokratischen Verhältnissen zurückkehren. Auf dem Weg dorthin müsste unter Beteiligung der Opposition ein Transitionsplan formuliert werden, der sowohl Elemente einer wirtschaftlichen Anpassungspolitik enthält als auch vorsieht, die verschiedenen Gewalten des Landes wieder in geregelter Weise funktionieren zu lassen. Dabei wären auch Fragen nationaler und internationaler Strafverfolgung zu klären, die für Gefolgsleute des Maduro-Regimes von zentraler Bedeutung sind. Hier dürfte ein Ansatzpunkt liegen, um die verschiedenen Handlungsebenen sinnvoll miteinander zu verknüpfen, so dass sich die venezolanisch-kolumbianische Krisenlandschaft integriert bearbeiten lässt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

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

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

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364