

Strategien südamerikanischer Sekundärmächte

Daniel Flemes und Leslie Wehner

Der Amerikagipfel in Cartagena (Kolumbien) am 14./15. April 2012 endete ohne Abschlusserklärung. Tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten über die Ausgrenzung Kubas und die Malvinasfrage legen den Schluss nahe, dass regionalpolitische Fragen künftig andernorts entschieden werden: in Südamerika.

Analyse

Der globale Aufstieg der Regionalmacht Brasilien ist in aller Munde. Argentinien, Chile, Venezuela und Kolumbien erfahren dagegen weitaus weniger Aufmerksamkeit. Gemessen an ihren materiellen Ressourcen und ihrem außenpolitischen Einfluss gelten sie als regionale Sekundärmächte. In Reaktion auf die zunehmend dominante Rolle Brasiliens haben diese vier Staaten unterschiedliche außenpolitische Strategien entwickelt.

- Alle vier Sekundärmächte gehen Koalitionen mit externen Mächten ein, um sektorspezifische Interessen (Handel, Rüstung, Technologie) zu verfolgen. Zudem dienen die Bündnisse mit den USA, China oder Russland dazu, den außenpolitischen Manövriererraum gegenüber der Regionalmacht auszubauen.
- Während Argentinien das Verhältnis zu Brasilien als eine „kompetitive Partnerschaft“ versteht, führt Venezuela mit der Bolivarischen Allianz für die Völker unseres Amerika (ALBA) ein alternatives Regionalforum an, in dem mit Bolivien und Ecuador zwei weitere südamerikanische Staaten vertreten sind.
- Dabei setzen Caracas und Buenos Aires auf anti-neoliberale Diskurse und auf eine protektionistische Wirtschaftspolitik gegenüber Brasilien. In beiden Ländern wird die Außenwirtschaftspolitik stark an der jeweiligen Wählerklientel ausgerichtet.
- Die Sekundärmächte Chile und Kolumbien zielen dagegen auf eine Liberalisierung des Außenhandels mit der Regionalmacht. In diesen gegenüber Brasilien wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften Südamerikas üben Unternehmerverbände nachhaltigen Einfluss auf die Außenpolitik aus.
- Santiago ergänzt den traditionellen Handelsbilateralismus und errichtet mit der Pazifik-Allianz gemeinsam mit Bogotá eine wirtschaftliche Gegenmacht mit erheblichem Potenzial: Der gemeinsame Binnenmarkt ist größer als der Brasiliens.

Schlagwörter: Südamerika, außenpolitische Strategie, Regionalmacht, Sekundärmacht

Soft Balancing in Südamerika

Militärgestützte Strategien gelten in Südamerika seit Langem nicht mehr als legitime Instrumente zur Interessendurchsetzung. Sekundärmächte wie Argentinien, Chile, Venezuela und Kolumbien verfolgen ihre regionalen Interessen – etwa gegenüber der Regionalmacht Brasilien – in erster Linie mittels institutioneller und diskursiver außenpolitischer Strategien.

Anders als revisionistische *Hard-Balancing*-Ansätze, die auf Aufrüstung oder Militäralianzen basieren, zielen diese Strategien nicht auf den Umsturz der ungleichen regionalen Ordnung. Das Ziel der auf Diskurse und institutionelle Ressourcen gestützten *Soft-Balancing*-Strategien besteht vor allem in der Entschärfung der regionalen Machtasymmetrie und in der Erhöhung der Kosten unilateraler Regionalpolitik. Diplomatische Koalitionen oder Wirtschaftsallianzen werden geschmiedet, um die relative ökonomische Position gegenüber der Führungsmacht zu stärken. Auch soll die Regionalmacht durch Normen und Regeln gemeinsamer Institutionen – wie der Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) – beeinflusst und in „institutionelle Schranken“ gewiesen werden. Auf der Diskursebene nutzen die Sekundärmächte Gipfeltreffen und andere Bühnen der Außenpolitik, um die Legitimation der Vormacht anzuzweifeln.

Für die Analyse regionaler Hierarchien lassen sich unterschiedliche Indikatoren heranziehen, wie Verteidigungsausgaben (militärische Stärke) und Wettbewerbsfähigkeit (wirtschaftliche Macht). Argentinien, Chile, Kolumbien und Venezuela verdanken ihren Status als Sekundärmächte vor allem ihren materiellen Ressourcen. Gemessen an

der geförderten Erdölmenge hatte beispielsweise Venezuela bis 2009 traditionell eine Führungsrolle in Südamerika. Angesichts umfassender Ölfunde vor der brasilianischen Küste ist davon auszugehen, dass Brasilien seine Rolle im Erdölsektor stetig ausbauen und mittelfristig auch zu den führenden OPEC-Ländern im Nahen und Mittleren Osten aufschließen wird.

Zwischen den südamerikanischen Sekundärmächten herrscht demgegenüber eine relative Machtsymmetrie. Der Vergleich anderer Machtdikatoren zeigt den variierenden Sekundärstatus der anderen südamerikanischen Staaten und verdeutlicht die Dominanz Brasiliens in nahezu allen Bereichen.

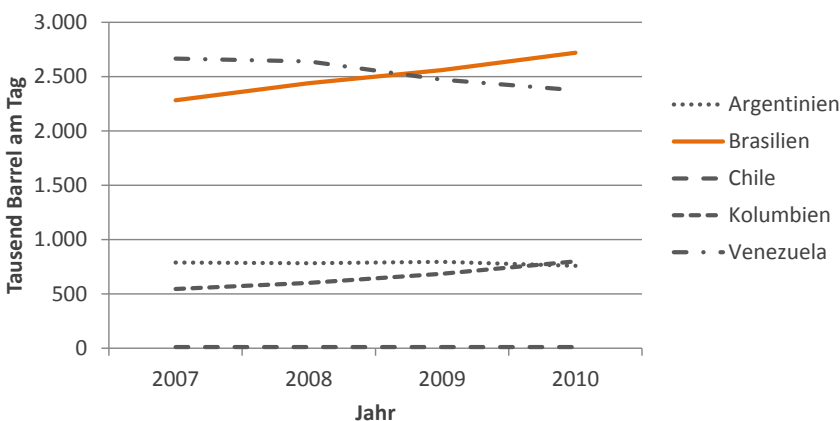
Brasilien: Stabilitäts- und Konsensmacht

Brasilien ist der wichtigste Bezugspunkt für die Regionalstrategien der Sekundärmächte. Welche Strategien Südamerikas Regierungen im Spektrum zwischen kooperativen, von Akzeptanz geprägten und kompetitiven, zu Widerstand neigenden Politiken wählen, kann die brasilianische Außenpolitik durch vier verschiedene Maßnahmen mit beeinflussen:

1. die Bereitstellung öffentlicher Güter,
2. Machtteilung mit den Sekundärmächten in multilateralen Institutionen,
3. die Entwicklung eines ideellen Regionalprojekts und
4. den Führungsstil auf der Diskursebene.

Brasilianische Regierungen haben sich bei der Bereitstellung öffentlicher Güter in der vergangenen Dekade auf solche beschränkt, die im eigenen nationalen Interesse liegen: regionale Sicherheit und physische Infrastruktur. Beide sind zum einen notwendige Voraussetzung für regionalen Handel und Direktinvestitionen und damit für das ungebremsste Wachstum der größten Volkswirtschaft der Region, zum anderen ist die Sicherung regionaler Stabilität wichtig, um auf globaler Ebene als Repräsentant Südamerikas anerkannt zu werden. Im Jahr 2008 hatte Präsident Lula da Silva im Rahmen der UNASUR die Gründung des südamerikanischen Verteidi-

Abbildung 1: Erdölförderung südamerikanischer Mächte

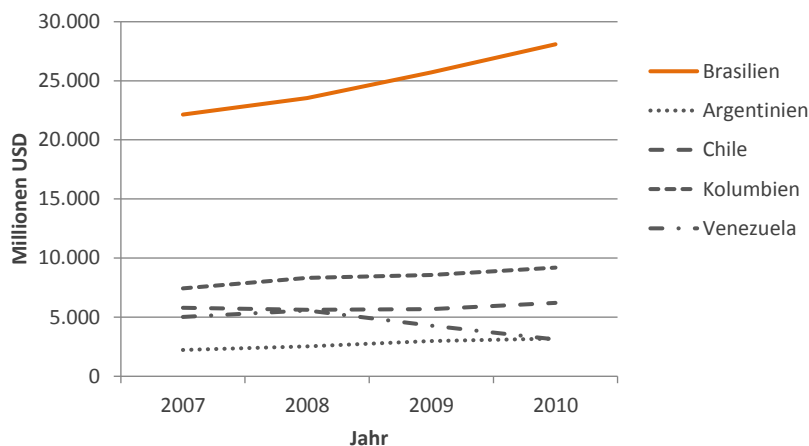


Quelle: US Energy Information Administration.

gungsrats (CDS) angestoßen. Dieser fungiert seitdem vorwiegend als Konfliktpräventionsmechanismus und Krisenmanager.

Brasiliens Rolle als unangefochtene Stabilitätsmacht Südamerikas speist sich auch aus der militärischen Überlegenheit. Der brasilianische Verteidigungshaushalt ist höher als die Summe der Militärausgaben der vier Sekundärmächte. Kolumbien, das Land mit der zweitgrößten Bevölkerung Südamerikas, folgt mit erheblichem Abstand auf dem zweiten Rang.

Abbildung 2: Verteidigungsausgaben südamerikanischer Mächte



Quelle: SIPRI.

Mit der Multilateralisierung des Engagements in der regionalen Verteidigungskooperation ist es Brasília gelungen, den Stabilitätsschirm sukzessive auszuweiten: zunächst auf Argentinien, dann den Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR) und schließlich auf die UNASUR. Die Zahl der in die Einflusszone eingebundenen Staaten wirkt sich kaum auf die Ausgaben für Militärtechnologie und Ausrüstung aus, die multilaterale Einbindung der südamerikanischen Staaten verhindert jedoch die Bildung unabhängiger Allianzen.

Anders als im Verteidigungs- und Infrastruktursektor ist Brasilien allerdings nicht bereit, wirtschaftliche Integrationskosten zu tragen. Die dominante Volkswirtschaft befürwortet weder die Einrichtung von Strukturfonds in MERCOSUR oder UNASUR, noch die Öffnung des eigenen Binnenmarktes für die Nachbarstaaten. Auch zur Machtteilung durch den Aufbau demokratischer Regionalinstitutionen zeigt sich Brasília nicht bereit. Die Ausstattung der UNASUR mit supranationalen Institutionen oder echten Kompetenzen und die

Beteiligung der Sekundärmächte an etwaigen Entscheidungsprozessen werden nicht angestrebt.

Ausgeglichen werden sollen diese Defizite durch ein ideelles Projekt, mit dem Brasília die Förderung von Demokratie, sozialer Marktwirtschaft und regionalen Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung verfißt. Mit einem entsprechend konsensualen Diskurs werben die für ihre Professionalität bekannten Diplomaten des brasilianischen Außenministeriums Itamaraty für eine inklusive und pluralistische Regionalagenda.

Argentinien: Einfluss durch „kompetitive Partnerschaft“

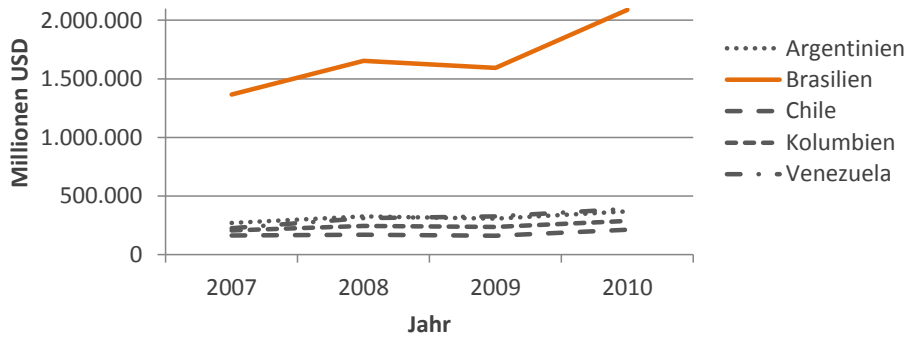
Argentinien betrachtet Brasilien als Partner bei der Gründung und Gestaltung des MERCOSUR. Darüber hinaus ist das Verhältnis beider Staaten von der langjährigen Rivalität um die Vorherrschaft in Südamerika geprägt. Das mit dem globalen Aufstieg Brasiliens und den wiederholten argentinischen Wirtschaftskrisen entstandene Machtgefälle wirkt sich dabei nur begrenzt auf die Selbstwahrnehmung Argentiniens aus. Buenos Aires sieht sich nach wie vor auf Augenhöhe mit Brasília und verfolgt weiterhin eine Strategie „kompetitiver Partnerschaft“.

Seit der argentinischen Wirtschaftskrise 2001 prägen zum einen wirtschaftliche Notwendigkeiten die Außenpolitik, zum anderen wird die außenpolitische Orientierung der Regierungen Néstor Kirchner (2003-2007) sowie aktuell Cristina Fernández de Kirchner (seit 2007) stark von innenpolitischen Determinanten beeinflusst. Nachdem die Allianz mit den USA unter den Lasten der Wirtschaftskrise zusammengebrochen war, wandte sich die Regierung Néstor Kirchner Venezuela zu. Das chavistische Venezuela sollte über Kredite zur wirtschaftlichen Erholung und Reindustrialisierung beitragen. Gleichzeitig erbte Caracas die bisherige Rolle Washingtons, als Gegengewicht gegen das inzwischen übermächtige Brasilien zu fungieren. Seit 2008 hat Argentinien seine traditionelle Position als zweitgrößte Volkswirtschaft der Region an Venezuela abgeben müssen.

Neben ökonomischen und machtpolitischen Interessen wird die Zusammenarbeit Argentinien

tiniens mit Venezuela auch von ideologischen Motiven getragen. Viele Wählergruppen der Kirchner-Regierungen wurden von der antiamerikanischen und kapitalismuskritischen Rhetorik von Hugo Chávez angesprochen. So prangerte Cristina Fernández de Kirchner 2008 vor der Generalver-

Abbildung 3: Bruttoinlandsprodukte südamerikanischer Mächte



Quelle: Weltbank.

sammlung der Vereinten Nationen (VN) den „neoliberalen Ansatz der Weltwirtschaft“ an. Die Rede war in erster Linie an ihre Wähler gerichtet, vorwiegend Sympathisanten linker sozialer Bewegungen, Arbeiter und Unternehmer im Industriesektor. Die entsprechenden protektionistischen Maßnahmen zum Schutz der heimischen Industrie belasteten allerdings die Handelsbeziehungen mit Brasilien, das nach wie vor wichtigster Handelspartner ist. Doch trotz etlicher Handelsstreitigkeiten reagierte Brasília insgesamt mit einem Ansatz „strategischer Geduld“, um das gute nachbarschaftliche Verhältnis zu bewahren.

Seit Langem bemüht sich Argentinien um die Einbeziehung Mexikos in die Regionalpolitik als weiteres mögliches Gegengewicht zum dominanten Brasilien. Das institutionelle Vehikel, mit dem diese Strategie verfolgt wird, ist die Gemeinschaft Lateinamerikanischer und Karibischer Staaten (CELAC). Der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Brasilien sollen auch die enger werdenden wirtschaftlichen und politischen Verbindungen zu China entgegenwirken. Peking ist zum zweitwichtigsten Handelspartner nach Brasilien aufgestiegen und Hauptquelle von Direktinvestitionen. Auf globaler Ebene hat sich Argentinien für den Fall einer VN-Reform gegen einen ständigen Sicherheitsratsitz für Brasilien ausgesprochen und votiert stattdessen im Rahmen der Gruppe „Uniting for Consensus“ unter anderem mit Pakistan und Italien für regionale und rotierende Sitze.

Chile: Autonomie durch bilateralen Freihandel

Chile wird von Brasilien als zuverlässiger Partner wahrgenommen. Zum einen unterscheidet sich die chilenische von den Außenpolitiken anderer Staaten der Region durch ein hohes Maß an Kontinuität, zum anderen haben Chile und Brasilien keine gemeinsame Grenze und es gibt damit wenig Konfliktpotenzial.

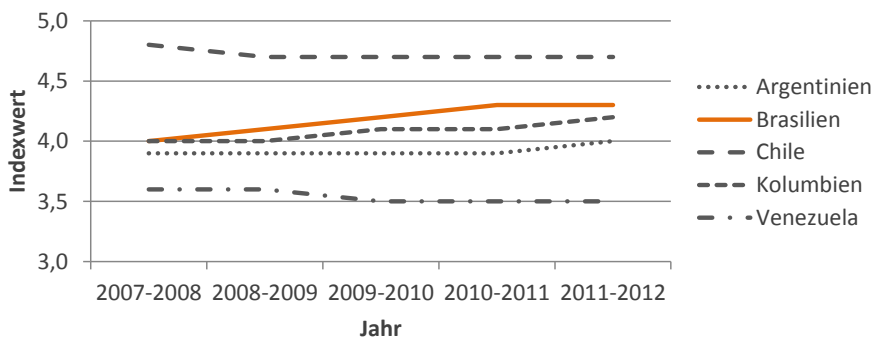
Die Regierung von Ricardo Lagos (2000-2006) setzte die Strategie „Autonomie durch bilateralen Freihandel“ seiner Amtsvorgänger fort, die auf die Reduzierung der Abhängigkeit von einzelnen Handelsmächten zielt. Bilaterale Freihandelsabkommen wurden unter anderem mit den USA, Südkorea, China und der EU sowie mit Costa Rica und El Salvador geschlossen. Zudem ist Chiles liberalisierte Volkswirtschaft wettbewerbsfähiger als die aller anderen südamerikanischen Staaten, sodass die „natürlichen Außenwirtschaftspartner“ überwiegend außerhalb der Region zu finden sind.

Dem MERCOSUR, der als brasilianisches Projekt betrachtet wird, ist Santiago bis heute nicht beigetreten; aus Sicht der chilenischen Diplomatie würde eine Vollmitgliedschaft einer Anerkennung des brasilianischen Führungsanspruchs gleichkommen. Stattdessen bewahrt sich das Andenland durch seinen Status als assoziiertes Mitglied ein hohes Maß an Autonomie in der Außenwirtschaftspolitik.

Seit der Präsidentschaft von Michelle Bachelet (2006-2010) spielt Chile eine aktivere Rolle in der multilateralen Regionalpolitik. Diese Entwicklung wurde während der ersten **pro-tempore-Präsidentschaft** der UNASUR deutlich. Santiago interpretierte seine neue Rolle vor allem im CDS proaktiv. Eine wesentliche Voraussetzung für die konstruktive Gestaltung der Sicherheitsagenda der UNASUR war die Entspannung des durch den Streit um den Pazifikzugang belasteten Verhältnisses zu Bolivien.

Die erste konservative Regierung nach der Redemokratisierung unter Sebastián Piñera (seit 2010) setzt die Außenpolitik der *Concertación* in wesentlichen Zügen fort. Das kommt in außen-

Abbildung 4: Wettbewerbsfähigkeit südamerikanischer Mächte



Quelle: World Economic Forum.

wirtschaftlichen Fragen zum Ausdruck, insbesondere durch bilaterale Freihandelsabkommen, und in einem pragmatischen Stil in der Außenpolitik. Die Rolle innerhalb der UNASUR blieb unverändert konstruktiv, auch wenn Piñeras Diplomaten unverhohlen zugeben, dass sie von dem multilateralen und vorwiegend politischen Projekt nicht hinreichend überzeugt sind. Ihr Engagement begründen sie eher pragmatisch: Zum einen lässt sich die UNASUR-Agenda von innen besser kontrollieren als von außen. Zum anderen ist Santiago in globalen Verhandlungen auf die Unterstützung Brasiliens angewiesen und möchte die Regionalmacht nicht verprellen. Dieser Abhängigkeit ist sich Santiago insbesondere mit Blick auf die wirtschaftliche Öffnung des Subkontinents nach Asien bewusst, als deren Vorreiter sich Chile begreift. Die Regierung Piñera unterstützt deshalb auch explizit Brasiliens Anspruch auf einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat, allerdings mit der Einschränkung, dass sie ein Vetorecht ablehnt.

Als Pufferstrategie lässt sich das chilenische Engagement in der Pazifik-Allianz mit den pro-marktwirtschaftlich orientierten Partnern Peru, Kolumbien und Mexiko interpretieren. Zwar handelt es sich um eine Wirtschaftsallianz, doch hat dieser Zusammenschluss politische Konnotationen, da Brasilien bis auf Weiteres nicht mit von der Partie ist.

Kolumbien: Pragmatismus zwischen UNASUR und Pazifik-Allianz

Während der Ära von Álvaro Uribe (2002-2010) fungierte die kolumbianische Außenpolitik in weiten Teilen als Instrument zur Erreichung innenpolitischer Ziele im Rahmen des Programms *Seguridad Democrática*. Stellvertretend dafür steht der

Plan Colombia, ein Programm, mit dem Guerillagruppen wie die Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens (FARC) – in militärischer und nachrichtendienstlicher Zusammenarbeit mit den USA – bekämpft werden, teilweise auch außerhalb der nationalen Grenzen.

Zwar ist die Militärallianz mit Washington nicht gegen Brasilien gerichtet, doch unterminiert die Präsenz US-amerikanischer

Truppen auf insgesamt sieben kolumbianischen Militärbasen die geopolitischen Interessen Brasiliens, eine Art „Kollateralschaden“, der aus der Guerillabekämpfung resultiert.

Die Strategie des *Bandwagoning* (etwa: auf den fahrenden Zug aufspringen) mit den USA führte zu einer relativen Isolation Kolumbiens in Südamerika. Neben Sicherheitsfragen beschränkte sich die Außenpolitik Bogotás unter Präsident Uribe vor allem auf bilaterale Freihandelsabkommen, zunächst mit den USA (2006 unterzeichnet, aber erst 2011 vom US-Kongress ratifiziert und Mitte Mai 2012 in Kraft tretend), später auch mit Mexiko und anderen zentralamerikanischen Staaten sowie mit Chile und Peru.

Vor allem die multilaterale Zusammenarbeit in der UNASUR wurde von der Uribe-Regierung sehr skeptisch und mit großer Zurückhaltung begleitet. Politische Kommentatoren bezeichneten das isolierte Kolumbien bereits als „Israel Südamerikas“. Da es sich bei der UNASUR nicht zuletzt um ein brasilianisches Projekt handelt, wirkte sich diese ablehnende Haltung negativ auf das Verhältnis zu Brasilien aus. Seinen Höhepunkt erreichten die Spannungen mit Brasilien – aber insbesondere auch mit Ecuador und Venezuela – nach einer Kommandooperation der kolumbianischen Streitkräfte auf ecuadorianischem Territorium. Spezialeinheiten hatten 2008 ohne vorherige Konsultation der ecuadorianischen Regierung ein FARC-Camp jenseits der Grenze bombardiert, um einen ranghohen Guerilla-Kommandeur auszuschalten.

Mit der Wahl von Juan Manuel Santos (2010) erfolgte eine strategische Kehrtwende hin zu mehr Multilateralismus. Zudem ist die Regionalpolitik unter Präsident Santos und Außenministerin Holguín von deutlich mehr Pragmatismus gekennzeichnet. Die Entideologisierung kommt in der Normalisierung der Beziehungen zum venezola-

nischen Nachbarn zum Ausdruck. Dabei wird die Annäherung von gemeinsamen Handelsinteressen befördert. Die Wende zum Multilateralismus zeigt sich im verstärkten kolumbianischen Engagement in der UNASUR: Das UNASUR-Generalsekretariat wird in den Jahren 2011/2012 von Kolumbien und Venezuela gemeinsam geleitet; Generalsekretärin ist die frühere kolumbianische Außenministerin María Emma Mejía.

Außerdem strebt Bogotá eine strategische Partnerschaft mit der brasilianischen Vormacht an, die zahlreiche Kooperationsfelder befördern soll. Zuletzt unterzeichneten die beiden Amazonasstaaten acht bilaterale Abkommen, etwa in den Bereichen Wissenschaft und Erziehung, Rüstungs- und Infrastrukturentwicklung.

Die Unternehmervverbände des kolumbianischen Industrie- und Finanzsektors erhoffen sich Investitionen und Technologietransfers aus Brasilien und entfalten entsprechende Lobby-Aktivitäten zur Ausweitung der bilateralen Partnerschaft. Skeptisch ist dagegen der Landwirtschaftsverband, der angesichts des hochkompetitiven brasilianischen Agribusiness die Folgen der Liberalisierung des Agrargüterhandels fürchtet.

Parallel verfolgt die Regierung Santos die „pazifische Option“: Gemeinsam mit den pro-marktwirtschaftlich orientierten Regierungen in Chile, Peru und Mexiko gründete Kolumbien 2011 die Pazifik-Allianz. Das strategische Kalkül könnte darin bestehen, Brasilien mittelfristig in die Marktallianz einzubinden. Stärker staatsinterventionistisch organisierte Volkswirtschaften, wie die Venezuelas und Boliviens, blieben dann außen vor.

Venezuela: Konkurrierende Führung durch ALBA

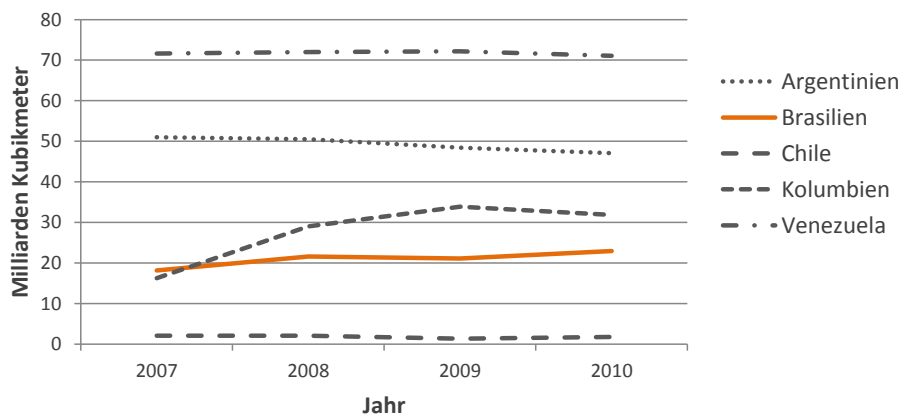
Seit Beginn der Ära Hugo Chávez (1999) spielt Venezuela eine Schlüsselrolle im regionalen Machtgefüge. Chavez' außenpolitische Strategie besteht darin, das innenpolitische Projekt des „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ in die Region zu exportie-

ren. Ein zentraler Mechanismus ist dabei die sogenannte Petrodiplomatie: Subregionale Energieabkommen (z. B. Petrocaribe und Petroandina), durch die Rohstoffe zu vergünstigten Preisen exportiert werden können, erzeugen politische Abhängigkeiten.

Die Einflusszone Venezuelas spiegelt sich vor allem in der ALBA-Mitgliedschaft wider und umfasst neben südamerikanischen Staaten wie Ecuador und Bolivien auch karibische und zentralamerikanische Staaten. Während Venezuela inzwischen bei der Erdölförderung von Brasilien überflügelt wurde, produziert es nach wie vor die größte Menge Erdgas.

Venezuelas ressourcenbasierte Regionaldiplomatie macht es zu einem alternativen Partner kleinerer Staaten, der ihnen außenpolitischen Manövrierraum gegenüber Brasilien verschafft. Neben der Instrumentalisierung seiner Rohstoffexporte gehören ein regionaler Fernsehsender (Telesur) und eine Entwicklungsbank (Banco Sur) zu den innovativen Instrumenten der venezolanischen Regionalpolitik.

Abbildung 5: Erdgasproduktion südamerikanischer Mächte



Quelle: US Energy Information Administration.

Trotz des alternativen Führungsanspruchs pflegt Caracas gute Beziehungen zur brasilianischen Regionalmacht. 2004 gründeten die Präsidenten Hugo Chávez und Lula da Silva die Gemeinschaft südamerikanischer Staaten (später in UNASUR umbenannt), um 2005 eine bilaterale strategische Partnerschaft zu begründen. Das gemeinsame strategische Interesse besteht in der Ausgrenzung der USA aus regionalen Angelegenheiten.

Angesichts von Meinungsverschiedenheiten über die Verstaatlichung des bolivianischen Erd-

gassektors zum Nachteil der brasilianischen Petrobras und der rhetorischen Eskapaden von Hugo Chávez distanzierte sich die brasilianische Diplomatie seit 2006 zusehends von venezolanischen Projekten wie der „Gaspipeline des Südens“ und einer „Südamerikanischen NATO“. Die meist stark personalisierten Projekte Chávez' wurden schrittweise durch brasilianische Projekte, wie die Infrastrukturinitiative IIRSA und den CDS, ersetzt.

Die venezolanische Außenpolitik hat zuletzt regionalpolitischen Einfluss eingebüßt und suchte ihrerseits neue Partnerschaften außerhalb Lateinamerikas. Dabei lassen sich zwei Gruppen externer Allianzen unterscheiden: Die erste Gruppe zeichnet sich vor allem durch gemeinsame „anti-imperialistische“ und antiamerikanische Positionen aus. Standpfeiler dieser Allianzen mit Partnern im Nahen und Mittleren Osten (Iran, Syrien) und Eurasien (Russland, Weißrussland) sind vor allem Technologietransfer und Rüstungshandel. Beim zweiten Typ handelt es sich um vorwiegend wirtschaftlich motivierte Kooperationen mit asiatischen Staaten wie China, Vietnam und Malaysia. Neben konvergierenden Interessen im Handels- und Investitionssektor teilt Venezuela mit diesen Staaten das Interesse an der Multipolarisierung der globalen Ordnung. Zwar richtet sich der Aufbau von Gegenmacht in diesem Zusammenhang in erster Linie gegen die Vereinigten Staaten, doch verschaffen die externen Partner Caracas im Energie-, Technologie- und Infrastruktursektor eine bessere Verhandlungsposition und reduzieren die Abhängigkeit gegenüber Brasília.

Begrenzter Widerstand gegen die brasilianische Konsensmacht

Die brasilianische Regionalpolitik trägt selbst dazu bei, dass die Sekundärmächte weniger geneigt sind, den Führungsanspruch Brasílias zu akzeptieren. Denn Brasilien stellt öffentliche Güter nur in ausgewählten Sektoren zur Verfügung, um eigene Wirtschaftsinteressen zu bedienen. Auch der Aufbau demokratischer Regionalinstitutionen mit eigenen Kompetenzen wird durch Brasília nicht gefördert. Die vier Sekundärmächte verfolgen unterschiedliche Arten von *Soft-Balancing*-Strategien, um den eigenen Einfluss in der Region zu erhöhen.

Argentiniens Strategie einer „kompetitiven Partnerschaft“ mit Brasilien gründet auf einer historisch hergeleiteten Selbstwahrnehmung als Partner auf Augenhöhe. Mit einer defensiven Wirtschaftspolitik und dem „anti-neoliberalen“ Diskurs bedienen die Kirchner-Regierungen in erster Linie die peronistische Wählerklientel.

In Venezuela verfolgt Präsident Chávez das alternative regionale Führungsprojekt ALBA und begibt sich damit in Konkurrenz zur brasilianischen Führungsmacht. Zudem zielt die chavistische Außenpolitik durch den Aufbau von Rüstungs- und Wirtschaftsallianzen mit externen Mächten wie Russland und China auf die Bildung von Gegenmacht.

Chile verfolgt seine Interessen, indem es sich durch eine bilaterale Freihandelsstrategie große außenpolitische Handlungsautonomie sichert. Durch eine über Regierungswechsel kontinuierlich fortgesetzte, konstruktive Politik in der südamerikanischen Staatenunion hat sich Santiago in Brasilien gleichzeitig den Ruf eines zuverlässigen Partners erworben.

Mit der Wahl von Juan Manuel Santos (2010) gab es in Kolumbien eine Kehrtwende zu mehr regionalem Multilateralismus. Ganz im Interesse des nationalen Finanz- und Industriesektors strebt der Pragmatiker Santos eine strategische Partnerschaft mit Brasília und eine Wiederannäherung an Caracas an.

Insgesamt gelingt es der brasilianischen Führungsmacht, den Widerstand der Sekundärmächte klein zu halten, einerseits durch die selektive Bereitstellung regionaler Güter, andererseits durch die geschickte Verteilung partieller Führungsrollen in der UNASUR: So teilen sich Venezuela und Kolumbien in den Jahren 2011/2012 das Generalsekretariat der UNASUR (formale Führung), Argentinien und Chile prägen dafür seit einigen Jahren die Kooperationsagenda des südamerikanischen Verteidigungsrats (sektorale Führung). Damit profiliert sich Brasilien weiterhin als die Stabilitäts- und Konsensmacht Südamerikas und empfiehlt sich für eine tragende Rolle in der Weltpolitik.

■ Die Autoren

Dr. Daniel Flesmes ist Schumpeter-Fellow der VolkswagenStiftung am GIGA und Sprecher des Forschungsteams „Außenpolitische Strategien im multipolaren System“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 4. Zudem koordiniert er die Brasilienforschung am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien.

E-Mail: <flesmes@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/flesmes>>

Dr. Leslie Wehner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und komm. Akademischer Direktor des Doktorandenprogramms am GIGA. Er ist Mitglied im Forschungsteam „Außenpolitische Strategien im multipolaren System“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 und forscht zu den Internationalen Beziehungen Lateinamerikas.

E-Mail: <wehner@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/wehner>>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Themen außenpolitischer Strategien werden im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ analysiert. Das Forschungsprojekt „Contested Leadership in International Relations“ befasst sich mit Konflikten um die Durchsetzung und Verhinderung regionaler Vorherrschaft. Das Forschungsteam „Außenpolitische Strategien im multipolaren System“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 veranstaltet die „Schumpeter Roundtable Series on Foreign Policy Strategies“ (<www.giga-hamburg.de/ForeignPolicyStrategies>).

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Flesmes, Daniel, und Michael Radseck (2012), *Creating Multi-Level Security Governance in South America*, in: Shaun Breslin und Stuart Croft (Hrsg.), *Comparative Regional Security Governance*, London: Routledge, 154-180.

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

Flesmes, Daniel, und Thorsten Wojczewski (2011), *Contested Leadership in Comparative Perspective: Power Strategies in South Asia and South America*, in: *Asian Journal of Latin American Studies*, 24, 1, 1-27.

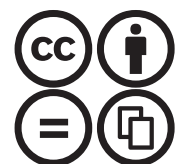
Wehner, Leslie (2012), *Chile's Rush to Free Trade Agreements*, in: *Revista de Ciencia Política*, 31, 2, i.E.

Wehner, Leslie (2011), *Roles and Actions of Leadership: Brazil and the South American Others*, in: Nadine Godehardt und Dirk Nabers (Hrsg.), *Regional Powers and Regional Orders*, Abingdon: Routledge, 137-154.

Wehner, Leslie, Daniel Flesmes und Detlef Nolte (2011), *Una Comunidad de Seguridad en Formación: UNASUR y su Consejo de Defensa*, in: *Estudios Internacionales*, 170, 105-130.



Der *GIGA Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere die korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als *GIGA Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der *GIGA Focus International Edition* auf Englisch veröffentlicht. Der *GIGA Focus Lateinamerika* wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: giga-focus@giga-hamburg.de; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes; Lektorat: giga-focus@giga-hamburg.de; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

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

IMPRESSUM