

# Hintergrund- und Diskussionspapier

---

Nr. 60 Januar 2018

ISSN 1439-2011

## **Erfolgreiche Konfliktbearbeitung - Schlüsse aus der Beilegung des Grenzkonflikts zwischen Peru und Ecuador**

**Theresa Bachmann**

**Zur Autorin:**

Theresa Bachmann Theresa Bachmann hat an der KU Eichstätt-Ingolstadt Lateinamerikastudien studiert. Nach ihrem Abschluss absolvierte sie von Oktober bis Dezember 2017 ein Praktikum beim BSV, in dessen Rahmen dieses Hintergrund- und Diskussionspapier entstanden ist.

Herausgeber:

Bund für Soziale Verteidigung

Schwarzer Weg 8

32423 Minden

Hintergrund- und Diskussionspapier Nr. 60

Januar 2018

ISSN 1439-2011

1,- Euro

## Inhalt

Zusammenfassung .....	4
2. Der TRANSCEND-Ansatz .....	6
3. Die Hintergründe des Konflikts zwischen Peru und Ecuador .....	8
4. Friedensverhandlungen .....	9
4.1 Probleme früherer Abkommen .....	9
4.2 Die Verhandlungen zum Friedensvertrag von Brasília (1998) und der Beitrag Johan Galtung .....	10
5. Konkrete Umsetzung: Der Natur-/Friedenspark Cordillera del Cóndor .....	12
6. Fazit .....	14
Bibliografie .....	15



Politische Karte Lateinamerikas (Quelle: Wikipedia Commons)

## Zusammenfassung

Nach der Unabhängigkeit der meisten lateinamerikanischen Staaten wurden für gewöhnlich die ehemaligen Grenzen der kolonialen Verwaltungseinheiten als neue Staatsgrenzen festgelegt. An manchen Stellen waren diese jedoch umstritten, sodass zwei Länder Anspruch auf ein Gebiet erheben, so etwa Peru und Ecuador. Lange Jahre kam es dort im Gebiet der Córdillera del Condor immer wieder zu, auch militärischen, Auseinandersetzungen (die das weitaus überlegene Peru jedes Mal gewann). Erste Versuche eines Friedensvertrags scheiterten an mangelnder Kooperation Ecuadors, das sich benachteiligt fühlte. Die Hintergründe des Krieges sind dabei weniger wirtschaftlicher als mehr ideologischer Natur, da beide Staaten sich auch als „Amazonasstaaten“ sehen und dieses Gebiet für Ecuador den einzigen Zugang zum Amazonasgebiet darstellt.

Nach einem weiteren militärisch ausgetragenen Zusammenstoß an der Grenze wurde im Jahr 1998 schließlich der Friedensvertrag von Brasília unterzeichnet, der weitgehend erfolgreich umgesetzt wurde und bis heute in Kraft ist. Dieser legte eine endgültige Grenze fest und schaffte außerdem ein binationales und demilitarisiertes Naturschutzgebiet auf beiden Seiten dieser, welches die Staaten gemeinsam verwalten. So werden die Biodiversität und die indigene Bevölkerung bestmöglich geschützt und die Kooperation beider Staaten gestärkt – ein kurzzeitig wieder aufkommender Disput im Jahr 2017 konnte durch Verhandlungen schnell gelöst werden.

Hilfreich für das Zustandekommen dieser Konfliktlösung waren die Ablehnung von Grenzkonflikten in der eigenen Bevölkerung, das koordinierte Vorgehen der „Garantiemächte“ Argentinien, Brasilien, Chile und USA, die die Verhandlungen leiteten, sowie der kreative Vorschlag der Errichtung eines Naturschutzgebietes.

Diese kreative Lösung ist Teil des TRANSCEND-Ansatzes von Johan Galtung, der auch an den Verhandlungen als Vermittler beteiligt war. Neben der Befürwortung eben solcher kreativen Strategien steht der Ansatz dafür, alle drei Ebenen der Gewalt (direkte, kulturelle und strukturelle Gewalt) effektiv zu bekämpfen. Das heißt, dass immer die tiefer strukturell gelegenen Probleme, die die Ursachen eines solchen Konfliktes darstellen, ebenfalls angegangen und behoben werden. Hierfür setzt der Ansatz nach einem individuellem Dialog auf eine Unterscheidung legitimer und illegitimer Ziele der beteiligten Parteien. Am Ende soll eine Lösung gefunden werden, die im Optimalfall alle legitimen Ziele erfüllen kann, wie dies hier der Fall war.

## 1. Einleitung

"Sie haben sich darüber gestritten, welche Bäume gepflanzt werden sollten, aber wenige Länder führen darum Krieg" (Gavin 2006: 6, eig. Übersetzung): Was zunächst einmal belustigend wirken mag, hat in Wirklichkeit einen sehr ernsten Hintergrund. Nachdem im Grenzkonflikt zwischen Peru und Ecuador seit der Unabhängigkeit beider Länder immer wieder Gewalt aufgeflammt war, konnte 1998 nach dem informellen Eingreifen des norwegischen Friedensforschers Johan Galtung in die Verhandlungen der Friedensvertrag von Brasília unterzeichnet werden. Dieser sah unter anderem die Gründung eines binationalen, gemeinsam verwalteten Natur- beziehungsweise Friedensparks in der umstrittenen Cordillera del Cóndor vor. In diesem Kontext ist die Eingangsaussage einzuordnen. Der Erfolg spricht für sich: Seit 1995 gab es keine weiteren kriegerischen Auseinandersetzungen mehr. Weitestgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit gilt einer der letzten Brennpunkte Südamerikas inzwischen als dauerhaft entschärft.

Wie konnte diese positive Entwicklung erreicht werden? Und lassen sich dadurch auch Schlüsse für die Transformation weiterer Konflikte ziehen? Zweifellos ist jeder Disput einzigartig und als solcher auch individuell zu betrachten. Trotzdem wird in diesem Papier im Anschluss an Galtung dahingehend argumentiert, dass einige Prämissen genereller Natur für alle Konflikte gelten, unabhängig davon, ob diese auf Mikro- oder gar Megaebene ausgetragen werden. Diese Annahme bildet das Fundament des von Galtung maßgeblich geprägten TRANSCEND-Ansatzes, der im Fall des Disputs zwischen den beiden Andenstaaten Peru und Ecuador die Basis für die erfolgreiche Vermittlung in dem historisch tief verwurzelten Konflikt bildete.

Daher werden in diesem Papier zuerst die Grundlagen des TRANSCEND-Verfahrens dargestellt und erläutert. Dabei werden nicht nur die wesentlichen Annahmen und Konzepte betrachtet, sondern auch Möglichkeiten hinsichtlich deren konkreten Anwendung im Konfliktfall. Davon ausgehend wird diese allgemeine Herangehensweise vor dem Hintergrund des Peru-Ecuador-Fallbeispiels spezifisch angewandt. Zunächst werden die Konfliktlinien kontextualisiert, da diese die weiteren Entwicklungen im 20. Jahrhundert entscheidend mit beeinflusst haben. Anschließend wird ein Blick auf frühere Friedensverhandlungen geworfen, um darstellen zu können, worin die Unterschiede zum durch den Beitrag Galtungs maßgeblich mitgeprägten Friedensvertrag von 1998 liegen. Dessen vielfach geäußerte Forderung nach mehr Kreativität in der Phase der Konflikttransformation zeigt sich unter anderem an dem innovativen Vorschlag, im umstrittenen Grenzgebiet gemeinsam ein binationales Naturschutzgebiet zu installieren. Der Umsetzung dieses Parks widmet sich ein letzter Abschnitt, bevor ein abschließendes Fazit die Analyse komplettiert.

## 2. Der TRANSCEND-Ansatz

Verhandlungen auf diplomatischer Ebene reichen oftmals nicht aus, um einen Konflikt in dem Sinne zu transformieren, dass er dauerhaft beigelegt werden kann.<sup>1</sup> Vor diesem Hintergrund entwickelte der norwegische Friedensforscher Johan Galtung den sogenannten TRANSCEND-Ansatz, der gleichzeitig auch die Grundlage für sein Vermitteln im Peru-Ecuador-Konflikt darstellt.

Der TRANSCEND-Ansatz gehört zu dem Feld der Zivilen Konfliktbearbeitung. Die Besonderheit seiner Herangehensweise liegt in der speziellen Verbindung zwischen "komplexe[r] Friedensphilosophie, eine[r] komplexe[n], kritisch-konstruktive[n] Friedenstheorie [...] und drittens durch eine Praxeologie des (Tiefen-) Dialogs" (Graf 2006: 3).

Die Friedensphilosophie lehnt sich an Gandhis satyagraha-Begriff an, wonach Frieden ausschließlich mit friedlichen – und damit einhergehend auch gewaltfreien – Mitteln erreicht werden kann (Galtung 2000: 5).

Mit Blick auf die Galtung'sche Auffassung von Friedenstheorie ist ein näherer Blick auf grundsätzliche Konzepte wie etwa Frieden und Gewalt vonnöten. Galtung kritisiert die inflationäre Verwendung des Friedensbegriffs, die Frieden ausschließlich als Abwesenheit von Gewalt versteht. Vielmehr sei es essentiell, Frieden als Ergebnis eines längerfristigen Prozesses zu verstehen: Bonacker und Imbusch definieren Frieden "als einen Transformationsprozess hin zu ziviler, d.h. nicht gewaltsamer Konfliktaustragung" (2005: 135). Direkte sichtbare Gewalt ist demzufolge lediglich der Ausdruck tiefer liegender Faktoren und Umstände, die einen Konflikt auslösen können. Bildlich gesprochen ist also nur die Spitze eines Eisberges sichtbar, wohingegen die tatsächlichen Konfliktursachen oftmals unsichtbar, teils im Bereich des Unbewussten liegen (ebd.: 3).

Johan Galtung unterscheidet drei Ebenen der Gewalt: direkte, strukturelle und kulturelle. Direkte Gewalt ist ein Ereignis, strukturelle Gewalt ist ein Prozess mit Höhen und Tiefen, kulturelle Gewalt ist eine Konstante, eine „Permanenz“, die aufgrund der langsamen Transformationen grundlegender Aspekte der Kultur über lange Zeiträume hinweg im Wesentlichen unverändert bleibt (Graf 2009: 4).

Trennlinien struktureller Gewalt können beispielsweise die Hautfarbe, Nationalität oder auch die Zugehörigkeit zu einer sozialen Klasse sein. Die entsprechenden Bereiche kultureller Gewalt stehen in Zusammenhang mit Gesichtspunkten wie Sprache, Religion und Ideologie (ebd.: 5). Gemeinsam haben dabei alle Ebenen, dass sie in ihrer Gesamtheit berücksichtigt werden müssen, soll nicht nur ein oberflächlicher Kompromiss geschlossen werden, sondern ein tatsächlicher Versöhnungsprozess hin zu einer nachhaltigen Konflikttransformation für alle beteiligten Akteure erreicht werden. Des Weiteren besteht ein zirkuläres Verhältnis zwischen den drei Levels: Direkte Gewalt ist nicht nur ein Ausdruck struktureller und kultureller Gewalt, sie gewährleistet auch die Persistenz der Faktoren, die diese beeinflussen (Galtung 2000: 4).

Die konkrete Umsetzung (die „Praxeologie“) beziehungsweise die verschiedenen Ansätze zur Konfliktlösung komplettieren den Dreierschritt aus Analyse und Diagnose. Grundvoraussetzung hierfür ist die Annahme, dass ab einem gewissen Grad gewaltfreie Konfliktinterventionen und kreative Lösungsvorschläge von Drittakteuren notwendig sind, um einen verhärteten Konflikt zu transformieren. Dabei wird angestrebt, auf die spezifischen Ebenen der Gewalt speziell zu reagieren. Direkte Gewalt soll durch die Förderung von Gewaltfreiheit unterbunden werden, die Überwindung von Trennlinien auf struktureller Ebene hingegen durch den Einsatz kreativer Methoden. Zuletzt wird intendiert, die oftmals sehr tief liegenden Ursachen kultureller Gewalt Schritt für Schritt über die Stärkung der Empathiefähigkeit dem Anderen gegenüber abzubauen (Graf 2009: 6).

Fischer (2013) beschreibt die Leitlinien des praktischen Vorgehens folgendermaßen:

---

<sup>1</sup> Weiterführende Informationen siehe Kapitel 4.

1. Durch individuellen Dialog mit den vielen direkt und indirekt an einem Konflikt beteiligten Parteien, auch mit denen, die die\*der Mediator\*in möglicherweise nicht leiden kann, versuchen, ihre Ziele, Ängste und Anliegen zu verstehen und ihr Vertrauen zu gewinnen.
2. Unterscheiden zwischen legitimen Zielen, die menschliche Bedürfnisse bekräftigen, und illegitimen Zielen, die menschliche Bedürfnisse missachten. Was immer wir von anderen Parteien verlangen, müssen wir bereit sein, Anderen auch zuzugestehen. Selbstbestimmung beispielsweise ist ein legitimes Ziel, über andere Länder zu regieren nicht.
3. Die Hürde zwischen allen legitimen, aber sich anscheinend widersprechenden Zielen überwinden durch für alle akzeptable, wünschenswerte und auch in Zukunft nachhaltig wirkenden Lösungen, die Kreativität, Empathie und Gewaltfreiheit ausdrücken und so eine neue Realität aufbauen.

Letztlich ergeben sich also aus den inhaltlichen Prämissen des TRANSCEND-Ansatzes gleichzeitig auch die konkreten Zielvorstellungen in der praktischen Konflikttransformation, womit ein direkter Zusammenhang zwischen Friedenstheorie und Friedenspraxis gegeben ist.

Die Idee, die diesen Gedankengängen zugrunde liegt, ist letztlich der Versuch, Lösungsperspektiven jenseits eines einfachen Kompromisses zu finden, der lediglich bei den oberflächlichen Konfliktursachen ansetzt: "Anders als die auf Macht oder auf Recht basierten Ansätze zielt TRANSCEND ausdrücklich auf die Notwendigkeit gleichberechtigter, problembezogener Kommunikation und allseitigen Lernens zwischen verschiedenen sozialen Gruppen, Nationen und Zivilisationen ab" (Graf 2009: 3). Es gilt aber, dass „das Suchen nach einer übergreifenden Formel für den Widerspruch – also die „Transzendenz“ der ursprünglichen Inkompatibilität der Ziele - nur erreicht werden [kann], wenn es zumindest einer der Konfliktparteien gelingt, die unbewussten Muster zu erkennen, die zur jeweiligen Mitverantwortung für die Gewaltspirale beitragen (ebd.: 4).

Dies impliziert bereits die psychologische Komponente, die in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle einnimmt. Beim transcend-Ansatz wird nicht nur auf offensichtliche und bewusste Konfliktstrategien Bezug genommen. Sondern auch auf die oftmals im Bereich der kollektiv unbewussten Tiefenstrukturen einer Gesellschaft angesiedelten intervenierenden Faktoren, die dazu führen können, dass bestimmte Grundbedürfnisse wie das Überleben, Freiheit oder Identität als bedroht wahrgenommen werden können (Galtung/Tschudi 2001: 15). Deren Überwindung und der Aufbau einer nachhaltigen Friedenskultur der Gewaltlosigkeit, Kreativität und Empathie sind dementsprechend die zentralen Ziele des von Johan Galtung geprägten TRANSCEND-Ansatzes.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> TRANSCEND kann auch als eine Schule der Konfliktbearbeitung verstanden werden, mit eigenen Ausbildungen und Kursen. Siehe: [www.transcend.org](http://www.transcend.org)

### 3. Die Hintergründe des Konflikts zwischen Peru und Ecuador

Der Streit um den Grenzverlauf zwischen Peru und Ecuador ist nicht nur der langwährende seiner Art in Lateinamerika, sondern trug darüber hinaus zum Ausbruch mehrerer Kriege zwischen beiden Nationen bei. Auf lange Sicht hin wird die Beziehung der beiden Staaten daher auch nach deren Demokratisierung in den 1970er Jahren als *enduring rivalry* klassifiziert (Zimmermann 2009: 41). Während der Kolonialzeit waren die Unterteilungen in verschiedene Verwaltungseinheiten zwar auch nicht endgültig festgelegt und in die Realität umgesetzt, aber zum Problem wurde dies erst mit der Unabhängigkeit und der daraus resultierenden Aufspaltung der ehemaligen spanischen und portugiesischen Vizekönigreiche in die heutigen Einzelstaaten ab 1810 (Birle 2009: 2). Grundsätzlich bestand Konsens darin, gemäß des Prinzips des *Uti possidetis* (Nutzrecht) die Grenzen der nach der Unabhängigkeit von Spanien neu entstandenen Nationalstaaten zu ziehen. Das heißt, den administrativen Einheiten der Kolonialzeit entsprechend. Allerdings wurden einige der Verwaltungseinheiten nie eindeutig demarkiert, sodass dies – mit Ausnahme Brasiliens – nicht nur zwischen Peru und Ecuador massive Probleme in Bezug auf die Gebietsansprüche der involvierten Staaten auslöste.

Im Vergleich zu anderen Kontinenten hat es in Lateinamerika nur sehr wenige gewaltsam ausgetragene zwischenstaatliche Konflikte gegeben.<sup>3</sup> Die Kontroversen zwischen Peru und Ecuador waren jedoch eine Ausnahme – sie fuhren sich so fest, dass sich die Spannungen mehrmals in militärischen Zusammenstößen und Kriegen entluden. Sie machten den Konflikt zum am längsten anhaltenden seiner Art in Südamerika (Simmons 1999: 10). Bereits 1858 kam es zum ersten Krieg zwischen beiden Staaten, der parallel zum internen Bürgerkrieg Ecuadors ausgetragen wurde und in dessen Verlauf Peru zeitweise die ecuadorianische Metropole Guayaquil besetzte. Auch nach dem offiziellen Ende des Krieges 1860 kam es nach wie vor zu Zwischenfällen. Dies fand 1941 den nächsten kriegerischen Höhepunkt, während dessen Peru seinem Nachbar eine eindeutige Niederlage zufügte (Bonillo 1996: 32). Die darin bereits implizierte Asymmetrie in den Beziehungen beider Staaten beschränkt sich aber nicht nur auf die militärischen Kapazitäten. Insgesamt gesehen verfügte Peru aufgrund seiner Größe und wirtschaftlichen Bedeutung im Vergleich zu Ecuador immer über die größeren Machtressourcen. Dies ist in zweierlei Hinsicht relevant: Zum einen begünstigte es die Chancen, die eigenen Ansprüche nach außen hin effektiv untermauern zu können. In der Tat zeigt eine Analyse der von außen vermittelten Schiedssprüche, dass sich Peru deutlich stärker mit seinen Forderungen durchsetzen konnte (Zimmermann 2009: 52). Zum anderen konnte Lima im Gegensatz zum Konflikt mit dem südlichen Nachbarn Chile mit Blick auf Ecuador aus einer Position der Stärke heraus größere Erfolge erzielen und damit auch die Zustimmung der eigenen Bevölkerung gewinnen.

Letzteres leitet zu einer weiteren wichtigen Feststellung über: Der Konflikt zwischen Peru und Ecuador ist mitnichten ein rein territorialer Grenzkonflikt. Vielmehr wurden und werden gleichzeitig Fragen der Identität indirekt mit ausgehandelt, die gegenüber der ökonomischen Bedeutung der ohnehin nur schwach besiedelten Region eindeutig priorisiert wurden (Bonillo 1996: 41). Historisch gesehen sehen sich beide Staaten nicht nur als Anden-, sondern auch als Amazonasstaaten. Daher ist die Vehemenz, mit der Ecuador auf seinen Amazonaszugang bestand, primär ideologisch zu betrachten. Auch wenn eine rationale Betrachtung der Kräfteverhältnisse theoretisch einen Kriegseintritt aus ecuadorianischer Perspektive verhindern hätte müssen, kam es dennoch in mehreren Fällen zu Zusammenstößen. Diese zeigen, dass der Konflikt mit Dauerrivalen Peru von den Regierungen in Quito auch als Legitimation für das eigene Handeln herangezogen wurde und reine Kosten-Nutzen-Erwägungen zu kurz griffen.

---

<sup>3</sup> In der Wissenschaft wird dies auf verschiedene Faktoren zurückgeführt, die die friedliche Entwicklung des Subkontinents begünstigten: Das Machtgleichgewicht zwischen den größten Ländern, die zunehmende Konsolidierung der Nationalstaaten, das durch die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) verankerte regionale Schlichtungssystem sowie speziell im 20. Jahrhundert das Interesse der Militärdiktaturen, zunächst eher die interne Konsolidierung durch Repression voranzutreiben als Eroberungskriege anzuzetteln (Zimmermann 2009: 53).



## 4. Friedensverhandlungen

Verhandlungen stellen zweifelsohne eine Grundlage von Konflikttransformation dar. Wenn das Endergebnis von Verhandlungen allerdings nur von einer Seite angenommen wird und von der anderen als ungerecht abgelehnt wird, können Vermittlungsbemühungen auch weitere Spannungen auslösen. Daher bieten diese insbesondere bei asymmetrischen Konstellationen erhebliches Konfliktpotenzial. Auch für das Beispiel Peru-Ecuador gilt, dass insbesondere die jeweiligen ecuadorianischen Regierungen frühere Friedensabkommen nicht anerkennen beziehungsweise umsetzen wollten, da diese als unvoreilhaft wahrgenommen wurden. Vor diesem Hintergrund analysiert der folgende Abschnitt nicht nur zentrale Vereinbarungen und deren Schwachpunkte, sondern auch die veränderten Rahmenbedingungen und den Beitrag Johan Galtungs, die 1998 im Abschluss des Vertrags von Brasilia kulminierten.

### 4.1 Probleme früherer Abkommen

Die Persistenz des Territorialkonflikts im 20. Jahrhundert und die zahlreichen Zwischenfälle an der Grenze sorgten dafür, dass es unter regionaler Vermittlung auf diplomatischer Ebene zu Bemühungen kam, auf friedlichem Weg eine Beilegung des Disputs zu erreichen. Obwohl die Verhandlungen zum Abschluss mehrerer Verträge und Erklärungen führten, war dies offensichtlich nicht ausreichend, um die Entwicklung eines langfristigen und stabilen Friedens zwischen beiden Staaten befördern zu können: Bis 1995 kam es immer wieder zu militärischen Aktivitäten an der Grenze, auch wenn diese überwiegend eine niedrige Intensität aufwiesen (Bonillo 1996: 45).

Der Vertrag von Rio de Janeiro (1942) hat diesbezüglich eine Schlüsselbedeutung. Daher wird an seinem Beispiel exemplarisch aufgezeigt, warum sich insbesondere Ecuador immer wieder durch Verhandlungen unter internationaler Vermittlung benachteiligt sah (Fortuna Biato 2016: 622). Das Rio-Abkommen wurde 1942 unterzeichnet, nachdem Peru im Krieg ein Jahr zuvor in Ecuador einmarschiert war und dem kleineren Nachbar eine klare militärische Niederlage zugefügt hatte. Tatsächlich ist der Vertrag zunächst einmal Ausdruck eines innovativen Schlichtungssystems, das sich auf regionaler Ebene in Lateinamerika etablieren konnte: Die USA, Brasilien, Argentinien und Chile traten gemeinsam als Schlichter auf den Plan und vermittelten den Pakt. Auch in der Umsetzung des Pakts kam ihnen eine Schlüsselrolle zu, da sie darin als Garantiestaaten festgelegt wurden:

„Die Garantiemächte werden in dem Vertrag juristisch dazu verpflichtet, in allen Aspekten des ecuadorianisch-peruanischen Grenzkonflikts zu vermitteln und möglicherweise als Schiedsrichter zu fungieren [...]. Das Rio-Protokoll legt diesbezüglich nicht nur die Vielfalt internationaler Konfliktbeilegungsmechanismen dar, sondern stellt auch die Kraft des Völkerrechts durch die Kontrolle über die Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen heraus“ (Simmons 1999: v, eig. Übersetzung).

Auf Grundlage diesen Übereinkommens wurde im anschließenden Schiedsspruch vor allen Dingen den Forderungen Perus entsprochen: Aus einer Position der Stärke heraus agierend, wirkten sich die größeren Machtressourcen Limas in diesem Fall dahingehend aus, dass auch die Vermittler ihr Urteil überwiegend zugunsten Perus fällten (Zimmermann 2009: 52). Obwohl die Grenzlinien in dem Vertrag neu festgelegt und die Demarkation der Grenze im umstrittenen Gebiet vereinbart wurde, kam es in der Praxis dennoch zu Schwierigkeiten. Diese stehen in Verbindung mit der bereits erwähnten Problematik, dass der Disput zwischen beiden Staaten nicht nur eine territoriale Frage ist, sondern Ausdruck der jeweiligen nationalen Identitäten. Basierend auf seinem Selbstverständnis als Amazonas-Anrainerstaat forderten die verschiedenen Regierungen Ecuadors nach 1942 immer wieder die Annullierung des Abkommens und blockierten die Umsetzung der endgültigen Grenzziehung. Im Gegensatz dazu bestand Peru vehement darauf, alle Vereinbarungen ohne Einschränkung durchzusetzen. Auch als neue geographische Erkenntnisse für erneute ecuadorianische Anstrengungen sorgten, die Grenzen zu seinen Gunsten zu verschieben: Tatsächlich stellte sich heraus, dass der umstrittene Río Cenepa, der zuvor als Grenz-

fluss festgelegt worden war, deutlich weiter nördlich verläuft als zunächst angenommen.<sup>4</sup> Dementsprechend argumentierte Quito, Peru habe dadurch einen ungerechten Vorteil erhalten, der ausgeglichen werden müsse. Darin liegt implizit bereits eine der Hauptschwierigkeiten des Rio-Abkommens begründet. Auch wenn sich die Vermittlerstaaten bemühten, Kompromisse für die konkreten Streitpunkte auszuhandeln, konnten zugrunde liegende Dynamiken dadurch nicht ausgeräumt werden, da es um viel mehr als nur ein umstrittenes Stück Territorium ging. Es bestätigt also die These Galtungs, wonach politisch vermittelte Abkommen zwar oft die direkten Feindseligkeiten beenden können, tiefer liegende Wurzeln der Gewalt aber ausgeblendet werden. Im Fall von Ecuador und Peru führte dies im Laufe des 20. Jahrhunderts ein ums andere Mal dazu, dass kleinere Zwischenfälle militärische Gegenreaktionen auslösten, sodass es regelmäßig zu Zusammenstößen an der Grenze kam.

#### 4.2 Die Verhandlungen zum Friedensvertrag von Brasília (1998) und der Beitrag Johan Galtungs

Nachdem bei einem Routineflug der peruanischen Luftwaffe ecuadorianische Stellungen auf von Peru reklamiertem Gebiet in der Grenzregion entdeckt worden waren, kam es 1995 zum Cenepe-Krieg.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund ordnete die Regierung in Lima die Zerstörung der Siedlungen und damit einhergehend die „Wiederherstellung der eigenen Souveränität“ an. Zunächst wurde dafür nur ein kleines Kontingent der Armee eingesetzt. Allerdings wurde in beiden Staaten die vollständige Mobilmachung der Streitkräfte in die Wege geleitet. Dies veranlasste die Garantiemächte des Rio-Pakts – die USA, Brasilien, Argentinien und Chile – beide Staaten zum Truppenrückzug in dem umkämpften Gebiet zu überreden. Anschließend wurden erneut Vermittlungen mit einem übergeordneten Ziel eingeleitet: die Gewährleistung der endgültigen Befriedung des Dauerkonflikts. Diese Bemühungen führten drei Jahre später zum Friedensvertrag von Brasília. Entgegen aller Erwartungen kam es seitdem zu einer beachtlichen Annäherung der beiden Nachbarn. Nach zwanzig Jahren Stabilität ohne weitere militärische Zwischenfälle kann heute uneingeschränkt attestiert werden, dass die Transformation des Konflikts gelungen ist. Dies wirft verschiedene Fragen auf: Welche substantiellen Unterschiede lassen sich zu früheren Bemühungen ausmachen? Und welche Rolle spielte der Beitrag Johan Galtungs?

Mehrere Faktoren sowohl auf der jeweiligen nationalen als auch auf regionaler und systemischer Ebene haben sich förderlich auf die Nachhaltigkeit des Abkommens von 1998 ausgewirkt. Das Ende des Kalten Krieges und das im Zuge der Globalisierung gestiegene Bewusstsein für weltweite Interdependenzen "begünstigten die Hoffnungen, die in regionale Integration gelegt wurden, und ließen dadurch engstirnigen Nationalismus und fremdenfeindliche Rhetorik nicht nur veraltet, sondern kontraproduktiv erscheinen" (Fortuna Biato 2016: 623, eig. Übersetzung). Nachdem in den 1970er und 1980er Jahren weite Teile Südamerikas von unterschiedlich repressiv agierenden Militärdiktaturen regiert worden waren, beförderte die sich daran anschließende Demokratisierungswelle, die auch Ecuador und Peru erfasste, die verstärkte Akzentuierung neuer Normen und Präferenzen. In einem Kontext größerer Integrationsbemühungen. Diese drückten sich auch in stärkeren transnationalen Kontakten auf gesellschaftlicher Ebene aus, sodass Grenzkonflikte in der Gesellschaft zunehmend als veraltetes Relikt früherer Zeiten wahrgenommen und ein endgültiges Friedensabkommen befürwortet wurde (Simmons 1999: 17).

Dazu addierte sich stärkerer politischer Druck der Garantiemächte des Rio-Abkommens: Angesichts deren Befürwortung einer vertieften regionalen Zusammenarbeit koordinierten diese ihr Vorgehen mit Blick auf die Regierungen in Lima und Quito, um eine Unterminierung der Annäherung durch den Grenzdisput zu verhindern. So wurde beispielsweise die Entsendung der ersten regionalen Friedenstruppe in das umstrittene Gebiet beschlossen und umgesetzt. Besonders positiv bewertet wurde außerdem das intermediäre Auftreten Brasiliens als *honest broker* bezie-

---

<sup>4</sup> Dieser Disput trug auch in der Folgezeit dazu bei, dass sich der Streit immer wieder an kleineren Kontroversen entzündete. Auch der bislang letzte Krieg 1995 wurde durch Uneinigkeiten in Bezug auf das Gebiet des Río Cenepa aufgelöst.

<sup>5</sup> Einige Autoren sprechen diesbezüglich auch vom Cenepe-Zwischenfall.

ungsweise als Koordinator der Gruppe der Garantiemächte, das dadurch zusätzlich an außenpolitischer Glaubhaftigkeit gewann (Fortuna Biato 2016: 625).

Des Weiteren spielen auch ökonomische Erwägungen eine beträchtliche Rolle: Zum einen gelangte ins Zentrum der Aufmerksamkeit, dass die Grenzregionen auf beiden Seiten unter den sozioökonomisch am schwächsten entwickelten Gebieten beider Länder rangierten, und keine nennenswerten Verflechtungen zwischen ihnen herrschten (Birle 2009: 7). Daher nährten die vermehrten Kooperationstendenzen auf regionaler Ebene die Hoffnungen, über einen verstärkten Grenzhandel konstantes Wachstum anregen zu können. Zum anderen galt insbesondere für Ecuador, dass ein erneuter Krieg die ohnehin starken finanziellen Probleme lediglich weiter verschärfen würde.

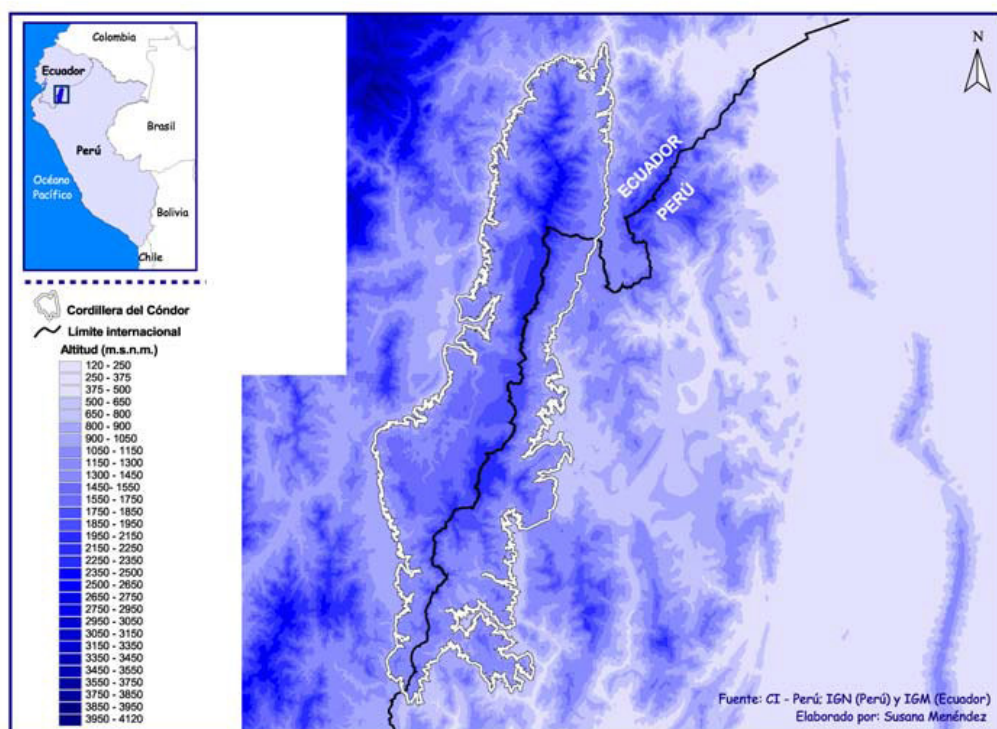
Nach dreijährigen Verhandlungen unterzeichneten die amtierenden Präsidenten beider Staaten, Jamil Mahuad (Ecuador) und Alberto Fujimori (Peru) am 26. Oktober 1998 die Akte von Brasília und beendeten damit gleichzeitig die Phase des größten Engagements der USA, Brasiliens, Argentiniens und Chiles. López Contreras zufolge gliedert sich letzteres in drei Etappen: die militärische, die verfahrenstechnische sowie abschließend die substantielle (2004: 98). Der Friedensvertrag als vorläufiger Höhepunkt des Prozesses sah – wie von den Garantiemächten intendiert – Kompromisse in allen essentiellen Streitpunkten vor. So einigte man sich auf die endgültige Grenzziehung in der Cordillera del Cóndor gemäß den Vorschlägen der zuvor eingesetzten Expertenkommission, die Etablierung eines demilitarisierten, binationalen und gemeinsam verwalteten Naturschutzgebiets auf beiden Seiten der Grenze und die Zusage an Ecuadors Regierung, uneingeschränkter Zugang zu Tiwintza zu erhalten, einer kleinen Enklave auf ansonsten peruanischem Territorium. Letzteres schloss das Recht zur Errichtung einer Erinnerungsstätte in Gedenken an die im Jahr 1995 gefallenen Soldaten mit ein (ebd.: 99).

Auf den ersten Blick erscheint der nach wie vor gültige Friedensvertrag von Brasília als Ergebnis rein diplomatischer Anstrengungen. Weniger bekannt hingegen ist das Einwirken des norwegischen Friedensforschers Johan Galtung auf die Verhandlungen, der als informeller Vermittler hinzu gebeten worden war. Der Schlüssel zum Erfolg lag hierbei in der Anwendung der allgemeinen Erkenntnisse des TRANSCEND-Verfahrens in der Praxis. Dementsprechend suchte Galtung nicht nur das Gespräch mit allen beteiligten Parteien, um die erforderliche Analyse des Disputs auf eine solide Basis zu stellen, sondern brachte als neue kreative Komponente für eine nachhaltige Konflikttransformation die Idee zur Gründung des Natur- und Friedensparks dies- und jenseits der Grenze in die Verhandlungen mit ein (Gavin 2006: 6). Anhand dessen wird nicht nur die Bedeutung ziviler Konfliktbearbeitungsmechanismen ersichtlich, sondern auch die praktische Relevanz des von Galtung entwickelten Modells unterstrichen.

## 5. Konkrete Umsetzung: Der Natur-/Friedenspark Cordillera del Cóndor

Wie eben aufgezeigt, sind kreative Lösungsvorschläge Galtung zufolge ein Schlüssel zur erfolgreichen Konflikttransformation. Geradezu paradigmatisch hierfür steht die innovative Idee, in der umstrittenen Region der Cordillera del Cóndor einen von beiden Ländern gemeinsam verwalteten binationalen Natur- beziehungsweise Friedenspark einzurichten. Dieser letzte Abschnitt greift daher dieses konkrete Beispiel heraus, um anhand dessen die konkrete Umsetzung des Friedensvertrags von Brasília exemplarisch veranschaulichen zu können.

Die in der Grenzregion zwischen Ecuador und Peru liegende Gebirgskette der Cordillera del Cóndor ist nicht nur auf beiden Seiten eine der aus sozioökonomischer Perspektive am wenigsten "entwickelten" Regionen im nationalen Vergleich, sondern gleichzeitig auch Heimat mehrerer indigener Völker und einer enormen biologischen Diversität. Folgende Karte veranschaulicht die Lage innerhalb des in der Geographie als Megahotspot bezeichneten Gebiets der tropischen Anden (Alcalde et al. 2014: 2).



Karte 1: Geographische Lage der Cordillera del Cóndor im Grenzgebiet zwischen Ecuador und Peru (Alcalde et al. 2014: 1)

Mit der Etablierung erster Naturschutzgebiete, die Teil des Abkommens sind, wird dabei die insbesondere von Galtung akzentuierte allgemein gehaltenere Richtlinie umgesetzt, Maßnahmen zur Stärkung der bilateralen Kooperation und Integration zwischen beiden Staaten umzusetzen. "Solche Mechanismen müssen zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung führen und stärken die kulturelle Identität der einheimischen Bevölkerungsgruppen ebenso wie die Bewahrung der Biodiversität und die nachhaltige Nutzung des Ökosystems an der gemeinsamen Grenze" (ebd.: 3, eigene Übersetzung). Hervorzuheben ist, dass dies keineswegs mit einem rein nationalen Fokus auf dem ökologischen Schutz der entsprechenden Regionen gleichzusetzen ist: Um durch die gemeinsame Aufgabe des Erhalts der Biodiversität die transnationalen Verknüpfungen und damit auch die Konsolidierung des Friedens weiter voranzutreiben, wurden zu diesem Zweck unter dem Dach der Ecuadorianisch-Peruanischen Nachbarschaftskommission mehrere binationale technische Kommissionen gebildet (Birle 2009: 7). Ihr Aufgabenbereich umfasst dabei nicht

nur die Planung und Ausarbeitung von Entwürfen weiterer Naturschutzgebiete, sondern auch deren gemeinsame Administration und das Monitoring (ITTO 2009: 3).

Erste Zwischenevaluationen haben ergeben, dass sich durchaus nennenswerte Erfolge eingestellt haben. So haben sich nicht nur die bilateralen Beziehungen beider Staaten stark verbessert und in der Grenzregion die transnationalen Kontakte multipliziert. Auch sozioökonomische Indikatoren weisen auf den Aufschwung hin, der seit der endgültigen Beilegung des Dauerkonflikts dies- und jenseits der Grenze eingesetzt hat. Mithilfe internationaler Unterstützung konnten außerdem umfangreiche Maßnahmen zum Schutz der Flora und Fauna finanziert werden (Alcalde et al. 2014: 5).

Nichtsdestotrotz behindern einige Umstände weiterhin die vollständige Realisierung der im Friedensvertrag von Brasília gemeinsam gesteckten Entwicklungsziele, die sowohl in Peru als auch in Ecuador erreicht werden sollten. Auf beiden Seiten der Grenze ist beispielsweise lediglich ein Teil der sogenannten Natur- und Friedensparks eingerichtet und auch die intendierte Eröffnung eines Nationalparks Cordillera del Cóndor auf peruanischer Seite konnte erst zehn Jahre nach der Unterzeichnung der Akte von Brasília nach massivem internationalen Druck in die Tat umgesetzt worden. In diesem Zusammenhang sind ebenso institutionelle Defizite aufzuführen: Die mittlerweile für die Verwaltung zuständigen Umweltministerien sind sowohl in Ecuador als auch in Peru verhältnismäßig neu eingerichtete und nur mit geringen finanziellen Ressourcen ausgestattete Einrichtungen, die wenig politische Unterstützung genießen. Des Weiteren führt auch das ecuadorianische Umweltministerium als Problem an, dass die abgeschiedene Lage der Region eine größere Präsenz sowie eine bessere Koordinierung beispielsweise mit Indigenenvertreter\*innen erschwert (ITTO 2009: 4).

Zuletzt ist auch auf die Komplexität der Indigenen-Thematik in diesem Zusammenhang aufmerksam zu machen: Positiv hervorzuheben sind die Bemühungen, im Zuge der Etablierung der Natur-/Friedensparks gleichzeitig auch verstärkt die Vermessung und offizielle Anerkennung indigener Territorien in der Region zuzulassen. Auf ecuadorianischer Seite kam es beispielsweise zur Gründung eines über das eigentliche Naturschutzgebiet hinausgehende "Multiple Use Shuar Territory" (Alcalde et al. 2014: 4). Obwohl in beiden Staaten die jeweiligen indigenen Ethnien die direkten Leidtragenden der jahrzehntelangen Zusammenstöße und Kriege im Grenzgebiet waren, ist aber die konkrete Umsetzung des Friedensvertrags in Bezug auf indigene Forderungen nach wie vor stark von der jeweiligen nationalen politischen Konjunktur abhängig. Während in Ecuador der ab 2007 mit großer Unterstützung sozialer und indigener Bewegungen an die Macht gekommene Rafael Correa eine neue Etappe in der Indigenen-Politik des Landes einleitete und auch in der neuen Verfassung von 2008 verankerte, blieb in Peru ein nennenswerter Impuls diesbezüglich aus. Dementsprechend verlängerte die ecuadorianische Regierung ihr Kapitel des zunächst gemeinsam verabschiedeten Entwicklungsplans 2009 um weitere fünf Jahre, wohingegen Lima diesem Beispiel nicht folgte (Birle 2009: 7).

## 6. Fazit

Als Ecuador im Juli 2017 mit dem Bau einer Mauer an der Grenze zu Peru begann, löste dies nicht nur eine schwere diplomatische Krise aus, sondern führte auch zur Abberufung des peruanischen Botschafters „zu Konsultationszwecken“. Quito argumentierte, die Konstruktion sei aus Gründen der Kriminalitätsbekämpfung und des Hochwasserschutzes sinnvoll. Das Außenministerium in Lima hingegen erklärte, Ecuadors Regierung verstoße damit gegen die Bestimmungen des Vertrags von Brasília. Was zunächst wie ein erneutes Aufflammen des in der Geschichte beider Länder tief verwurzelten Konflikts aussah, konnte jedoch innerhalb kurzer Zeit in Gesprächen geklärt werden (El Universo 2017). Diese Episode veranschaulicht die Veränderungen grundlegender Natur in den ecuadorianisch-peruanischen Beziehungen seit den letzten militärischen Auseinandersetzungen 1995, die die nachhaltige Transformation des Disputs ermöglicht haben. In diesem Sinne ist es positiv zu bewerten, dass die Entwicklung wirklichen Friedens zwischen beiden Nationen in den letzten beiden Dekaden für wenig Schlagzeilen gesorgt haben, wenn davon ausgegangen wird, dass schlechte Nachrichten die internationale Medienlandschaft beherrschen.

In der Tat ist die Beilegung des am längsten andauernden Territorialkonflikts Südamerikas eine Erfolgsgeschichte. Darüber hinaus hat die Analyse jedoch auch gezeigt, dass die Gemengelage deutlich komplexer ist, als eine reine Reduktion des Disputs auf den umstrittenen Grenzverlauf suggerieren würde. Daher ist erneut auf die Validität der These Galtungs hinzuweisen, wonach versucht werden muss, auch die unsichtbaren Ebenen der Gewalt beziehungsweise möglicherweise unbewusst wirkende Tiefenursachen eines Konflikts anzugehen, um mit langfristiger Perspektive dauerhaften Frieden zu erreichen. Das Beispiel Peru-Ecuador zeigt, dass das auf Grundlage dieser Erkenntnis von Johan Galtung entwickelte TRANSCEND-Verfahren auch in der Praxis funktionieren kann. Daher schließt die Arbeit mit einem Plädoyer für langfristige Lösungsansätze im politischen Alltagsgeschäft im Sinne der Galtung'schen Vision von Konflikttransformation, für die Förderung gewaltfreier, ziviler Konfliktbearbeitungsmechanismen und mehr Raum für kreative, innovative Formate, die sich positiv auf den Status quo auswirken können. Nur so kann sich wirklicher Friede als Endergebnis eines lang andauernden Prozesses einstellen. Die Verbesserungen, die seit der Unterzeichnung des Friedensvertrags von Brasília 1998 über die Cordillera del Cóndor hinaus erzielt wurden, stellen dies eindrücklich unter Beweis.

## Bibliografie

- Alcalde, Martín/ Ponce, Carlos/ Curonisy, Yanitza (2014): Peace Parks in the Cordillera del Cóndor Mountain Range and Biodiversity Conservation Corridor. - Online unter: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ponce.pdf> [05.12.2017].
- Birle, Peter (2009): Zwischenstaatliche Konflikte in Südamerika vom 19. Jahrhundert bis heute. Ursachen, Lösungsansätze, Perspektiven. In: Mark, Lothar/ Fritz, Erich G. (Hrsg.): Lateinamerika im Aufbruch. Eine kritische Analyse. Oberhausen: Athena-Verlag, S. 123-136.
- Bonacker, Thorsten/ Imbusch, Peter (2005): Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden. In: Imbusch, Peter/ Zoll, Ralf (Hrsg.): Friedens- und Konfliktforschung – eine Einführung. Wiesbaden. S. 69-144.
- Bonillo, Adrián (1996): Proceso político e intereses nacionales en el conflicto Ecuador-Perú. In: Nueva Sociedad 146, S. 30-46.
- El Universo (2017): Ecuador suspende construcción de muro en la frontera con Perú. In: El Universo, 13.07.2017. - Online unter: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/07/13/nota/6278632/ecuador-suspende-construccion-muro-frontera-peru> [07.12.2017].
- Fischer, Dietrich (2013): A Brief History of Transcend. - Online unter: [https://www.transcend.org/history/transcend\\_history.pdf](https://www.transcend.org/history/transcend_history.pdf) [21.11.2017].
- Fortuna Biato, Marcel (2016): The Ecuador-Peru Peace Process. In: Contexto Internacional 38(2), S. 621-642.
- Galtung, Johan (2000): Conflict Transformation by Peaceful Means (the Transcend method) – Participants' Manual/ Trainers' Manual). In: United Nations Disaster Management Training Programme. - Online unter: [http://www.transcend-netz.de/upload/dokument\\_1328270221.pdf](http://www.transcend-netz.de/upload/dokument_1328270221.pdf) [27.11.2017].
- Gavin, Alice (2006): Conflict Transformation in the Middle East: Dr. Johan Galtung on Confederation in Iraq and a Middle East Community for Israel/Palestine. In: PeacePower (Berkeley's Journal of Principled Nonviolence and Conflict Transformation) 2(1), S. 6-7. - Online unter: [http://www.calpeacepower.org/0201/PDF/galtung\\_transcend.pdf](http://www.calpeacepower.org/0201/PDF/galtung_transcend.pdf) [21.11.2017].
- Graf, Wilfried (2006): Konflikttransformation und die Arbeit am politisch Unbewussten. Das *Transcend*-Verfahren nach Johan Galtung. - Online unter: [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/6092223/graf\\_transcend\\_ansatz.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWO WYYGZ2Y53UL3A&Expires=1511782142&Signature=VKDYcFsqx6Xwh6KKbXsn1bTZoc%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DKonflikttransformation\\_und\\_die\\_Arbeit\\_am.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/6092223/graf_transcend_ansatz.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWO WYYGZ2Y53UL3A&Expires=1511782142&Signature=VKDYcFsqx6Xwh6KKbXsn1bTZoc%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DKonflikttransformation_und_die_Arbeit_am.pdf) [27.11.2017].
- International Tropical Timber Organization (2009): Paz y Conservación binacional en la Cordillera del Cóndor, Ecuador-Perú (Componente ecuatoriano) Fase II. - Online unter: [http://www.itto.int/files/itto\\_project\\_db\\_input/2519/Competition/Informe%20final%20Dic%2009.pdf](http://www.itto.int/files/itto_project_db_input/2519/Competition/Informe%20final%20Dic%2009.pdf) [05.12.2017].
- López Contreras, Jimmy (2004): Ecuador-Perú: Antagonismo, negociación e intereses nacionales. Quito: Ediciones Abya-Yala/FLACSO.
- Simmons, Beth (1999): Territorial Disputes and their Resolution – the Case of Ecuador and Peru. In: United States Institute of Peace Peaceworks, Nr. 27. - Online unter: <https://www.usip.org/sites/default/files/pwks27.pdf> [04.12.2017].
- Zimmermann, Lisbeth (2009): Wann beginnt der (Demokratische) Friede? Regimewechsel, Instabilitäten, Integration und ihr Einfluss auf den Konflikt zwischen Ecuador und Peru. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 16(1), S. 39-74.