

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Amerika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Susanne Grätius

Kaum Fortschritte in der amerikanischen Sicherheitsdebatte

Zur OAS-Konferenz in Mexiko
Diskussionspapier vom 07.11.2003

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

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Inhalt

1. Neuer Wein in alten Schläuchen	3
2. Sicherheitsrisiko Kolumbien	4
3. Weder Sicherheits- noch Wirtschaftsgemeinschaft?	5

Am 27. und 28. Oktober 2003 fand in Mexiko eine Sonderkonferenz der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) zum Thema Sicherheit statt. Ziel des hochrangigen Treffens der Außen- und Verteidigungsminister des inter-amerikanischen Systems war die Einigung auf ein neues Sicherheitskonzept und die Überprüfung der noch aus den Anfängen des Kalten Krieges stammenden Instrumente zur Verteidigung und Konfliktbeilegung. Die Ergebnisse waren nicht spektakulär. Die Sonderkonferenz endete mit einer allumfassenden, aber unverbindlichen Erklärung zur Sicherheitslage auf dem amerikanischen Kontinent. Positiv war dennoch die Einigung Lateinamerikas und der USA auf ein integrales und mehrdimensionales Sicherheitskonzept, in dem nicht nur traditionelle, sondern auch neue Bedrohungen, wie Terrorismus oder Staatszerfall durch organisierte Kriminalität, Armut und sozialen Ausschluß, einen Platz finden.

Die Idee, eine Sicherheitskonferenz abzuhalten, entstand bereits 1998 auf dem zweiten »Summit of the Americas« in Santiago de Chile. Die hohen Erwartungen im Vorfeld, die veraltete Sicherheitsstruktur der OAS durch eine neue zu ersetzen, erfüllten sich nicht. In Mexiko entstand weder eine neue Sicherheitsdoktrin noch eine Reformagenda des 1947 vereinbarten interamerikanischen Verteidigungspakts TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca). Dennoch war es ein erster Versuch, die US-amerikanischen mit den lateinamerikanischen Sicherheitsinteressen in Einklang zu bringen. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Positionen im Vorfeld des Irak-Krieges ist allein dies schon als Erfolg zu werten. Noch im März 2003 hatte es zwischen den USA und den temporären Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats Chile und Mexiko Verstimmungen gegeben, als sich beiden lateinamerikanischen Länder weigerten, einer kriegslegitimierenden Resolution zum Irak zuzustimmen.

Die jetzt unterzeichnete »Erklärung zur Sicherheit in den Amerikas« spiegelt eher lateinamerikanische Vorstellungen von Sicherheit wider und muß als ein Zugeständnis der USA an ihre südlichen Nachbarn verstanden werden. Dabei dürfte auch die Gefahr eines wachsenden Anti-Amerikanismus in Lateinamerika eine Rolle gespielt haben. Andererseits aber behalten die USA ihr geringes politisches Profil gegenüber Lateinamerika bei: Während die Region durch die jeweiligen Außen- und Verteidigungsminister vertreten war, schickten die USA Unterstaatssekretär Marc Grossman, der in Zusammenhang mit Lateinamerika bisher nicht in Erscheinung getreten war.

1. Neuer Wein in alten Schläuchen

Zwei neue Instrumente (die Demokratie-Charta und die Konvention gegen Terrorismus) sowie zwei ausführende Organe (die Kommission für Hemisphärische Sicherheit und das Komitee gegen Terrorismus) stellten die Kooperation der OAS-Staaten im Bereich Sicherheit und Demokratie in den Jahren 2001/2002 auf eine neue Grundlage. Die jetzige Konferenz in Mexiko brachte die amerikanische Sicherheitsdebatte lediglich in drei wenig spektakulären Punkten voran:

- die Betonung der nicht-militärischen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Komponenten von Sicherheit,
- die Anerkennung unterschiedlicher sicherheitspolitischer Herausforderungen und Prioritäten der Länder,
- der Beitrag subregionaler Bündnisse wie Mercosur und Zentralamerika zu Stabilität und Sicherheit.

In der Abschlusserklärung wurde erstmals ein mehrdimensionales, integrales Sicherheitskonzept verabschiedet, das nach Ansicht des US-Vertreters die »hemisphärische Sicherheitsdoktrin des 21. Jahrhunderts« sein wird. Die Inhalte der Erklärung spiegeln allerdings eher einen sicherheitspolitischen Wertekonsens als eine neue Doktrin wider. Neben dem von den USA favorisierten Kampf gegen internationalen Terrorismus und Drogenhandel bezieht der erweiterte Sicherheitsbegriff auch Herausforderungen wie Armut, soziale Ungerechtigkeit oder Umweltkatastrophen ein, die vorwiegend Lateinamerika betreffen.

Der amerikanische Kontinent ist gekennzeichnet von der Abwesenheit traditioneller Sicherheitsrisiken, wie zwischenstaatliche Konflikte und Kriege oder die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen. Lateinamerika ist weltweit die Region mit den niedrigsten Militärausgaben (1,7 % des BIP 2001). Gleichzeitig aber ist es der Subkontinent mit der ungerechtesten Einkommensverteilung: Während 44 % in Armut leben, teilen sich nur

10 % der Lateinamerikaner 48 % des Einkommens. Insofern geht die Gleichung, weniger Militärausgaben bedeuten mehr Entwicklung, in Lateinamerika nicht auf.

Die eigentliche Gefahr für die Sicherheit des Kontinents geht nicht - wie noch während der Militärdiktaturen - von staatlicher Seite aus, sondern vielmehr vom Zerfall demokratischer Strukturen und Institutionen durch Korruption, Klientelismus, kriminelle Netzwerke und einen informellen Sektor, der in den meisten lateinamerikanischen Ländern ebenso bedeutend ist wie die offizielle Wirtschaft. Die Entwicklung paralleler krimineller Strukturen ist bedingt durch die extrem ungleiche Verteilung von Einkommen und Wohlstand. Eine Reform der vom amerikanischen Staatssekretär Roger Noriega als »Kumpelkapitalismus« bezeichneten politischen und wirtschaftlichen Systeme vieler lateinamerikanischer Länder ist dringend geboten.

Auch wenn der jetzt erweiterte Sicherheitsbegriff in die richtige Richtung weist, wurde in Mexiko kein gemeinsamer Aktionsplan erstellt, wie staatliche Institutionen gestärkt und verbessert werden können. Offen blieb auch, welche Rolle Washington bei der Bewältigung dieser Aufgaben in seinen südlichen Nachbarstaaten spielen wird. Die Vorstellung von US-Unterstaatssekretär Marc Grossman, durch eine gesamtamerikanische Freihandelszone ALCA Wohlstand und Stabilität zu erzielen, wird in Lateinamerika nur sehr bedingt geteilt und hat sich im Falle des NAFTA-Mitglieds Mexiko nicht bestätigt (vgl. SWP-Studie Nr. 33/ August 2003).

Auf eine Reformagenda des obsoleten interamerikanischen Verteidigungssystems einigte man sich ebenfalls nicht. Vor allem das Verteidigungsbündnis TIAR - ein amerikanisches Gegenstück zur NATO - ist inzwischen veraltet. Es stammt noch aus der Anfangszeit des Kalten Krieges - die erste interamerikanische Sicherheitskonferenz fand 1945 in Mexiko statt - und diente der Bekämpfung der »kommunistischen Gefahr« in Lateinamerika. Nach dem TIAR-Vertrag tritt der Verteidigungsfall nur bei zwischenstaatlichen Konflikte ein. Als Antwort auf die neuen Sicherheitsgefahren, wie Narco-Guerilla, organisierte Kriminalität oder Drogenhandel ist TIAR denkbar ungeeignet. Das Bündnis wurde ohnehin nur zwei Mal aktiviert: 1962 von den USA zwecks Ausschluß Kubas und nach den Terroranschlägen am 11. September 2001 von Brasilien. Letzteres war eher eine symbolische Geste der Solidarität mit den USA, da der Vertrag nur staatliche Bedrohungen vorsieht.

Die Positionen bezüglich einer Reform des TIAR sind unterschiedlich: während die USA am Bündnis festhalten, wollen es die lateinamerikanischen Länder reformieren oder abschaffen. Nicht zuletzt die Kontroverse zwischen den beiden größten lateinamerikanischen Wirtschaften blockiert die Debatte: Während Brasilien - auch weil der Vertrag in Rio de Janeiro unterzeichnet wurde - das Bündnis reformieren will, trat der Gastgeber der diesjährigen Sicherheitskonferenz, Mexiko, im Jahr 2002 aus dem TIAR aus.

Das Verteidigungsbündnis ist inzwischen ebenso überholt wie das zweite sicherheitspolitische Instrument in den Amerikas: der 1948 vereinbarte »Pakt von Bogotá« zur friedlichen Beilegung von Konflikten, der nicht von allen Ländern ratifiziert und nie angewandt worden ist. Beide Instrumente sind heute bedeutungslos und sollten durch neue ersetzt oder aber grundlegend reformiert werden.

2. Sicherheitsrisiko Kolumbien

Auf Initiative der USA und des OAS-Generalsekretärs, des kolombianischen Ex-Präsidenten César Gaviria, wurde in Mexiko eine Sondererklärung zur Situation in Kolumbien verabschiedet. Solidarität im »Kampf gegen den Terrorismus«, Unterstützung für Álvaro Uribes Politik der territorialen Rückeroberung und ein Appell an die Verhandlungsbereitschaft der bewaffneten Gruppen sind die Kernaussagen.

Kolumbien ist das einzige Land der Region mit einem seit Jahrzehnten schwelenden bewaffneten Dauerkonflikt zwischen unterschiedlichen Akteuren: die paramilitärischen Truppen AUC, die beiden Guerillagruppen ELN und FARC, die Drogenmafia sowie auf staatlicher Seite Polizei und Streitkräfte. Das Land ist eines der gefährlichsten der Welt: jedes Jahr werden mehr als 3000 Personen entführt und Kolumbien verzeichnet die höchste Mordrate überhaupt. Weder eine Politik des Dialogs noch die vom jetzigen Präsidenten Uribe mit Hilfe der USA betriebene militärische Lösung haben den Konflikt entschärft.

Kolumbien ist der drittgrößte Empfänger amerikanischer Militärhilfe und steht bei den militärischen Aus-

bildungsprogrammen der USA sogar an erster Stelle. Über zwei Milliarden Dollar haben die USA in den »Plan Colombia« investiert, der ursprünglich als Anti-Drogen-Programm konzipiert wurde, heute aber der militärischen Bekämpfung der Narcoguerrilla dient.

Im veränderten internationalen Kontext nach dem 11. September 2001 wurde aus einem sozio-ökonomisch motivierten Verteilungskonflikt ein Kampf gegen den »Narcoterrorismus«. Die seit den 1960er Jahren operierenden Guerillagruppen und die Paramilitärs AUC werden nun von den USA, der EU und lateinamerikanischen Staaten - die Ausnahme bilden Brasilien und Venezuela - als terroristische Vereinigungen bezeichnet.

Trotz technologischer Überlegenheit war ein militärischer Sieg auf staatlicher Seite bislang nicht möglich. Dies liegt u.a. daran, daß der Staat in Kolumbien zu keinem Zeitpunkt ein Gewaltmonopol besaß. Zudem wäre der Frieden für die Guerilla, die durch die Allianz mit den Drogenbaronen und die Entführungsindustrie ein bedeutender Wirtschaftsfaktor ist, weder ökonomisch noch politisch ein einträgliches Geschäft. Letzteres hat das Beispiel der in eine politische Partei umgewandelten ehemaligen Guerilla M-19 gezeigt, die heute keinerlei Bedeutung mehr hat.

Vor diesem Hintergrund hat eine militärische Lösung à la Uribe wenig Aussicht auf Erfolg. Trotz hoher Popularitätswerte erlitt die Regierung am 26. Oktober 2003 eine erste Niederlage: Ein Referendum über ein umfassendes Reformpaket scheiterte an einer Wahlbeteiligung unter 25 %. Im Anschluß daran traten zwei Minister zurück.

Die Gewalt in Kolumbien ist nicht nur ein nationales Problem. Durch die Präsenz der Narcoguerrilla auf venezolanischem und brasilianischem Boden sind auch angrenzende Staaten von der Militarisierung des Konflikts betroffen. Die Erklärung der OAS zu Kolumbien zeigt keinen neuen Lösungsweg - wie die Vermittlung anderer Staaten oder der Vereinten Nationen im Konflikt -, sondern bestätigt lediglich den von den USA und Uribe eingeschlagenen militärischen Weg, der die Gewaltspirale durch die »territoriale Rückeroberung« eher fördert als unterbricht.

Kolumbien erhält etwa fünfmal soviel Militär- wie Entwicklungshilfe aus den USA. Dies spiegelt einen generellen Trend wider: Im Rahmen der Drogen- und Terrorbekämpfung in Bolivien, Ekuador, Kolumbien und Peru vergibt Washington Militär- und Polizeihilfen, die im Haushaltsjahr 2004 ebenso bedeutend sein werden wie die Entwicklungshilfe. Dabei sind die Ursachen der Sicherheitsprobleme in Lateinamerika wachsende Armut und Ungleichheit, die keine militärischen, sondern entwicklungspolitische Maßnahmen erfordern.

Militär- und Entwicklungshilfe der USA an Lateinamerika, 2001-2004

(in Mio. US-\$)

Jahr	Militärhilfe	Entwicklungshilfe
2001	396,56	600,42
2002	660,40	766,06
2003	861,71	906,72
2004	862,16	863,26

Quelle: CIP/Education Fund/WOLA: Paint by Numbers. Trends in U.S. Military Programs with Latin America, Washington DC: August 2003

3. Weder Sicherheits- noch Wirtschaftsgemeinschaft?

Angesichts ihrer mageren Ergebnisse stellt sich die Frage, warum die Sonderkonferenz in Mexiko überhaupt einberufen und sogar um fünf Monate verschoben wurde. So ist es weder gelungen, sich auf eine Reform des interamerikanischen Sicherheitssystems zu einigen noch gemeinsame Ansätze zur Lösung der Lage in Kolumbien zu definieren. Die enttäuschenden Ergebnisse zeigen zwei Trends:

1. einen geringen sicherheitspolitischen Konsens zwischen den OAS-Staaten,
2. ein relatives Desinteresse der USA an Lateinamerika angesichts der unspektakulären Sicherheitsrisiken.

Die Lateinamerikaner haben sowohl gegenüber den USA als auch untereinander kaum gemeinsame Sicherheitsinteressen. Der Hinweis des mexikanischen Präsidenten Fox am Ende der Konferenz, »Wir glauben nicht an Konfrontation, sondern an Kooperation, an die Stärke des Rechts und nicht an das Recht des Stärkeren«, richtete sich vor allem an die Adresse der USA. Im Unterschied zu Washington senkt Lateinamerika die Militärausgaben, plädiert für die Stärkung des Multilateralismus, verteidigt das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und gibt dialogorientierten Lösungen den Vorzug vor militärischen. Allerdings bröckelt dieser lateinamerikanische Grundkonsens zusehends. Der brasilianische Außenminister Celso Amorim betonte in Mexiko, die strategischen Realitäten in Nord-, Zentral- und Südamerika seien unterschiedlich. Deutlich wurde dies zuletzt in der Spaltung zur Irak-Frage. Sieben lateinamerikanische Staaten sprachen sich gegen, sieben für den Krieg aus. El Salvador, Honduras und Nicaragua stellen im Irak sogar eigene Truppen bereit.

Gleichzeitig war die Konferenz ein weiteres Anzeichen dafür, daß Lateinamerika für die USA an strategischer Bedeutung verliert. Weder im Bereich der Sicherheits- noch der Handelspolitik zeichnen sich nennenswerte Fortschritte ab. Die Frage der interamerikanischen Sicherheitsgemeinschaft ist weiterhin offen und die Verhandlungen über die ALCA könnten möglicherweise ganz scheitern. Das von Bush noch 2001 proklamierte »Jahrhundert der Amerikas« ist in Lateinamerika noch nicht angebrochen. Auf dem amerikanischen Sondergipfel im Januar 2004 wird sich zeigen, ob der Präsident sein vor zwei Jahren gegebenes Versprechen einlösen wird, die USA würden sich für die Entstehung eines wohlhabenden, freien und demokratischen Kontinents einsetzen.