

Die Organisation Amerikanischer Staaten im Wandel

Teil 2: Ihr Scheitern im Kalten Krieg und der Neubeginn

TEXT: MARIA UND JÜRGEN MENNER



Wie in der vergangenen Ausgabe der *Tópicos* dargestellt, führte ein langer Weg zur Gründung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS). Ähnlich wie die OSZE in Europa und die Afrikanische Union in Afrika wird sie von den Vereinten Nationen als die für den amerikanischen Kontinent zuständige Regionalorganisation angesehen. Von den anerkannten Regionalorganisationen ist sie mit Abstand die älteste. Die OAS wurde allerdings 1948 für Randbedingungen des beginnenden Kalten Krieges konzipiert, die heutzutage nicht mehr gegeben sind. Andere Gefahren, wie grenzüberschreitender Drogenhandel in Lateinamerika und Terrorismus, haben dafür Dimensionen erreicht, die ein gemeinsames Reagieren der amerikanischen Staaten und der OAS unabdingbar machen. Mit zahlreichen Anpassungen versucht die OAS deshalb seit einigen Jahren, sich diesen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu stellen.

Die Politik der „guten Nachbarschaft“ unter US-Präsident Franklin D. Roosevelt in den dreißiger Jahren und die Kooperation zwischen den USA und Lateinamerika während des Zweiten Weltkriegs bildeten den Rahmen für zahlreiche Verträge und Abkommen über wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit. Mit der Gründung der OAS 1948 auf der „9. Interamerikanischen Konferenz“ in Bogotá wurde das interamerikanische System von den Oberhäuptern der lateinamerikanischen Staaten sowie der USA schließlich in eine feste Form gegossen. Bereits von Beginn an zeichnete sich aber ein Interessensgegensatz ab. Angesichts des zusammengebrochenen Absatzmarktes in Europa

forderte der Süden verstärkte Wirtschaftshilfen im Sinne eines lateinamerikanischen Marshall-Plans. Die USA, die sich aber immer mehr nach Europa orientierten, waren zu keinen finanziellen Zugeständnissen bereit. Für sie trat mit dem beginnenden Kalten Krieg eher die Sicherheitspolitik als Motivation für eine Zusammenarbeit mit Lateinamerika in den Vordergrund. Es gelang ihnen, dies als Geschäftsgrundlage in der OAS durchzusetzen.

Nicht funktionierende Sicherheitsarchitektur der OAS

Während des Kalten Krieges orientierte sich die OAS am klassischen Begriff von Sicherheit. Unter dem Eindruck des Zweiten Weltkriegs und der beginnenden Blockkonfrontation zwischen Ost und West bereitete die OAS sich in erster Linie auf zwischenstaatliche Konflikte vor. Sie gab sich dafür zwei Mechanismen, die zumindest auf dem Papier bis heute Geltung haben. Der Pakt von Rio, der 1947 noch vor der Gründung der OAS abgeschlossen wurde, ist ein klassischer militärischer Beistandspakt für den Fall eines Angriffs von außerhalb des amerikanischen Kontinents. Für die friedliche Beilegung von Konflikten zwischen amerikanischen Staaten wurde 1948 der Pakt von Bogotá geschaffen. Die Sicherheitsarchitektur, die damit auf dem amerikanischen Kontinent entstand, kam den USA sehr gelegen. Sie ergänzte sich mit dem Nordatlantikpakt und den Vereinten Nationen und garantierte den USA ein gewisses Maß an Sicherheit.

Während des Kalten Krieges wurde das Konfliktgeschehen in Lateinamerika aber nicht von klassischen Kriegen dominiert. Es gab zwar einige zwischenstaatliche Konflikte. Jedoch war die militärische Eskalation wie zum Beispiel beim Fußballkrieg 1969 zwischen Honduras und El Salvador eher die Ausnahme. Die Pakte von Rio und Bogotá kamen fast nicht zur Anwendung. Dort wo es zu zwischenstaatlichen Konflikten zwischen lateinamerikanischen Ländern kam, wurden zur Regulierung eher weniger formale Ad-hoc-Vorgehensweisen bevorzugt und nicht die starren Mechanismen der OAS. Vor allen Dingen beim einzigen Krieg in Lateinamerika mit internationalen Ausmaßen, dem Falkland-/

Malwinen-Krieg zwischen Argentinien und Großbritannien 1982, zeigte sich die Handlungsunfähigkeit der OAS. Während die lateinamerikanischen Länder in der OAS den Anspruch Argentinien auf die Falkland-/Malwinen-Inseln unterstützten, entschieden sich die USA für die Treue zu ihrem NATO-Partner Großbritannien. Sie enthielten sich innerhalb der OAS ihrer mächtigen Stimme, so dass Vermittlungsbemühungen der OAS nicht das notwendige politische Gewicht bekamen und zum Scheitern verurteilt waren.

Auf die zahlreichen innerstaatlichen Konflikte in den Ländern Lateinamerikas nach dem Zweiten Weltkrieg war die OAS eigentlich nicht vorbereitet. Im Sinne des klassischen Völkerrechts wurde ähnlich wie in der Charta der Vereinten Nationen auch in der Charta der OAS 1948 ein starkes Interventionsverbot verankert. Unmittelbare Eingriffe in innerstaatliche Bürgerkriege wie zum Beispiel in Mittelamerika blieben der OAS dadurch prinzipiell verwehrt, abgesehen davon, dass sie weder die dafür notwendigen militärischen Mittel noch die politische Macht dazu jemals gehabt hätte. Nichtsdestotrotz versuchte die OAS dennoch immer auf diplomatischer Ebene regelnd und vermittelnd einzugreifen. Durchschlagskraft erreichte sie aber nie, so dass ihr letztendlich nur eine respektierte Nebenrolle zugestanden wurde.

Der eigentliche sicherheitspolitische Hauptakteur, der sich auch ohne Hemmungen in innere Angelegenheiten der lateinamerikanischen Länder einmischte, waren hingegen die USA. Ihr Hauptinteresse galt dem Kampf gegen den Kommunismus im lateinamerikanischen Vorhof, völlig im Einklang mit vielen lateinamerikanischen Regierungen. Während die OAS stets ihre Zurückhaltung bei innerstaatlichen Konflikten mit dem Interventionsverbot begründete, war die USA sehr pragmatisch und schnell mit zahlreichen offenen und verdeckten Interventionen in den Ländern Lateinamerikas bei der Hand. Sofern möglich versuchten die USA zwar ihr Vorgehen multilateral abzustützen, wobei wie im Fall der Militärintervention in der Dominikanischen Republik auch die OAS als Mandatsgeber erhalten musste. Sie waren aber auch bereit, auf eigene



▷ Die Organisation Amerikanischer Staaten im Wandel

Faust in lateinamerikanischen Staaten zu intervenieren, sofern sich ihre Interessen nicht anders durchsetzen ließen. Das eigene Spiel, dass die USA in den achtziger Jahren während des Flächenbrandes in Mittelamerika spielte, um ihr genehme Militärdiktaturen in El Salvador und Guatemala zu stützen bzw. um die linke Sandinisten-Regierung in Nicaragua zu beseitigen, ließ die Kritik der lateinamerikanischen Fraktion in der OAS immer lauter werden.

Für die USA wurde die OAS damit zu lästig. Die immer lauter werdende Kritik an ihrer selbstherrlichen Interventionspolitik und der Bruch mit den lateinamerikanischen Staaten wegen des Falkland-/Malwinen-Krieges waren für die USA der Anlass, um sich endgültig von der OAS abzuwenden. Im Gegenzug zogen sich auch die Lateinamerikaner von der OAS zurück. Andere, subregionale Organisationen ohne Beteiligung der USA, wie die Contadora-Gruppe oder der Andenpakt, gewannen daraufhin an Bedeutung. Bei den Friedensverhandlungen in Mittelamerika konnten sie sogar begrenzte Erfolge erzielen.

Der Neuanfang nach dem Kalten Krieg

Trotzdem wurde die OAS nicht vollends aufgegeben. Mit der Ablösung der meisten Diktaturen durch junge Demokratien und

dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich auch die Rahmenbedingungen und die sicherheitspolitischen Fragestellungen in Lateinamerika verändert. Die Furcht vor der Unterwanderung des Kontinents durch den Kommunismus löste sich mit dem Verschwinden der Ost-West-Blockkonfrontation auf und es haben sich neue länderübergreifende Problemfelder abgezeichnet. Drogenhandel, Terrorismus, Migration, Umweltschutz und stockende Demokratisierungsversuche werden heutzutage auf dem ganzen Kontinent als gravierende Störfaktoren und Gefahren wahrgenommen. Da die Einsicht herrscht, dass kein lateinamerikanisches Land alleine die Ursachen hierfür bekämpfen kann, wurde die OAS als Forum der Zusammenarbeit wiederbelebt. Mit zahlreichen Reformen hat sie sich mittlerweile angepasst.

Die Mitgliedstaaten der OAS haben sehr wohl erkannt, dass die alte, auf zwischenstaatliche militärische Konflikte ausgerichtete Sicherheitsarchitektur der OAS, der Gegenwart nicht mehr gerecht wird. Vielmehr muss sich ein allgemeiner gefasster Sicherheitsbegriff, der die dargestellten Problemfelder mit transnationalen Dimensionen, aber mit innerstaatlichen Quellen umfasst, in der künftigen OAS widerspiegeln. Ein Sonderkomitee als Think Tank zu modernen Sicherheitsfragen auf dem amerikanischen Kontinent wurde von der OAS bereits 1995 ins Leben gerufen. In diesem Zusammenhang wurde von Mexiko im letzten Jahr eine Initiative zur Auflösung des Paktes von Rio als überholtes und unbrauchbares Verteidigungsbündnis auf der großen Sicherheitskonferenz der OAS gestartet. Sie konnte aber nicht gegen den Widerstand der USA durchgesetzt werden.

Weitere fortschrittliche Ansätze sind beim Kampf gegen Terror und Drogenhandel zu verzeichnen. 1986 schuf die OAS die Inneramerikanische Drogenkontrollkommission (CICAD), welche sich zu einem bedeutenden politischen Forum im Kampf gegen den Drogenhandel entwickelte. 1998 wurde die CICAD mit der Ausarbeitung eines „Multilateralen Bewertungsmechanismus für die Drogenpolitik“ (MEM) beauftragt, bei dem die Anstrengungen der Mitgliedstaaten der OAS im Drogenkampf offen gelegt werden. 1999 wurde zudem das „Inneramerikanischen Komitees gegen den Terrorismus“ (CICTE) der OAS gegründet mit dem Ziel, gemeinsame Aktivitäten gegen den Terrorismus zu koordinieren. Nachdem die OAS 2001 nach den Terroranschlägen so-

fort den Bündnisfall im Rahmen des Paktes von Rio symbolisch festgestellt hat, hat auch der Terrorkampf innerhalb der OAS mehr Dynamik entwickelt. Es ist abzusehen, dass die kontinentweite Terrorismusbekämpfung in Lateinamerika aber vorerst in erster Linie ein auf die Gipfeldiplomatie der OAS beschränktes Thema bleibt. Alle Länder der OAS, einschließlich der USA, sind allerdings auf dieser Ebene zur politischen Zusammenarbeit bereit. Hierbei wird die CICTE als das einzige inneramerikanische Forum akzeptiert, was als großer Fortschritt zu werten ist. Beide Initiativen, sowohl die CICAD als auch die CICTE, kommen den aktuellen Interessen der USA in Lateinamerika entgegen und werden deshalb wohlwollend unterstützt.

Neben der Festschreibung von demokratischen Standards in Form von zahlreichen Deklarationen hat sich die OAS 1990 auch ein operatives Instrument zur Förderung des Demokratisierungsprozesses (UPD) gegeben, das zur Wahlbeobachtung, Hilfe bei der Wahlorganisation, aber auch zur Beratung beim Aufbau von rechtsstaatlichen Strukturen im allgemeinen eingesetzt werden kann. Bisher wurde die UPD in 77 Fällen, meist zur Wahlbeobachtung, eingesetzt. Überall wo in Lateinamerika innere Konflikte aufflammen, sei es in Haiti, Venezuela oder Bolivien, engagiert sich die OAS mittlerweile sofort auf politischer Ebene und mit Beobachtern vor Ort.

Die letzten Jahre seit dem Ende des Kalten Krieges haben sicherlich dazu beigetragen, die Bedeutung der OAS als Regionalorganisation auf dem amerikanischen Kontinent zu steigern. Ansätze, um die OAS grundsätzlich umzubauen, wie z.B. eine Neugründung ohne die USA oder die Aufstellung von amerikanischen Streitkräften zur Drogen- und Terrorbekämpfung, zeichnen sich aber nicht ab. Die OAS hat sich mit ihren Strukturreformen und Reaktionen auf jüngste Krisen in ihren Mitgliedstaaten als politisch handlungsfähiger erwiesen, als es von außen oft wahrgenommen wird. Auch die traditionell schwierige Zusammenarbeit mit den USA hat sich verbessert.

Die OAS bleibt aber in erster Linie ursachenorientiert. Ihre Hauptarbeit besteht darin, mittels Festschreibung von verbindlichen Standards und Normen, die dann durch die Mitgliedstaaten intern umzusetzen sind, langfristige Verbesserungen in den Gesellschaften zu erzielen. ■

ANZEIGE

Brasilien-Initiative Freiburg e.V.

Zeitschrift
„Brasilien Nachrichten“
Fotoausstellungen, Informations-
veranstaltungen auf Anfrage

Direkte Kontakte
Konkrete Solidarität

(Alle Projektspenden gehen
ohne Abzüge nach Brasilien)

Unterstützen Sie unsere
ehrenamtliche Arbeit durch
eine Fördermitgliedschaft

Brasilien-Initiative
Freiburg e.V. (seit 1978)

In den Weihermatten 27
D-79108 Freiburg
Tel./Fax 0761 - 556 25 72
e-mail: tatu@brasilieninitiative.de
www.brasilieninitiative.de