

Maihold, Günther; Zilla, Claudia

**Research Report**

## Geteilte Sicherheit in Lateinamerika: Neue subregionale Initiativen und das Engagement der USA

SWP-Aktuell, No. 36/2008

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Maihold, Günther; Zilla, Claudia (2008) : Geteilte Sicherheit in Lateinamerika: Neue subregionale Initiativen und das Engagement der USA, SWP-Aktuell, No. 36/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254754>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

## Geteilte Sicherheit in Lateinamerika

Neue subregionale Initiativen und das Engagement der USA

Günther Maihold / Claudia Zilla

Sicherheit und Sicherheitskooperation organisieren sich in Lateinamerika gegenwärtig neu. Wichtige Weichen sollen auf dem Gipfeltreffen der Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) am 23. Mai gestellt werden: Während bislang kontinentale Arrangements wie der Rio-Pakt und die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) oder die Konferenz der Verteidigungsminister der Amerikas im Zentrum standen, rücken seit einiger Zeit Formen der Zusammenarbeit in den Vordergrund, die sich stärker auf subregionale Räume konzentrieren. Dies gilt gleichermaßen für Initiativen lateinamerikanischer Staaten untereinander wie auch für Sicherheitsarrangements, die stark von den USA und deren Interessen geprägt sind. Gleichwohl bedürfen alle neuen Kooperationsformate vertrauensbildender Maßnahmen, um Gestaltungskraft entfalten zu können. Hier liegen noch große Herausforderungen auf dem Weg zu einer neuen Sicherheitsarchitektur in Lateinamerika, die möglicherweise auch von Konkurrenzverhältnissen bestimmt sein wird.

Hemisphärische Sicherheitskonzepte dominierten die Beziehungen auf dem amerikanischen Kontinent während des Kalten Krieges. Heute müssen diese Muster der Organisation von militärischer Sicherheit den zusehends bedeutsamen transnationalen Sicherheitsrisiken angepasst werden, die sich aus Drogenhandel, organisierter Kriminalität und den Umtrieben von Jugendbanden ableiten. Neue Sicherheitspartnerschaften müssen für innere Sicherheit und den Schutz gegen äußere Bedrohungen sorgen können, wenn sie erfolgreich sein wollen. Entsprechend bilden sich Formate heraus, die nur von Staaten Lateinamerikas getragen werden, aber auch

solche, die zentral von den USA initiiert und gefördert werden.

### Sicherheitspolitik jenseits der Hegemonie?

Zwischen 1997 und 2007 haben die USA insgesamt 7,3 Mrd. US-Dollar für die militärische und politische Unterstützung von Staaten Lateinamerikas und der Karibik zur Verfügung gestellt. Dabei hat das Engagement der USA in Lateinamerika einen markanten Wandel durchlaufen: Die militärische Kooperation und die Rüstungspolitik haben an Bedeutung verloren, die Kooperation mit zivilen Akteuren und

staatlichen Instanzen der Strafverfolgung dagegen sind deutlich bedeutsamer geworden. Das rein geopolitische Muster der Organisation regionaler Sicherheit verblasst zusehends, dezentrale Arrangements werden attraktiver. So versuchen die Länder Lateinamerikas eigene Formate der Sicherheitspartnerschaft zu begründen, die sich jenseits der USA und unter deren expliziter Abgrenzung entwickeln sollen.

### **Brasilien und der Südamerikanische Verteidigungsrat**

Der jüngste Konflikt in den Anden bot der brasilianischen Regierung einen willkommenen Anlass, ihrer regionalen Sicherheitsinitiative vom Ende letzten Jahres neuen Nachdruck zu verleihen.

Im November 2007 sprach Präsident Luiz Inácio »Lula« da Silva erstmals öffentlich über seinen Plan zur Schaffung eines südamerikanischen Verteidigungsrates. Seitdem hat der brasilianische Verteidigungsminister Nelson Jobim eine Reihe von südamerikanischen Staaten besucht (einschließlich Venezuela) und Sondierungsgespräche geführt. Auf dem UNASUR-Gipfel sollen die Präsidenten über den Verteidigungsrat entscheiden, die Detailplanung will man bis Ende 2008 konkretisieren.

Fasst man die Aussagen von Präsident Lula und den mit außenpolitischen und Verteidigungsfragen betrauten Kabinettsmitgliedern zusammen, ergibt sich für die geplante subkontinentale Regierungsorganisation folgendes Aufgabenprofil:

- ▶ Formulierung einer gemeinsamen Verteidigungsstrategie für die Region,
- ▶ Austausch von Personal und gemeinsame Übungen der verschiedenen nationalen Streitkräfte,
- ▶ Krisenprävention und -bewältigung in der Region,
- ▶ Förderung einer integrierten südamerikanischen Rüstungsindustrie,
- ▶ Vertretung gemeinsamer Positionen zu Sicherheitsfragen in internationalen Foren,

- ▶ Koordinierte Beteiligung an internationalen UN-Friedensmissionen.

Auch wenn brasilianische Regierungsmitglieder sich davor hüten, das Wort *liderança* (Führung) in den Mund zu nehmen, käme die Schaffung eines südamerikanischen Verteidigungsrates drei außenpolitischen Zielen Brasiliens zugute: Sie würde zur Einbindung Venezuelas beitragen, die Führungsrolle Brasiliens in der Region stärken und seinem (unausgesprochenen) Anspruch auf internationale Vertretung Südamerikas eine weitere institutionelle Stütze hinzufügen.

Brasilien beharrt nach wie vor darauf, dass ihm im Rahmen einer UN-Reform ein ständiger Sitz im Sicherheitsrat zugeteilt wird. Dabei kann das Land – auch das gilt nach wie vor – weder auf die Unterstützung seiner Nachbarn zählen, die im Streben Brasiliens einzig nationale Motive sehen, noch auf die der USA, die bisher lediglich den Beitritt Japans befürworten. Vor diesem Hintergrund soll der Südamerikanische Verteidigungsrat der Rolle Brasiliens als »Sprecher« einer solchen Regierungsorganisation mehr Repräsentativität und zugleich mehr Gewicht verleihen.

Nach Aussage brasilianischer Regierungsmitglieder zielt die Initiative auch darauf ab, die Erfahrungen aus der unter brasilianischer Leitung durchgeführten gemeinsamen Friedensmission MINUSTAH auf Haiti für andere Gebiete nutzbar zu machen. Südamerika solle als geeigneter Partner für internationale Stabilisierungseinsätze anerkannt werden. Angestrebt wird die Kooperation mit internationalen Akteuren wie vor allem der Europäischen Union (EU).

Die Charakterisierung der geplanten Sicherheitsorganisation als »NATO des Südens« (also SATO) lehnen deren Urheber ab. Man strebe nicht nach gemeinsamer militärischer Operativität in der Region, sondern lediglich nach einem gewissen Maß an Integration in der südamerikanischen Verteidigungspolitik, ohne dabei die Prinzipien der nationalen Souveränität und der Nicht-Intervention anzutasten. Der

Südamerikanische Verteidigungsrat solle regionalen Konflikten vorbeugen, werde sich aber nicht in diplomatische Fragen einmischen. Unter derart einschränkenden Prämissen bleibt die Wirksamkeit einer solchen Institution zweifelhaft.

### **Militärunion und Rüstungsindustrie**

Neben dem Verteidigungsrat plant die brasilianische Regierung den Aufbau einer privaten Rüstungsindustrie in der Region. Erklärtes Ziel ist die Reduzierung der Abhängigkeit von extraregionalen Rüstungsimporten und der damit korrespondierenden Verwundbarkeit durch mögliche Embargos (wie derzeit das von der USA gegen Venezuela verhängte). Ein Beweggrund ist die Strategie, den Rüstungsmarkt für brasilianische Produkte auszubauen. Brasilien ist der größte Waffenproduzent in Südamerika; sein Rüstungssektor kann jedoch nicht allein von den staatlichen Aufträgen im eigenen Lande leben. Daher gibt es gezielte Bemühungen, vermehrt in die Nachbarländer zu exportieren oder Teile des Produktionsprozesses dorthin zu verlagern.

Brasilien ist – neben den USA – ein wichtiger Waffenlieferant Kolumbiens, das beim letzten Angriff auf die FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) brasilianische Flugzeuge (*Super Tucano* von Embraer) einsetzte. Sogar die *Guardia Nacional de Venezuela* hat sich brasilianische Pistolen zugelegt.

Die Regierungen Argentiniens und Brasiliens verhandeln zur Zeit über die Zusammenlegung der ehemaligen Firma *Area Material Córdoba* (heute bei Lockheed unter Konzession) und der brasilianischen Embraer. Das neue Unternehmen mit Sitz in Córdoba (Argentinien) wäre für die Herstellung von Flugzeugteilen zuständig. Von der strategischen Allianz mit Frankreich, die Brasilien vor kurzem eingegangen ist, erhofft sich das Land einen forcierten Technologietransfer, an dem sie die gesamte Region teilhaben lassen will. Vorgesehen ist unter anderem der gemeinsame Bau von

50 Militärhubschraubern und eines Atomunterseeboots.

### **Nationale Sicherheitsprioritäten**

Brasiliens Initiativen sind nicht zuletzt Ausdruck einer Veränderung seiner Prioritäten in Sicherheitsfragen. Der brasilianische Süden verliert an Bedeutung, während Amazonien immer mehr in den Fokus rückt: Die heikle Frage der Staatsintegrität Boliviens, die Drogenproblematik in den Anden mit Schwerpunkt Kolumbien und das unzuverlässige Verhalten des venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez lenken den Blick auf die nordwestlichen Grenzen. Brasilien will seine Verteidigungsstrategie und die Ausstattung seiner Streitkräfte diesen Herausforderungen anpassen.

Im Oktober 2007 genehmigte Lula die Erhöhung der Militärausgaben (um ca. 50 Prozent). Er folgte dabei den Argumenten führender Militärs, die auf die schwierige Sicherung der territorialen Integrität Brasiliens und die wachsende Militärkraft Venezuelas hinwiesen. Im internationalen Vergleich sind Brasiliens Verteidigungsausgaben dennoch eher niedrig: Sie entsprachen 2006 1,74 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und 2,16 Prozent der Staatsausgaben.

Präsident Lula da Silva kündigte im Dezember 2007 die Einrichtung des seit langem diskutierten und nun per Gesetz geschaffenen Nationalen Mobilisierungssystems (SINAMOB) an, das dem Militär eine »rasche Reaktion« auf einen potentiellen Angriff vom Ausland erlauben soll. Im Rahmen von SINAMOB koordinieren sieben Ministerien und drei weitere Regierungsinstitutionen Verteidigungsmaßnahmen (wie Truppenmobilisierung oder die Umsteuerung der Produktion), die die Exekutive verordnet und denen zuvor oder nachträglich die Legislative zugestimmt hat.

Brasilien erwartet zudem in den folgenden Monaten, dass Ecuador und Bolivien ein Abkommen unterzeichnen, das ihnen die Mitbenutzung des Integrierten Systems

für die Überwachung Amazoniens (SIVAM) ermöglicht. Das im Jahr 2002 von einem US-Unternehmen errichtete Überwachungssystem erhebt Daten, die sowohl für den Ressourcenschutz als auch für die Sicherheit im Amazonasgebiet relevant sind. Die USA begrüßen ausdrücklich die Bemühungen Brasiliens, seine Grenzen mit den Andenländern schärfer zu kontrollieren.

### **Zu enge Freundschaft schafft Feinde**

Die US-Regierung hat bekundet, sie wolle Brasiliens regionale Sicherheitspläne unterstützen. Laut Außenministerin Condoleezza Rice sind die USA sogar bereit, direkt zu helfen. Solche Zusicherungen stärken zweifelsohne die Position Brasiliens im Subkontinent – jedoch nicht, wenn sie explizit und vernehmlich abgegeben werden. Denn sobald Brasilien von seinen Nachbarn als Platzhalter der USA wahrgenommen wird, verlieren seine Initiativen an regionaler Legitimität und Akzeptanz. In einem solchen Kontext wird brasilianische Außenpolitik zum Balanceakt – eine Übung, mit der die Bush-Regierung nur in begrenztem Maße umzugehen weiß. So mussten die USA zwei deutliche Absagen Brasiliens einstecken, als es sich weigerte, im Andenkrieg klar für Kolumbiens Position zu beziehen und die FARC als terroristische Organisation zu klassifizieren. Mit Blick auf den geplanten Südamerikanischen Verteidigungsrat betonte die brasilianische Regierung unmissverständlich: »Die beste Hilfe der USA kann nur darin bestehen, nicht zu helfen.« Seit dieser deutlichen Absage aus dem Süden ist US-Außenministerin Rice dazu übergegangen, die wichtige Rolle der OAS – deren Mitglied die USA sind – hervorzuheben.

### **Venezuela und die »ALBA militar« – eine ideologische Allianz**

Mit dem ihm eigenen Pathos hat der venezolanische Präsident Hugo Chávez Anfang 2008 vorgeschlagen, seine wirtschaftliche Integrationsinitiative ALBA (*Alternativa*

*Bolivariana para las Américas*) um eine militärische Allianz der Mitgliedstaaten zu erweitern. Im Rahmen dieser Allianz soll eine gemeinsame Verteidigungsstrategie entwickelt werden, bei deren Realisierung die Streitkräfte Boliviens, Ecuadors, Nicaraguas, Venezuelas und der Karibikinsel Dominica zusammenwirken sollen. Ziel ist dabei, auf technisch-militärischer Ebene die Streitkräfte stärker miteinander zu verzahnen, um militärischem Druck der USA entgegentreten zu können. Für den ecuadorianischen Präsidenten Rafael Correa ist sogar die Aufstellung gemeinsamer Truppenkontingente denkbar. Konkretere Planungen für *ALBA militar* befinden sich erst im Anfangsstadium.

Die Teilhaber dieser anvisierten Partnerschaft eint ihre »antiimperialistische« Überzeugung allerdings mehr als ihre militärische Stärke. Die Initiative *ALBA militar* dürfte daher wohl vor allem deklamatorischen Charakter haben, da sie solider materieller Grundlagen weithin entbehrt.

Die Organisation sicherheitspolitischer Zusammenarbeit erschöpft sich jedoch nicht in subregionalen Formaten; bilaterale Kooperation wie zwischen Argentinien und Chile zur Bildung einer gemeinsamen Truppe »Kreuz des Südens« stehen neben Initiativen, die sich stärker an den unmittelbaren Sicherheitsinteressen der USA ausrichten.

### **Der »Plan Colombia«: Regionalisierung von Sicherheit und Drogenbekämpfung durch die USA**

Seit nunmehr acht Jahren kooperieren die USA und Kolumbien, um Drogenanbau und -handel zu bekämpfen – Kolumbien produziert 80 Prozent des Kokains und 50 Prozent des Heroins, das auf den Markt der USA gelangt – und um die Sicherheitslage zu verbessern, die in Kolumbien angesichts der Bedrohung durch Drogenkartelle und Guerrilla in den vergangenen Jahrzehnten prekäre Formen angenommen hat. Die seit 1999 mit 5,4 Mrd. US-Dollar geförderte Zusammenarbeit hat Kolumbien zum fünft-

größten Empfänger von US-Auslandshilfe aufsteigen lassen und bindet 80 Prozent der gesamten Auslandshilfe, die Lateinamerika von den USA erhält. Die Mittel sollten vor allem dazu dienen, Kolumbien in seinem Kampf gegen irreguläre Kräfte (Kartelle, Guerrilla, Paramilitärs) Beistand zu leisten. Dazu wurde technische Unterstützung für die Ausbildung von Polizeikräften und Militärs sowie für Gerätschaft bereitgestellt. In diesen Kontext gehört auch ein in Europa wegen möglicher Folgeschäden für die Umwelt besonders stark kritisiertes Programm, bei dem Drogenplantagen aus der Luft mit Herbiziden besprüht werden. Gegenwärtig wenden die USA 650 Mio. Dollar pro Jahr für den Ausbau des Sicherheitssektors in Kolumbien auf. Zur Überwachung der Handelswege, die aus den Anbaugebieten in den nordamerikanischen Markt führen, nutzen die US-Streitkräfte Stützpunkte in Manta (Ecuador), Aruba und Curaçao (niederländische Antillen) sowie den Flughafen in El Salvador. Mit der Aufkündigung des Abkommens über die Nutzung der Basis in Ecuador durch die Regierung von Präsident Rafael Correa sind sie ab dem Jahr 2009 gezwungen, sich auf dem südamerikanischen Kontinent neu zu positionieren, wobei sich Peru als möglicher neuer Standort anbieten könnte.

#### **Durchwachsene Ergebnisse und Kritik an den Komponenten des »Plan Colombia«**

Im Rahmen des *Plan Colombia* wurden 4,4 Mrd. US-Dollar für die Unterstützung der Streitkräfte und der Polizei Kolumbiens aufgewendet. Vor Ort arbeiten 600 militärische und 800 zivile Berater, die den US-Streitkräften angehören. Darüber hinaus sind private Sicherheitsunternehmen der USA tätig. Da in Kolumbien Polizei und Streitkräfte unter dem gemeinsamen Kommando des Verteidigungsministeriums stehen, wird kritisiert, dass der *Plan Colombia* einseitig militärisch ausgerichtet ist. Die starke militärische Komponente des *Plan Colombia* ist aber auch deshalb in die Kritik geraten, weil sie der Regierung von Präsi-

dent Álvaro Uribe und seinem *Plan Patriota* unmittelbar zugutekommt, der auf eine stärkere Präsenz der Streitkräfte in den bislang von der Guerrilla kontrollierten Territorien setzt.

Ungeachtet dessen ist es in Kooperation mit den kolumbianischen Behörden gelungen, die Sicherheitslage im Lande deutlich zu verbessern und die irregulären Kräfte zurückzudrängen. Die Lebensbedingungen – insbesondere der städtischen Bevölkerung – haben sich dadurch spürbar verbessert. Aber ein durchschlagender Erfolg im zentralen Feld des US-Engagements, der Bekämpfung des Drogenhandels, lässt auch nach acht Jahren intensiver Bemühungen auf sich warten: Die Fläche der Koka-Pflanzungen und die Menge des produzierten Kokains konnten trotz entsprechenden Mitteleinsatzes nicht nennenswert reduziert werden. Die Entwicklung des Kokainpreises in den USA belegt eindeutig, dass sich das Angebot nicht erkennbar verringert hat. Das gesetzte Ziel, die Anbaufläche, die Verarbeitung und die Verteilung der Drogen in Kolumbien innerhalb von sechs Jahren um 50 Prozent zu reduzieren, wurde klar verfehlt. Ebenso wenig ist es gelungen, der institutionellen Schwäche des kolumbianischen Rechtssystems entgegenzuwirken und bessere *governance*-Bedingungen für einen nachhaltigen Erfolg des *Plan Colombia* zu schaffen. Zivile Komponenten und die Sicherung der Menschenrechte blieben gegenüber der militärisch/polizeilichen Dimension unterbelichtet. Beides wird heute von der demokratischen Mehrheit im US-Kongress im Kontext eines zu verabschiedenden Freihandelsabkommens zwischen der USA und Kolumbien eingefordert.

#### **Die regionale Dimension des kolumbianischen Konflikts**

In der Andenregion wird weithin befürchtet, dass die Sicherheitsprobleme Kolumbiens auf dessen Nachbarländer übergreifen könnten. Dies gilt sowohl für den Drogenhandel wie für die Gewaltkonflikte

mit der Guerrilla und den Paramilitärs. Daher hat sich die Unterstützung durch die USA auch nicht auf Kolumbien beschränkt: Die Andine Drogenbekämpfungsinitiative (*Andean Counter-Drug Initiative*) ergänzte im Jahr 2001 das US-Engagement in Kolumbien und weitete die Kooperationsprogramme auf Peru, Bolivien, Ecuador, Venezuela und Brasilien aus. Damit wurden mit Ausnahme Argentiniens alle Länder einbezogen, die in den Drogenanbau, die Verarbeitung und die Kommerzialisierung des Kokains verwickelt sind. Seit dem 11. September 2001 wurde das Engagement der USA zunehmend überlagert durch den weltweiten Krieg gegen den Terror. Dabei änderte sich auch die Nomenklatur der Programme: Aus Drogenhändlern wurden »Narco-Terroristen«, Geldwäscheaktivitäten, Migration und Schmuggel wurden als Kanäle angesehen, über die der Terrorismus seinen Einfluss geltend macht. Dies bedeutete gleichzeitig, dass das Pentagon in der Ausrichtung der Programme größeres Gewicht erhielt und militärische Maßnahmen zunehmend in den Vordergrund rückten.

### **Die Initiative Mérida: Mexiko und Zentralamerika als Teil der US-Sicherheitsstrategie**

Bei ihrem Treffen in der mexikanischen Stadt Mérida im März 2007 haben US-Präsident George W. Bush und Mexikos Präsident Felipe Calderón eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit vereinbart, mit der sie nach eigener Aussage ein neues Paradigma geschaffen haben. Demnach soll Mexiko im Jahr 2008 mit 500 Mio. US-Dollar unterstützt werden, für die südlichen Nachbarn in Zentralamerika sind insgesamt weitere 50 Mio. US-Dollar beim US-Kongress beantragt worden. Für manche Beobachter ist diese Zusammenarbeit zwischen den USA, Mexiko und Zentralamerika lediglich ein weiterer Fall, bei dem die USA die Prinzipien des *Plan Colombia* auf die Länder ihrer unmittelbaren Nachbarschaft anwenden. So sind beispielsweise intensive Ausbildungsmaßnahmen für mexikanische

Sicherheitskräfte (in den USA) und Ausrüstungshilfen in Form von Flugzeugen, Helikoptern, Kommunikationstechnologie und anderem technischen Material geplant.

### **Bekämpfung der Drogenkartelle, Grenz-sicherung, Stärkung des Rechtsstaats**

Insbesondere möchten die USA an der Überprüfung des Personals der mexikanischen Sicherheitsbehörden mitwirken, um deren Vorleben zu durchleuchten und eine Unterwanderung durch die vormals insbesondere in den Grenzstädten Ciudad Juárez und Tijuana operierenden Drogenkartelle zu verhindern. Daraus wird unmittelbar ersichtlich, dass die Sicherung ihrer Südgrenze für die USA eine zentrale Dimension dieses Engagements ist. Heute reicht es nicht mehr aus, an der 3200 km langen Grenzlinie einen Zaun zu errichten. Die USA wollen auch durch Bekämpfung der Kartelle im gesamten mexikanischen Territorium für Sicherheit sorgen.

Seit Amtsantritt der Regierung Calderón wurde der Kampf der mexikanischen Armee gegen diese Kartelle und die lokal mit ihnen verbündeten Sicherheitskräfte verstärkt. Dass dabei 2007 beinahe 3000 Menschen ums Leben gekommen sind, ist ein deutlicher Beleg dafür, in welchem hohem Maße die lokalen Polizeibehörden bereits mit den Drogenkartellen verwachsen sind. So erhöhte die Regierung die Mittel für Sicherheit in ihrem Haushalt um 24 Prozent. Gegenwärtig sind ca. 27 000 Soldaten und Polizeikräfte in neun Bundesstaaten im Einsatz, um im Drogenkampf Fortschritte zu erzielen. Das internationale Zusammenwirken soll auf dem regionalen Sicherheitsdialog aufbauen, den die Teilnehmer der Initiative Mérida bereits in den vergangenen Jahren geführt haben und der nunmehr in ein operatives Stadium übergehen soll.

Die mexikanische Regierung unter Präsident Felipe Calderón strebt mit einem nationalen Pakt für Sicherheit eine effektive Kontrolle des nationalen Territoriums an, die ausschließlich durch eigene Sicher-

heitskräfte gewährleistet werden soll – ein markanter Unterschied zum *Plan Colombia*. Insofern lehnt sie eine Entsendung von Mitgliedern der US-Streitkräfte oder privater Sicherheitsunternehmen – alten Souveränitätspostulaten folgend – ab. Man will auch keinerlei offizielle oder private Sicherheitsberater aus den USA auf eigenem Territorium dulden. Gleiches gilt für die Erweiterung der nachrichtendienstlichen Fähigkeiten Mexikos, die zu einer effektiveren operativen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungsebenen und Sicherheitsorganisationen des Landes beitragen soll. Ein besonderes Augenmerk gilt der Professionalisierung und besserer Ausstattung der Strafverfolgungsinstanzen, die in dieser Hinsicht kriminellen Banden und dem organisierten Verbrechen unterlegen sind. Dafür werden 100 Mio. US-Dollar bereitgestellt. Mit diesen Maßnahmen soll ein Beitrag zur Stärkung des Rechtsstaates geleistet werden.

Ein wichtiges Ziel der Initiative Mérida wird auf mexikanischer Seite nicht zuletzt in der Kontrolle des illegalen Waffenhandels gesehen. Aufgrund der wenig reglementierten Gesetzgebung für Kleinwaffen in den USA verlaufen die Handelsströme von Nord nach Süd, aus den USA nach Mexiko. Zu deren Eindämmung wird insbesondere auf gemeinsame Bemühungen Mexikos, Zentralamerikas und der USA im Rahmen der Sicherheitskommission des zentralamerikanischen Integrationssystems (SICA) gesetzt.

### **Schwierigkeiten bei der Mittelbewilligung im US-Kongress**

An das Gesamtbudget der Initiative Mérida von 1,4 Mrd. US-Dollar, die in Tranchen drei Jahre lang aus dem US-Haushalt finanziert werden sollen, sind Zielvorgaben geknüpft, die gegenwärtig im amerikanischen Kongress heftig diskutiert werden. Die demokratische Mehrheit im Kongress unterstützt die Exekutive in ihrem Bestreben, mehr Kontrolle über die Handelswege zu gewin-

nen, auf denen das Kokain auf den US-Markt gelangt. Zu 90 Prozent verlaufen sie durch Mexiko. Allerdings sind die von der US-Regierung für das Jahr 2008 beantragten Mittel (500 Mio. US-Dollar) sowie die für das Jahr 2009 angesetzte Summe von 900 Mio. US-Dollar Teil des Nachtragshaushalts für den Einsatz amerikanischer Truppen in Irak und Afghanistan und damit zum Gegenstand umfassender Verhandlungen zwischen der Regierung Bush und dem Kongress geworden.

Die Mitglieder des US-Kongresses haben dabei auch Anstoß genommen an der Ungleichgewichtigkeit der finanziellen Verpflichtungen gegenüber Mexiko einerseits und den Staaten Zentralamerikas andererseits. Da die Sicherheitsprobleme in beiden Fällen strukturell ähnlich gelagert sind, herrscht nicht nur in politischen Kreisen Washingtons Verwunderung darüber, dass für Zentralamerika gerade einmal ein Zehntel der für Mexiko vorgesehenen Aufwendungen geplant sind. Mit 50 Mio. US-Dollar im Jahr 2008 sei es letztlich unmöglich, eine Stärkung institutioneller Sicherheitsstrukturen und des Rechtsstaates in Zentralamerika zu bewirken. Insofern müsse diese Summe eher als »sicherheitspolitische Nothilfe« verstanden werden. Abgesehen davon sei nicht einmal bei einem Erfolg der Maßnahmen in Mexiko auszuschließen, dass sich die Drogenproduktions- und -vertriebsstrukturen nach Zentralamerika und in die Karibik verlagern, womit die ohnedies prekäre Sicherheitslage massiv unter zusätzlichen Druck geriete.

### **Regionalisierung der Sicherheitspolitik und neues institutionelles Design**

Alle vorgestellten regionalen Initiativen lassen erkennen, dass zum einen die Sicherheitsdimension in der Region aufgewertet und dass zum anderen die Notwendigkeit anerkannt wird, den neuen Gefahren kollektiv zu begegnen. Gemeinsam ist ihnen die subregionale Grundlage unterhalb der



Ebene der kontinentalen Sicherheitsarchitektur, die bisher um die OAS errichtet war. Noch nie zuvor hatten die USA in dieser hemisphärischen Regierungsorganisation so wenig Einfluss wie heute. Die lateinamerikanischen Bemühungen um eine Sicherheitskooperation ohne Beteiligung der USA stellen die Bedeutung dieses institutionellen kontinentalen Rahmens in Frage.

Im Unterschied zur Idee einer militärischen ALBA zeichnet sich das Projekt eines Südamerikanischen Verteidigungsrates dadurch aus, dass es nicht an bestehende subregionale Integrationsblöcke bzw. Kooperationsprojekte wie Mercosur, UNASUR oder IIRSA (Infrastrukturintegration) andockt. Diese werden also nicht um eine Sicherheitskomponente erweitert, vielmehr will man eine neue Institution schaffen, die auf diesen Zweck zugeschnitten ist. Dies kommt zum einen dem Geständnis nahe, dass man in den bestehenden Integrationssystemen keine ausbaubaren Strukturen sieht. Zum anderen trägt die Errichtung neuer institutioneller Arrangements zur Abwertung der vorhandenen bei. Die Nagelprobe für die neuen Institutionen besteht darin, ob es gelingt, eine strukturell eigenständige Sicherheitskooperation lateinamerikanischer Staaten dynamisch zu entwickeln und sie vor den notorischen Pathologien der Integrationssysteme der Region (mehr Form als Substanz) zu bewahren.

Die Sicherheitskooperationen zwischen lateinamerikanischen Staaten und den USA haben dagegen einen stärker operativen Charakter. Das Engagement der USA im Andenbereich, wie es durch den *Plan Colombia* zum Ausdruck kommt, ist von dem Sicherheitsinteresse an einer Reduzierung des Drogengeschäfts auf dem US-Markt motiviert. Zudem hat die Kooperation mit der Regierung von Präsident Uribe einen ausgeprägten bilateralen Beigeschmack bekommen, weil sie als Bollwerk gegen das Vordringen des Einflusses von Venezuelas Präsident Chávez genutzt wird. Damit wird jedoch der regionale Rückhalt

unterminiert, der für einen Erfolg des Programms notwendig ist.

Anders stellt sich die Situation in Zentralamerika dar: Während die USA bislang in ihrem sicherheitspolitischen Dialog mit dieser Region vor allem auf subregionale Treffen der Streitkräfte Zentralamerikas (CFAC) im Rahmen der Konferenz der Verteidigungsminister der Amerikas setzten, orientiert sich das neue Design sehr viel stärker an den vorhandenen Strukturen des zentralamerikanischen Integrationsystems (SICA). Hierzu mag auch beigetragen haben, dass insbesondere durch die Aktivitäten lateinamerikanischer Jugendbanden (*Maras*), die sich von Chicago über Los Angeles bis nach Mexiko, Guatemala, Honduras und El Salvador organisiert haben, eine zusätzliche transnationale Sicherheitsherausforderung entstanden ist. Die betroffenen Staaten können sich hier ihrer gemeinsamen Verantwortung nicht entziehen. Eine rein militärische Option zur Herstellung von Sicherheit durch gemeinsame regionale Einsatzkräfte, wie sie vom Südkommando der US-Streitkräfte in Miami (USSOUTHCOM) favorisiert wird, ist wenig erfolgversprechend. Die Anbindung des entsprechenden Aktionsplans an das zentralamerikanische Integrationssystem und die damit verbundene Ablehnung einer Sonderrolle des Militärs bei dessen Umsetzung stellt eine neue Dimension der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der USA mit der Region dar.

Lateinamerika tendiert gegenwärtig zu Modellen geteilter Sicherheit. In den verschiedenen Varianten spielt der Gedanke einer gemeinsamen Sicherheit kaum eine Rolle, da die Bereitschaft zur Überwindung nationaler Souveränitätsgrenzen nicht vorhanden ist. In dieser Perspektive wird deutlich, dass die Länder der Region auch weiterhin vertrauensbildende Maßnahmen treffen müssen, um leistungsfähige Sicherheitspartnerschaften zu begründen, die auch Europa im operativen Bereich Chancen für eine attraktive Kooperation eröffnen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364