

Maihold, Günther

Research Report

Lateinamerika auf dem Weg zu neuer Einheit? Die Gründung der Gemeinschaft lateinamerikanischer und karibischer Staaten (CELAC)

SWP-Aktuell, No. 58/2011

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Maihold, Günther (2011) : Lateinamerika auf dem Weg zu neuer Einheit? Die Gründung der Gemeinschaft lateinamerikanischer und karibischer Staaten (CELAC), SWP-Aktuell, No. 58/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255020>

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.

Lateinamerika auf dem Weg zu neuer Einheit?

Die Gründung der Gemeinschaft lateinamerikanischer und karibischer Staaten (CELAC)

Günther Maihold

Nach 200 Jahren Unabhängigkeit ist es den 33 Staaten Lateinamerikas und der Karibik bei ihrem Gipfeltreffen am 2. und 3. Dezember 2011 in Caracas (Venezuela) gelungen, sich zu einer regionalen Gemeinschaft zusammenzuschließen, an der die USA und Kanada nicht beteiligt sind. Mit der sogenannten CELAC ist auch ein neuer Partner für den politischen Dialog der EU mit Lateinamerika entstanden, da die Organisation an die Stelle der Río-Gruppe tritt. Die Mitglieder hoffen, dass von der Neugründung ein starker Impuls ausgeht zur Etablierung eines gleichberechtigten Mechanismus, der der Kooperation, Konfliktlösung und Sondierung gemeinsamer Initiativen dient und damit erfolgreich Aufgaben übernimmt, an denen die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) gescheitert ist. Allerdings muss die CELAC noch große Schritte tun, wenn sie den an sie gestellten Erwartungen gerecht werden und auch im internationalen Rahmen Wirkung entfalten will.

Die CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos e Caribeños) versteht sich als direkte Nachfolgeinstitution der 1986 von acht lateinamerikanischen Staaten gegründeten Río-Gruppe. Als permanentes regionales Forum löst sie auch die auf brasilianische Initiative im Jahr 2008 erstmals einberufenen punktuellen Gipfeltreffen Lateinamerikas und der Karibik (CALC) ab. Damit wurde ein Format gewählt, das ohne einen aufwendigen Ratifizierungsprozess in den Mitgliedstaaten auskommt und gleichzeitig die Grundprinzipien der Río-Gruppe als »Mechanismus der politischen Konzertation, Kooperation und Integration« übernimmt.

Ziel ist die Schaffung eines Raumes der Einheit. Kurzfristig sollen vor allem die infrastrukturellen Verknüpfungen zwischen den Ländern der Region verbessert werden, um den innerregionalen Austausch zu intensivieren.

Die Río-Gruppe hatte seit den 1990er Jahren insbesondere unter zwei Defiziten gelitten: der zunächst unvollständigen Mitgliedschaft der Staaten Zentralamerikas und der bis heute andauernden nur rotierenden Zugehörigkeit der englischsprachigen karibischen Nationen, die lediglich über einen Sitz verfügten. Zuletzt gehörten ihr 24 Staaten an. Zudem war es der Gruppe

auf ihren mehr als 20 Gipfeltreffen nicht gelungen, Strukturen aufzubauen, die eine effektive Koordination außenpolitischer Positionen erlaubt hätten. Das erste Manko wurde durch die Vollmitgliedschaft aller Staaten der Region in der CELAC behoben, tragfähige Strukturen sind jedoch auch in der neuen Organisation nicht in Sicht. Die CELAC bleibt in diesem Punkt der lateinamerikanischen Tradition institutionell schwacher Integrationsprozesse verhaftet. Sie droht sich damit in die nicht geringe Zahl lateinamerikanischer Integrationsformate einzureihen, die alle dem Muster der Gipfeldiplomatie folgen (siehe Tabelle, S. 4). Insofern ist davon auszugehen, dass die Beschlussfassung bei CELAC ebenso zäh verlaufen dürfte, wie dies bei der Río-Gruppe der Fall war. Dies zumal, weil der Konstruktionsfehler der Río-Gruppe, die Überlagerung von Funktionen und Kompetenzen mit den subregionalen Integrationseinheiten, nicht beseitigt wurde; schlimmer noch, in Gestalt der Union südamerikanischer Staaten (UNASUR) und deren Sicherheitsrat gibt es einen weiteren Konkurrenten, der von Brasilien als Aktionsplattform deutlich bevorzugt wird und sicherlich größere Homogenität aufweist.

Trotz ihres schwachen Institutionalisierungsgrads war die Río-Gruppe immer wieder in der Lage, Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten zu schlichten. Zuletzt war ihr dies im Jahr 2008 gelungen, auf dem Höhepunkt der Konfrontation zwischen Kolumbien auf der einen und Ecuador und Venezuela auf der anderen Seite. Die Regierung in Bogotá beschuldigte die Nachbarstaaten, sie unterstützten die Guerilla in Kolumbien, diese beschwerten sich über die Verletzung ihrer Souveränität durch kolumbianische Militärkräfte. An diese Tradition könnte CELAC anschließen und damit einen eigenen Beitrag zur Vertrauensbildung und Konfliktbearbeitung in Lateinamerika leisten; dass mit der Neugründung ein Durchbruch in Richtung auf eine größere innere Ordnung der vielfältigen Integrationsinstanzen der Region geschafft worden sei, ist jedoch nicht zu erkennen.

Prekäre Grundlagen der Einheit Lateinamerikas

Die innere Einheit des neuen Zusammenschlusses ist wegen der Fragmentierung und ideologischen Spaltung des Subkontinents eher labil. Nicht ohne Grund wird in der Abschlusserklärung des Gründungsgipfels hervorgehoben, dass die angestrebte Einheit eine »Einheit in Vielfalt« zu sein habe: Der Dominanz linker Regierungen unterschiedlicher Ausrichtung in Südamerika steht eine Gruppe von Präsidenten gegenüber, die wie die Kolumbiens, Mexikos, Chiles, Panamas, Honduras' oder jüngst nach den Wahlen auch Guatemalas eher dem konservativen Lager zuzuordnen sind. Trotz dieser politischen Heterogenität haben alle Staaten ihre eigenen Vorbehalte zurückgestellt, um den »Traum Simón Bolívars« des einen, gemeinsamen Vaterlands in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen zu stellen. Allerdings blieben wichtige Punkte ungeklärt: Die Frage der Abstimmungsregeln wurde vertagt, die Initiative Ecuadors, das Konsensprinzip durch eine qualifizierte Mehrheitsregel zu ersetzen, blieb damit zunächst erfolglos. Die von Panamas Präsident Martinelli angestrebte Einrichtung eines Generalsekretariats der CELAC im eigenen Land fand kein Echo, eine Entscheidung darüber wurde auf das nächste Gipfeltreffen verschoben. Auch die Forderung der 14 Präsidenden der englischsprachigen Karibikstaaten (CARICOM), die eine dauerhafte Vertretung in der Führungsstruktur für sich beanspruchten, blieb unbeantwortet.

Für den venezolanischen Staatspräsidenten Hugo Chávez ist die Konstituierung der CELAC ein zäsurhafter Beweis für die neue Autonomie des Subkontinents gegenüber dem »Imperialismus des Nordens«, für andere eine neue Chance, das Bekenntnis zum eigenen Selbstbewusstsein auch in substantielle Zusammenarbeit umzumünzen. Mit der Ausklammerung der USA und Kanadas sei das Haupthindernis für die Kooperation in der Region beseitigt: die Hegemonie der Supermacht des Nordens. Als historischer Fortschritt wird daher auch die Beteiligung Kubas (das von 1962 bis 2009 aus der

OAS ausgeschlossen war) an dem Regionalbündnis gefeiert, das zusammen mit Chile, welches im ersten Jahr den Vorsitz führen wird, sowie Venezuela als Gastgeber des Gründungsgipfels nun die Führungstroika bildet. Damit kann Kuba, das im Jahr 2013 die CELAC-Präsidentschaft übernehmen wird, schon jetzt bei den wichtigen Entscheidungen mitreden.

Wie schon ihre Vorläuferorganisationen ist auch die Neugründung befrachtet mit einer Reihe von Zielvorgaben für die insgesamt stagnierenden Integrationsprozesse subregionaler Art, die ohne Souveränitätsübertragungen auskommen wollen: Man will die soziale Dimension der Integration im Auge behalten, vor allem das Erziehungswesen und der Gesundheitssektor sollen entwickelt werden; man will die natürlichen Ressourcen schützen unter Wahrung der Souveränität der Nationen und so weiter. In den 50 Punkten des verabschiedeten Aktionsplans legt die CELAC eine Fülle von Arbeitsvorhaben fest, die bereits in anderen Gremien und Instanzen behandelt werden, nun aber auf der Ebene der CELAC noch eine weitere Koordinationsplattform erhalten. Erweitert wurden diese Zielvorgaben mit der beinahe unvermeidbaren Übernahme des Traditionsbestands lateinamerikanischer Standardresolutionen. So bekennt sich also auch die CELAC zur Unterstützung Argentiniens bei dessen Begehren, die Malvinas (Falkland-Inseln) zurückzuerlangen, zur Forderung Boliviens nach einem Zugang zum Pazifik und zur Verurteilung des US-Embargos gegen Kuba.

CELAC: Instrument zur Überwindung der Zweiteilung Lateinamerikas?

Mit dem Bekenntnis zur Einheit Lateinamerikas setzt die CELAC einen Kontrapunkt zu den geopolitisch und ideologisch motivierten Bestrebungen südamerikanischer Staaten, sich von Mexiko, Zentralamerika und der Karibik abzusetzen, da diese dem nordamerikanischen Einflussbereich zuzurechnen seien. Gerade Mexiko hat sich mit der Reaktivierung der Río-

Gruppe, der Durchführung des zweiten Gipfeltreffens der CALC in Cancún im Jahr 2010 und mit seiner Initiative zur Gründung der CELAC in jüngster Zeit intensiv bemüht, seiner Isolierung in Lateinamerika entgegenzuwirken. Aufgrund seiner Zugehörigkeit zum NAFTA-Verbund aus Lateinamerika »ausgegliedert« zu werden, hätte Mexiko die - angesichts geringer wirtschaftlicher Verflechtung - vor allem politisch motivierte Bindung an Lateinamerika kosten können und damit den Handlungsspielraum des Landes eingeschränkt. Schließlich entspricht die Konstruktion einer Zweiteilung Lateinamerikas in einen nördlichen (unter nordamerikanischem Einfluss stehenden), bis zum Panama-Kanal reichenden Teil und einen stärker autonom agierenden südamerikanischen Teil den geostrategischen Vorstellungen Brasiliens, dem traditionellen Gegenspieler Mexikos auf der internationalen Bühne. Den Positionsgewinnen, die Präsident Lula durch seinen außenpolitischen Aktivismus für sein Land erzielte, hatte Mexiko, auch aufgrund seiner erratischen, von unnötigen Auseinandersetzungen mit Bolivien, Kuba und Venezuela durchsetzten Lateinamerika-Politik, in der vergangenen Dekade nichts entgegenzusetzen; insoweit stellt die CELAC für Mexiko zumindest ein erstes Gegeninstrument dar, um den brasilianischen Protagonismus in der Region etwas einzudämmen. Zwar mussten zunächst brasilianische Vorbehalte gegenüber dem CELAC-Projekt ausgeräumt werden, indes dürfte es Mexiko auch nach der Gründung des Verbunds schwerfallen, seine angestrebten Ziele zu erreichen, es sei denn, es unterfüttert seine Hinwendung zu Lateinamerika mit substantiellen Initiativen.

Die Dynamiken, die die südamerikanischen Initiativen in Gestalt von UNASUR bislang entwickelt haben, sehen trotz geringer Substanz und der Tatsache, dass sie von einer Fülle subregionaler Kommissionen begleitet werden, vielversprechender aus, da insbesondere Brasilien hier die treibende Kraft darstellt. International werden diese Aktivitäten stark beachtet. Sie sind insofern

Übersicht

Bedeutende Integrationsverbünde auf dem amerikanischen Kontinent

Name	Besonderheiten	Vorläufer
ALADI <i>Gründungsjahr 1960/1980</i> Asociación Latinoamericana de Integración (Vereinigung für lateinamerikanische Integration)		Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)
ALBA <i>Gründungsjahr 2004</i> Alianza Bolivariana para las Américas (Bolivarianische Allianz für die Amerikas)	stark ideologisch motiviert	
ACS <i>Gründungsjahr 1996</i> Asociation of Caribbean States (Vereinigung der Karibischen Staaten)		
CALC <i>Gründungsjahr 2008</i> Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (Gipfel Lateinamerikas und der Karibik über Integration und Entwicklung)	Seit der Gründung fanden drei Gipfeltreffen statt, bis die CALC im Dezember 2011 in der CELAC aufging	
CAN <i>Gründungsjahr 1969/1996</i> Comunidad Andina de Naciones (Andengemeinschaft)	Austritt Venezuelas im Jahr 2006	Andenpakt
Caricom <i>Gründungsjahr 1973</i> Caribbean Community		
CELAC <i>Gründungsjahr 2011</i> Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Lateinamerikanische und Karibische Staatengemeinschaft)	keine Beteiligung von USA und Kanada	Río-Gruppe und CALC
MERCOSUR <i>Gründungsjahr 1991</i> Mercado Común del Sur	Venezuelas Mitgliedschaft nicht in Kraft wegen fehlender Ratifizierung durch Paraguay	
NAFTA <i>Gründungsjahr 1994</i> North American Free Trade Agreement (Nordamerikanische Freihandelszone)	Nebenabkommen zu Umweltfragen und Arbeitsrechten	
OAS/OEA <i>Gründungsjahr 1948</i> Organización de Estado Americanos (Organisation Amerikanischer Staaten)		
Grupo de Río <i>Gründungsjahr 1986</i> (Río-Gruppe)	entstanden aus der Unterstützung des Friedensprozesses in Zentralamerika (Grupo de Contadora und Grupo de Apoyo); geht ab Dezember 2011 in der CELAC auf	
SICA <i>Gründungsjahr 1960/1991</i> Sistema de la Integración Centroamericana (Zentralamerikanisches Integrationssystem)		MCCA (Mercado Común Centroamericano) Gemeinsamer Zentralamerikanischer Markt
UNASUR <i>Gründungsjahr 2004/2007</i> Unión de Naciones del Sur	Südamerikanischer Verteidigungsrat	Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) (Südamerikanische Staatengemeinschaft)

Übersicht (Forts.)

Bedeutende Integrationsverbünde auf dem amerikanischen Kontinent

<i>Mitglieder</i>	<i>Aufgaben</i>
Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Kuba, Ecuador, Mexiko, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela	Präferenzabkommen in der Region
Antigua und Barbuda, Bolivien, Kuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, S. Vicente und die Grenadinen, Venezuela	Energie-Integration
Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Kolumbien, Costa Rica, Kuba, Dominica, Dominikanische Republik, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaika, Mexiko, Nicaragua, Panama, St Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Suriname, Trinidad und Tobago, Venezuela	Entwicklung im groß-karibischen Raum
33 unabhängige Staaten Lateinamerikas	Zusammenführung der latein-amerikanischen Integrationsprozesse
Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru	wirtschaftliche Integration
14 Staaten der englischsprachigen Karibik sowie Haiti	regionale Integration in der Karibik
33 Staaten Lateinamerikas und der Karibik	
Argentinien, Brasilien, Paraguay, Venezuela, Uruguay	regionale Integration
Kanada, Mexiko, USA	Wirtschaftsintegration in Nordamerika
alle 35 unabhängige Staaten auf dem amerikanischen Kontinent	
Argentinien, Belize, Bolivien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Kuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaika, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominikanische Republik, Suriname, Uruguay, Venezuela	permanenter Mechanismus der Konsultation und Konzentration
Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Belize	regionale Integration
Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Ecuador, Guyana, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay, Venezuela	wirtschaftliche, soziale und kulturelle Integration bis zu einer gemeinsamen Währung

als Konkurrenz zu den Vorhaben der CELAC anzusehen, auch wenn die Beteiligten diesen Sachverhalt in der Regel mit einer Rhetorik der Komplementarität überdecken. Eine der entscheidenden Bewährungsproben wird es daher sein, ob es der CELAC gelingt, sich den dominanten und rivalisierenden geostrategischen Interessen in der Region zu entziehen und durch effiziente Kooperation einen institutionellen Mehrwert zu erzielen; nur dann dürfte das Bestreben, die von politischen Interessen motivierte Konstruktion eines zweigeteilten Lateinamerika zu überwinden, überhaupt Aussicht auf Erfolg haben.

Geburtshelfer und Paten der CELAC

Dass es trotz der starken politischen Fragmentierung möglich war, die CELAC zu gründen, ist ein Erfolg, der auf die Bündelung unterschiedlicher Interessen zurückzuführen ist: Mexiko betrieb während seiner Amtszeit als Präsident der Río-Gruppe (2008–10) intensiv die Umgestaltung dieses Kooperationsbündnisses zu einer Organisation lateinamerikanischer Staaten und konnte dabei auf die Unterstützung der eher links angesiedelten Staaten der ALBA-Gruppe (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) unter Führung Venezuelas zählen, die das Projekt wortreich als Bollwerk gegen die Hegemonie der USA feierten und sich zu eigen machten. Die Reichweite dieser Zweckallianz ist jedoch begrenzt: So scheiterte Mexiko mit seiner Absicht, im Zuge der Gründung der CELAC auch eine anspruchsvolle Demokratiecharta zu verabschieden. Dieses Vorhaben fand seinen Niederschlag in einer separaten Erklärung, wo es im Grundtenor nur als Teil des fortbestehenden Acquis der Río-Gruppe in der Nachfolgeorganisation CELAC erwähnt wird. Mexiko als treibende Kraft und Geburtshelfer des neuen Regionalforums konnte diesem einen ersten Impuls geben, der nun von Chile als dem *pro tempore*-Präsidenten aufgenommen werden muss; über einen Mangel an Paten kann sich die CELAC ohnehin nicht beklagen. Alle pro-

jizieren jedoch ihre durchaus unterschiedlichen Erwartungen in die neue Organisation hinein und setzen sie damit unter hohen Druck.

Ob sich Mexikos Hoffnung, mit der CELAC eine größere Präsenz in der Region zu erlangen, als richtige Spekulation erweist, muss sich nun in der Praxis zeigen: Zum einen hat Venezuelas Präsident Chávez das Unternehmen CELAC mit seiner revolutionären, bolivarianischen Rhetorik aufgeladen und machtvoll seine Patenschaft für das neue Projekt herausgestellt. Zum anderen haben, auch wenn vieles zunächst nach einer schwierigen Zangengeburt aussah, die Präsidenten der Region doch die Fassade gewahrt, indem sie sich zu Formelkompromissen durchrangen. Dies gilt insbesondere für Brasilien, dessen Präsidentin Dilma Rousseff den inzwischen sonst üblichen Protagonismus des Landes im Gründungsprozess des neuen Forums nicht ausspielte. Dieses zurückgenommene Engagement der regionalen Führungsmacht hat in vielfacher Hinsicht die Formulierung gemeinsamer Ausgangspositionen für die Tätigkeit der CELAC ermöglicht. Deren Erfolg wird sich in der Zukunft daran entscheiden, wie das Verhältnis zu anderen südamerikanischen Integrationsformaten wie UNASUR ausgestaltet wird.

Politisch klug hat sich die US-Regierung verhalten. Sie blieb ihrem Versprechen treu, den Anstrengungen der Regierungen Lateinamerikas, eine eigene Lösung zur Vertretung ihrer Interessen zu finden, keine Hindernisse in den Weg zu legen. Der Verzicht auf jegliches Störfeuer und die Gelassenheit Washingtons gegenüber den antiamerikanischen Positionen des Lagers um Präsident Chávez könnten eine gute Basis für den politischen Dialog mit Lateinamerika im Kontext der CELAC oder/und der OAS bilden.

CELAC als Alternative zur OAS?

Das Treffen der lateinamerikanischen Präsidenten in Caracas war dominiert von der Frage, in welchem Verhältnis das neue regionale Forum zur 1948 konstituierten

Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) stehen soll. Während für Venezuelas Präsidenten Chávez eindeutig ist, dass die CELAC die in seinen Augen heruntergekommene, unter der Hegemonie der USA und im Zeichen des Kalten Krieges stehende Organisation ersetzt, sprachen der mexikanische und der chilenische Präsident eher von einer Komplementärbeziehung. Für die Vertreter radikaler Positionen wie den Präsidenten Ecuadors Rafael Correa geht die Aufgabe der CELAC noch darüber hinaus: Er möchte das System des interamerikanischen Regimes des Menschenrechtsschutzes auflösen und erneuern, um es von der Bindung an die USA zu lösen. Zudem will Correa ein eigenes lateinamerikanisches System für Wahlbeobachtungen etablieren. Diese Intentionen könnten in dieselbe Richtung weisen wie die schon erwähnte Demokratieklausele, die in einer Sondererklärung des Gipfels unter dem Titel »Verteidigung der Demokratie und der verfassungsmäßigen Ordnung in der CELAC« verabschiedet worden ist. Denn auch diese bezieht sich vor allem auf den Bruch oder die Bedrohung der verfassungsmäßigen Ordnung bzw. des Rechtsstaats und bleibt damit deutlich hinter den Ansprüchen der interamerikanischen Demokratiecharta der OAS zurück, die explizit auf die dahinterstehende Werteordnung abhebt, also auf das Gebot freier, gerechter, geheimer und rechtmäßiger Wahlen, und eine Pluralität von Parteien und politischen Organisationen ebenso einfordert wie die Gewaltenteilung. Mit dieser Reduzierung der Standards werden alle Mitgliedstaaten auf dasselbe Demokratieniveau gehoben, was zumindest im Hinblick auf Kuba ein Geburtsfehler des neuen Forums ist.

Die nicht nur - durch mangelnde Zahlungsmoral der lateinamerikanischen Mitgliedsstaaten - finanziell bedingte politische Schwäche der OAS ist ein Spiegelbild der inneren Fragmentierung des amerikanischen Kontinents, vertritt doch die Mehrzahl der Mitglieder eine harte Position der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten. Gerade bei der Präven-

tion von Krisen sind dem Generalsekretär der OAS daher recht enge Grenzen gesetzt. Die finanziellen Engpässe der Organisation, der immer mehr Aufgaben zugewiesen werden, während ihr Budget stagniert oder gar abnimmt, sind ein permanentes Hemmnis. Die Mitglied- oder Beobachterstaaten ziehen es meist vor, Sonderfonds bei der OAS für bestimmte Programme aufzulegen, um sich eine direkte Kontrolle über den Mitteleinsatz zu bewahren. Hinzu kommt der umfassende und angesichts des Machtgefälles nicht von der Hand zu weisende Einfluss der USA, wie er sich gerade nach dem Putsch in Honduras im Juni 2009 deutlich manifestiert hat. Aufgrund des eingeschränkten Interesses der USA, sich in größerem Umfang in der Region zu engagieren, hat sich diese Einflussnahme in den letzten Jahren indes nur sehr punktuell ausgewirkt.

Allerdings gehen von der interamerikanischen Plattform kaum Initiativen aus, die für Lateinamerika einen Mehrwert erbringen würden. Vielmehr fühlen sich viele Staatsführungen durch die Wahlbeobachtungsmissionen und die Visitationen des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte eher belästigt als gefördert, der Peer-Review-Gedanke, der hinter diesen Institutionen steht, findet immer weniger Anerkennung. Zudem fehlt der OAS eine klare operative Zielstellung, auf die sich die Mitgliedstaaten verständigen könnten, so dass die Organisation eher zur Projektionsfläche für Konflikte genutzt wird. Dies zeigt sich auch an der Fülle von Erklärungen, die auf dem Gründungsgipfel der CELAC verabschiedet worden sind und die ungelöste zwischenstaatliche Fragen wieder auf die Tagesordnung setzen. Aber auch ordnungspolitisch kommt die CELAC bislang nicht über traditionelle Positionen hinaus. Das jahrzehntealte Ziel der industriellen Komplementarität in der Region, dem man kaum nähergekommen ist, wurde erneut formuliert, ebenso wie das Vorhaben, Lateinamerika aus der Nische eines reinen Primärgüterexporteurs herauszubringen, in die es durch die rasch wachsende Nachfrage aus China nach Rohstoffen geraten ist. Wieder

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors 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

einmal wird daran die Hoffnung geknüpft, es könne auf diesem Wege gelingen, den wissenschaftlich-technologischen Fortschritt auf der Basis einer konsolidierten regionalen Infrastrukturentwicklung voranzubringen. Angesichts des zu erwartenden Rückgangs von Investitionen aus den USA und Europa würde dies aber der Region größere Anstrengungen abverlangen, die dafür notwendigen finanziellen Mittel selbst aufzubringen. In dieser Hinsicht tritt die OAS nicht als Konkurrent für CELAC auf, Anlässe für eine Verdoppelung von Handlungsansätzen liegen eher im politischen Mandat begründet. Ob sich eine Arbeitsteilung bei den Aufgaben herausbilden wird, dürfte maßgeblich von der Ressourcenausstattung beider Organisationen abhängen; hier könnte die OAS aufgrund ihres etablierten institutionellen Kerns und bestehender – wenn auch holprig funktionierender – politischer Prozesse mittelfristig Vorteile erzielen, zumal gerade die karibischen Staaten daran interessiert bleiben dürften, den US-Präsidenten über die OAS direkt ansprechen zu können.

Ein neuer Partner für die EU – Chance für einen Neustart des europäisch-lateinamerikanischen Dialogs

Als Nachfolgeorganisation der Río-Gruppe wird die CELAC auch zum neuen Partner der EU im politischen Dialog mit Lateinamerika, sei es im Rahmen der Gipfeltreffen zwischen beiden Regionen oder bei Zusammenkünften auf Ministerebene. Seit 1990 finden diese Begegnungen jährlich statt. Sie sind der Kern des politischen Dialogs. Mit der CELAC-Gründung dürften für die institutionalisierte Zusammenarbeit materiell kaum Änderungen verbunden sein, allerdings könnte die Absage des Ministerrats von EU und Río-Gruppe im laufenden Jahr 2011 und die Verschiebung der eigentlich für 2012 geplanten Konferenz der Präsidenten bzw. Regierungschefs beider Regionen auf 2013 die Gelegenheit bieten für eine Neukonzeption der ermüdeten Gipfeldiplomatie und der Kooperationsformate. Zum

einen wäre es erwägenswert, in Zukunft zu einem dreijährigen Rhythmus der Zusammenkünfte überzugehen, auch um den ohnehin überladenen Kalender regionaler Gipfel der EU zu entzerren; zum anderen erhält der Dialog mit Lateinamerika in Gestalt des Partners CELAC eine breitere Repräsentativität, zumal wenn es gelingen sollte, die Stimme der Karibik in der Führungsstruktur des neuen regionalen Forums dauerhaft zu verankern. Dies gilt auch für die Konsultationen im Rahmen der VN, wo die Río-Gruppe als eigener Handlungsrahmen in einer Fülle von bilateralen oder biregionalen Kontexten tätig wurde.

Für die EU könnte die Neuformierung des Gegenübers in Lateinamerika neue Chancen mit sich bringen, vorausgesetzt, ihr Handlungspotential wird durch die gegenwärtige Schuldenkrise nicht verschüttet: Der politische Dialog zwischen der EU und Lateinamerika befindet sich – zumal angesichts der Krise des iberoamerikanischen Prozesses mit seiner massiven Abwesenheit lateinamerikanischer Vertreter – an einem Wendepunkt. Er bedarf eines Neustarts, um die nach einer Dekade erstarrten Formate zu reformieren. Da das interregionale Begegnungsmuster erschöpft ist und die Assoziierungsabkommen (bei andauernder Stagnation mit dem Mercosur) weitgehend verhandelt sind, sollten neue Wege der Kooperation im wissenschaftlich-technologischen Bereich in den Vordergrund rücken. Mit einem offenen und strukturierten Dialog mit je nach Thema wechselnden Partnergruppen könnten die zentrifugalen Kräfte in Lateinamerika eingehegt und neu fokussiert werden, zugleich könnte ein Gegengewicht zur vertieften Partnerschaft mit Mexiko und Brasilien geschaffen werden. Die gegenwärtige Dynamik zur Neuaufstellung der beiderseitigen Beziehungen zu nutzen, ist insofern die unmittelbare Chance, die sich aus der Gründung der CELAC für Europa ergibt, auch wenn der neue Partner wie schon seine Vorläufer nur in sehr begrenztem Umfang dem Integrationsmodell der EU entsprechen dürfte.