

Die Zukunft der OAS

Wege aus der Krise der Regionalorganisation Amerikanischer Staaten

Günther Maihold

Am 18. März 2015 wird der neue Generalsekretär der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) gewählt. Der anstehende Amtswechsel ist jenseits der konkreten Personalie auch deshalb von Interesse, weil die künftige Rolle der zentralen Organisation der westlichen Hemisphäre zur Debatte steht. 1948 gegründet, haftet der OAS noch immer der Ruch des Kalten Krieges an, die Neubestimmung ihrer Rolle in der Region ist mithin überfällig. Gleichzeitig muss sich diese älteste Regionalorganisation der Welt intern umfassend reorganisieren, um die Anpassung ihres Mandats mit ihren politischen und finanziellen Möglichkeiten in Einklang zu bringen. Besonderes Augenmerk hat dabei der Bewahrung des interamerikanischen Menschenrechtssystems zu gelten.

Die OAS steckt gegenwärtig in einer tiefen Krise, die Kritik an ihrem begrenzten Leistungsvermögen reißt nicht ab. Parallele multilaterale Strukturen erschweren wirksames Handeln. Und weil die Mitgliedsländer die Zahlung ihrer Beiträge verzögern oder sie gänzlich zurückhalten, trocknet die Organisation finanziell zusehends aus. Folge ist eine wachsende Abhängigkeit von freiwilligen Leistungen, die an Spezialprogramme gebunden sind und für die Wahrnehmung der Daueraufgaben keine Hilfe darstellen. Die Organisation hat sich in den vergangenen Jahren im Zuge dessen immer mehr zu einem Dienstleister für die Verfolgung von Spezialinteressen zahlungswilliger Mitgliedstaaten oder Beobachternationen gewandelt. Diese schleichende Änderung der Zweckbestimmung der OAS beunruhigt vor allem ihre Mitglieder. Der

Generalsekretär hat daher einen Prozess der strategischen Selbstprüfung eingeleitet, bei dem mehr als 750 verschiedene Aufgaben der Organisation identifiziert worden sind. Deren Überprüfung ist indes an den divergierenden Interessen der Mitglieder gescheitert.

Die Krise der OAS ist insofern auch eine Krise ihrer 35 Mitglieder, die sich nur begrenzt engagieren wollen. Hinzu kommt das zunehmende Desinteresse der USA, politisches Kapital, Energie und finanzielle Ressourcen in die hemisphärischen Beziehungen zu investieren. Dadurch wiederum haben linke Regierungen Lateinamerikas ein leichteres Spiel, die OAS lahmzulegen bzw. ihr Handeln zu diskreditieren. Der bolivianische Präsident Evo Morales sah nur noch eine Wahl: »Neugründung oder Tod«. Schlagworte wie dieses sind kennzeichnend

für einen Diskurs, der stark vergangenheitslastig anmutet. Doch eignet er sich auch heute noch dazu, im nationalen Raum und in der Region Lateinamerika Stimmung gegen die USA und die OAS als Symbol ihres angeblichen hegemonialen Auftretens zu machen.

Wer braucht die OAS?

Hervorgegangen aus der Idee einer Pan-amerikanischen Union im 19. Jahrhundert haftet der OAS in den Augen ihrer Kritiker der Makel an, den USA als Instrument gedient zu haben, um ihre Interessen in Lateinamerika durchzusetzen. Zentraler Bezugspunkt dafür ist der Ausschluss Kubas aus der Organisation im Jahr 1962. Im Jahr 2009 wurde er wieder aufgehoben, ohne dass Kuba bislang jedoch einen Antrag auf Wiederbeitritt gestellt hätte. Dies dürfte vor allem an der Demokratiecharta der OAS liegen, die Kuba nicht erfüllen kann. Doch trägt das Bild einer durchgängigen Kritik an der Rolle der OAS, wenn man auf die vergangenen Jahrzehnte zurückblickt.

Die OAS wurde schon vor den 1980er Jahren als ineffizient und politisch obsolet kritisiert, nicht zuletzt aufgrund des Übergewichts der USA, die heute noch den regulären Haushalt zu 41 Prozent und mit freiwilligen Leistungen 59,4 Prozent des Gesamtbudgets der Organisation finanzieren. Aus der Sicht Lateinamerikas legitimierte die OAS den Interventionismus der USA in der Region. In Phasen politischer Krisen suchten die Regierungen Lateinamerikas darum nach alternativen Foren der Konfliktbeilegung und fanden sie auf dem Höhepunkt der Bürgerkriege in Zentralamerika etwa in der Contadora-Gruppe und der daraus entstandenen Rio-Gruppe.

Erst mit dem Ende des Kalten Krieges gelang der OAS in den 1990er Jahren eine Renaissance, dies vor allem im Kontext der Generalisierung des liberalen ökonomischen Modells in der Region, der Rückkehr zur Demokratie und der Beendigung der militärischen Konkurrenz zwischen ihren Mitgliedern. Neue Mandate zur Friedens-

sicherung und Verifizierung von Waffenstillstandsvereinbarungen wurden erteilt, Wahlbeobachtungsmissionen im Rahmen des Programms zur Demokratieförderung eingesetzt. Dadurch erlangte die OAS breite Zustimmung als hilfreiche Einrichtung bei der Bewältigung kritischer Phasen der Transition und bei der Konsolidierung demokratischer Herrschaft.

Parallel dazu entwickelten sich seit dem Jahr 1994 die Amerika-Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Region als ergänzendes kontinentales Forum, bei denen die OAS allerdings nur die Funktion eines technischen Sekretariats hat. Es gelang der Organisation, eine neue Agenda der Zusammenarbeit zu etablieren. In den Vordergrund rückten nun Fragen kooperativer Sicherheit mit besonderem Akzent auf vertrauensbildenden Maßnahmen, aber auch die Probleme des Drogenhandels, organisierter Kriminalität und des Terrorismus. Die traditionell von den Verteidigungsministern geprägten Debatten wurden überwunden und öffneten sich ebenso wie das Programm multidimensionaler Sicherheit aus dem Jahr 2002 für Konzepte der Abwehr transnationaler Gefahren, die sich beispielsweise aus der kontinentalen Dynamik der Drogenökonomie ergaben. Deutlich sichtbar wurde dies am Konflikt in Kolumbien, der sich von einem ideologisch begründeten Guerilla-Kampf zu einem von Drogeninteressen geprägten Bürgerkrieg wandelte. In dieser Phase entwickelte die OAS ein Profil als Akteur, der in mehr als zwanzig international unterstützten Missionen erfolgreich zu inner- und zwischenstaatlicher Konfliktlösung beigetragen hat. Außerdem gab sie wichtige Anstöße zur Bearbeitung neuer Fragestellungen, von denen die gesamte Region betroffen war.

Seit dem Jahr 2000 hat sich das Bild erneut deutlich gewandelt: Die politische Spaltung Lateinamerikas über die Frage des Verhältnisses zu den USA und die Wahlerfolge linker Regierungen in Südamerika verschoben die Fronten in der Region. Die OAS wurde zu einer Arena der Auseinandersetzung zwischen Staaten divergierender

politischer Ausrichtung, ihre vielfältigen Tätigkeiten wurden durch eine vordergründige Politisierung verdeckt.

Kern der OAS: das interamerikanische Menschenrechtssystem

Auf der Grundlage ihrer vier zentralen Prinzipien »Demokratie, Menschenrechte, Sicherheit und Entwicklung« hat die OAS das interamerikanische Menschenrechtssystem entwickelt, das über ein breit angelegtes Instrumentarium verfügt. Hierzu gehören die politisch bedeutsame Menschenrechtskommission und der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte. Was über Jahrzehnte als zentraler Bestandteil von Demokratie- und Menschenrechtsschutz angesehen wurde, geriet nun unter Beschuss aus dem linken Lager lateinamerikanischer Regierungen, angeführt von Venezuela: Ihr treibendes Motiv war das Interesse, den inhaltlichen Fokus von »Demokratie« und »Menschenrechten« in ihrer liberalen Begründung auf staatliche Souveränitätsrechte zu verschieben, die externer Bewertung entzogen sind. Das Insistieren auf die Wahrung der Menschenrechte wird als interventionistische Strategie der USA interpretiert. Die USA greifen nach dieser Interpretation auf das OAS-Instrumentarium zurück, um unter dem Deckmantel gemeinsamer Normen Einfluss auf nicht willfährige Staaten zu nehmen.

Venezuela hat sich im September 2013 formell aus dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte zurückgezogen. Bereits seit dem Jahr 2002 hatte es keine Besuche der Menschenrechtskommission der OAS im eigenen Land mehr geduldet und die ergangenen Urteile des Gerichtshofs schlichtweg ignoriert. Neben Venezuela hatten auch Bolivien und Ecuador schon im Jahr 2013 eine Reform des interamerikanischen Systems der Menschenrechte betrieben. Deren vorgebliches Ziel war die »Stärkung« dieses Mechanismus, eine Initiative, die Beobachter eher als Schwächung auffassten: Die genannten

Staaten gingen vor allem gegen die Berichte der zuständigen Kommission für die Freiheit der Meinungsäußerung vor, deren Ausrichtung ihren Interessen zuwiderlief. Um ihre Ziele zu erreichen, forderten sie, dass die Finanzierung der Menschenrechtskommission auf Beiträge der OAS-Mitglieder beschränkt wird. Dies hätte die »watchdog«-Funktion der Kommission, die zum überwiegenden Teil mit freiwilligen Beiträgen und Zuwendungen Dritter (2013: 56 Prozent des Gesamtbudgets der Kommission) finanziert wird, ebenso deutlich beschnitten wie ihre Autonomie. Eine Erosion des entschiedenen und unabhängigen Handelns dieser Kommission und der OAS insgesamt konnte zwar abgewendet werden, der Angriff auf die kollektive und individuelle Gewährleistung von Menschenrechten und Demokratie dauert aber an. Dabei beruhen die rechtlichen Grundlagen des Zusammenlebens in der westlichen Hemisphäre auf diesen Prinzipien. Ihre Bewahrung kann daher heute als der unverzichtbare Kern für das Wirken der OAS in der Region angesehen werden.

CELAC – die Alternative zur OAS?

Angetrieben von dem Interesse, multilaterale Institutionen ohne Beteiligung der USA zu gründen, hat sich insbesondere Brasilien um neue Formen der Zusammenarbeit in Süd- und Lateinamerika bemüht: Ein Ergebnis war die Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR), die im Jahr 2008 ihre Arbeit aufnahm und sich vor allem der Zusammenarbeit in Fragen der Sicherheit und länderübergreifenden Infrastrukturentwicklung in Südamerika widmet. Im Jahr 2011 wurde nach einer gemeinsamen Initiative Brasiliens, Mexikos und Venezuelas die Gemeinschaft der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (CELAC) gegründet, in der die frühere Rio-Gruppe aufging. In ihr fand auch Kuba seinen Platz als gleichberechtigtes Mitglied. Für viele der beteiligten Politiker ergab sich unmittelbar eine Konkurrenz zwischen der OAS und CELAC. So forderte etwa der bolivianische

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
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

Präsident Evo Morales, dass CELAC als neue Gemeinschaft die alte OAS ersetzen müsse. Dabei herrscht bis heute keine Einigkeit über die Bedeutung und Qualität des neuen Zusammenschlusses. Für die einen ist CELAC ein Forum politischen Austauschs, das die Region außerdem in Dialogen mit anderen Weltregionen repräsentiert (so wurden bereits Dialoge mit der EU, China, Russland und den BRICS-Staaten eingerichtet), für die anderen ein neuer kontrahegemonialer Block, der sich gegen die USA und die von ihnen getragene Agenda der OAS richtet. Konkret geht es um die praktische Frage, ob CELAC eine permanentes Sekretariat und eine institutionelle Struktur erhalten oder weiterhin den Charakter eines lockeren Dialogmechanismus mit einer rotierenden Präsidentschaft auf Zeit bewahren soll. Letztere Option wird insbesondere von den 12 karibischen Mitgliedstaaten favorisiert, die aufgrund ihres Stimmengewichts unter den 33 CELAC-Mitgliedern in der Lage sind, ihre Interessen in der Gemeinschaft nachdrücklich geltend zu machen. Und ihnen liegt daran, Konflikte mit den USA zu vermeiden, weshalb sie sich auch für die Komplementarität beider Organisationen starkmachen.

Ein Reformprogramm für die OAS

Dass die OAS auch in Zukunft Forum der hemisphärischen Beziehungen und gegebenenfalls Spielball der Auseinandersetzungen zwischen ihren Mitgliedern sein wird, ist Bestandteil ihrer Konstruktion. Allerdings muss sie auch zu einer klaren Formulierung ihres Mandats vorstoßen, wenn sich die angesichts ihrer vielfältigen Aufgaben völlig unterfinanzierte Organisation nicht weiterhin verzetteln soll. Der voraussichtlich neue Generalsekretär, der bisherige Außenminister Uruguays, Luis Almagro, hat ein Programm vorgelegt, das in Teilen in eine andere Richtung deutet: Almagro möchte die Organisation an Themenbereiche wie Erziehung, Energie und Infrastrukturentwicklung herantreiben, die aus der OAS eine Entwicklungsagentur machen

würden. Würde ein solcher Weg eingeschlagen, könnte dies die Handlungsfähigkeit eines Apparats noch stärker beeinträchtigen, der für ein solches Engagement weder ausgelegt noch geeignet ist.

Sinnvoller erscheinen jene Vorschläge, die sich auf Mechanismen zur Prävention sozialer Konflikte beziehen und die komplementär mit den subregionalen Integrationsräumen und der CELAC entwickelt werden sollten. Almagros Bekenntnis zur Stärkung des interamerikanischen Menschenrechtssystems ist sicherlich ein zentraler Punkt. Staaten wie Deutschland, die als Beobachter die OAS unterstützen, sollten artikulieren, dass auch sie an diesem Punkt ein besonderes Interesse haben. Schon allein aus den Problemen, die für die Region maßgeblich sind – von der Drogenpolitik über die Migrationsproblematik bis zu Konfliktprevention –, ergeben sich eine Fülle von Handlungsansätzen. Die OAS wird diese Ansätze nur voranbringen können, wenn sie an innerer Konsensfähigkeit gewinnt und sich vom symbolischen Spiegelfechten befreit. Als Regionalorganisation wird sie weiterhin notwendig bleiben. Denn viele Mitgliedsländer werden sie nicht missen wollen, um über Themen zu beraten, die mit den Beziehungen zwischen Nord- und Südamerika verbunden sind. Ihre Handlungsfähigkeit wird davon bestimmt sein, ob ihre Mitgliedstaaten bereit sind, eine proaktive Haltung einzunehmen, die über die bisherige Routine hinausgeht.