



## Trendwende auf dem amerikanischen Kontinent?

Die lateinamerikanische Linke setzt sich bei der Wahl des neuen Generalsekretärs der Organisation Amerikanischer Staaten gegen die USA durch

Claudia Detsch

- **Der sozialistische chilenische Innenminister José Miguel Insulza** ist neuer Generalsekretär der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS).
- Die Ernennung dieses Politikers, der zunächst von der US-Regierung strikt abgelehnt wurde, ist angesichts der bisher sehr einseitigen Machtverhältnisse innerhalb der Organisation ein Indiz für das wachsende Selbstbewusstsein der lateinamerikanischen Staaten und die Einflusseinbußen der nördlichen Supermacht.
- Die Wahl wurde bestimmt durch die Diskussion um den zukünftigen Umgang mit Kuba und Venezuela; diese Kontroverse dürfte die gesamte Amtszeit des Chilenen prägen.
- Für die chilenische Regierung, die Insulzas Wahl als nationales politisches Projekt definiert hatte und solide Lobbyarbeit betrieb, ist das Abstimmungsergebnis ein großer außenpolitischer Erfolg.

Ein chilenischer Sozialist leitet künftig im Amt des Generalsekretärs die Geschicke der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS). Die Wahl des amtierenden chilenischen Innenministers José Miguel Insulza beendet ein seit Monaten andauerndes interamerikanisches Ringen um die Neubesetzung des Amtes. Das Abstimmungsergebnis ist von besonderer Brisanz: Erstmals in der fast sechzigjährigen Geschichte der OAS konnten die Vereinigten Staaten ihren Favoriten nicht durchsetzen – in mehreren Abstimmungsrunden scheiterten gleich zwei Kandidaten der US-Administration. Nachdem 2004 bereits El Salvadors rechter Ex-Präsident Francisco Flores als nicht konsensfähig aus dem Rennen schied, nahm auch der konservative mexikanische Außenminister Luis Ernesto Derbez drei Tage vor der Abstimmung seine Kandidatur zurück - nach Beratungen mit US-Außenministerin Condoleezza Rice. Schließlich votierten Anfang Mai 31 der 34 OAS-Mitgliedsstaaten für den verbleibenden Kandidaten Insulza, einen Sozialisten und ehemaligen Weggefährten Salvador Allendes. Bolivien und Mexiko enthielten sich der Stimme,

Peru gab einen leeren Stimmzettel ab. Verlauf und Ergebnis des Abstimmungsprozesses wurden allgemein als Niederlage und Gesichtsverlust der Vereinigten Staaten gewertet, konnten sie sich doch in einer Region nicht durchsetzen, die traditionell unter starkem US-amerikanischem Einfluss steht. Die Last-Minute-Unterstützung von US-Außenministerin Rice und die daraus resultierende breite Zustimmung der Mitgliedsstaaten für Insulza werden aber auch als mögliche Richtungsänderung der US-amerikanischen Lateinamerika-Politik und Chance zur Belebung der OAS gedeutet. Der US-Administration jedenfalls gestattet ihre späte Unterstützung für den siegreichen Kandidaten, sich einmal mehr als die einigende und entscheidende Kraft des amerikanischen Kontinents darzustellen (wenn dieser Schein auch getrübt wurde durch das abweichende Wahlverhalten Mexikos, Perus und Boliviens).

### Eine bedeutungsarme Organisation und ein politisches Schwergewicht

Die OAS, 1948 in Bogotá gegründet, ist als zwischenstaatliche Organisation aus verschiedenen panamerikanischen Konferenzen hervorgegangen. Inzwischen sind alle selbständigen Staaten Nord- und Südamerikas Mitglied; allerdings wurde die Regierung Kubas 1962 auf

Betreiben der USA ausgeschlossen. Laut Charta verpflichtet sich die OAS, Demokratie und die Einhaltung der Menschenrechte auf dem Kontinent durchzusetzen und zu stärken, Frieden und Sicherheit zu gewährleisten, die Handelsbeziehungen auszuweiten sowie Armut, Kriminalität, Korruption und Drogenhandel zu bekämpfen. Konflikte zwischen amerikanischen Staaten will sie friedlich regeln. Wichtigstes Forum sind die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, die sog. Amerika-Gipfel. Weitere Organe sind die Generalversammlung (bestehend aus den Außenminister/innen der Mitgliedstaaten), der ständige Rat (bestehend aus den ständigen Botschafter/innen der Mitgliedstaaten), die Agentur für Zusammenarbeit und Entwicklung, die Kommission für Menschenrechte sowie diverse Spezialagenturen und Kommissionen - und natürlich der Generalsekretär.



Bislang galt die OAS Kritikern als Werkzeug zur Durchsetzung US-amerikanischer Interessen auf dem Doppelkontinent. Washington zahlt 60% des jährlichen Budgets, das Hauptquartier der OAS befindet sich in Washington D.C., Washington bestimmte weitestgehend die bisherige Agenda der Organisation (etwa im Bereich der Handelsbeziehungen und des Kampfes gegen Drogenanbau) und Washington war stets die entscheidende Macht bei der Benennung des Generalsekretärs.

Dieser Posten blieb zuletzt sieben Monate vakant – eine Neubesetzung war nötig geworden, nachdem der Costaricaner Miguel Ángel Rodríguez sein Amt im September 2004 wegen eines Korruptionsskandals niederlegen musste.

Noch im April 2005 war es in fünf Wahlgängen zu Pattsituationen zwischen dem Chilene Insulza und dem Mexikaner Derbez gekommen: Jeder der beiden Kandidaten erhielt jeweils 17 Stimmen. In der Folge konnten jedoch die linksregierten Länder Brasilien, Argentinien und Venezuela ihren Einfluss geltend machen und Paraguay und die Dominikanische Republik zu einem Seitenwechsel bewegen. Das bedeutete die Niederlage für den mexikanischen Protegé der USA. Gewählt wurde stattdessen der chilenische Jurist Insulza, ein Spezialist für Völkerrecht. Anfang der Siebziger war er für die sozialistische Regierung Salvador Allendes politisch aktiv, der

Militärputsch 1973 trieb ihn ins Exil. Nach seiner Rückkehr wurde er zunächst Außenminister der Regierung Frei; seit 2000 ist er Innenminister unter Ricardo Lagos. Der „Panzer“, wie der 62-jährige genannt wird, gilt als Schwergewicht der chilenischen Politik. Seine strikte Ablehnung der US-Invasion im Irak brachte ihm in den lateinamerikanischen Staaten viel Renommee ein.

### **Konfrontation oder Kooperation – ein Kontinent am Kreuzweg**

Die Wahl des Sozialisten Insulza mag zwar zunächst nicht im Interesse der USA gewesen sein – akzeptieren können sie ihn dennoch. Er gilt nicht als Gegner der USA; bereits während des Wahlkampfes wies er mehrfach darauf hin, dass er eigentlich der beste Kandidat für die Nordamerikaner sei. Als langjähriges Mitglied der chilenischen Regierung hat er wesentlichen Anteil an der politischen und wirtschaftlichen Stabilität, die Chile aus Sicht der US-Amerikaner zu einem lateinamerikanischen Vorbild hat werden lassen. Beide Länder unterzeichneten im vergangenen Jahr ein bilaterales Freihandelsabkommen. Weniger der Gewinner selbst als vielmehr Hintergründe und Verlauf lassen dieser Wahl eine besondere Bedeutung zukommen:

Die Ernennung eines Politikers, der anfangs von der US-Regierung strikt abgelehnt wurde, ist angesichts der bisher sehr einseitigen Machtverhältnisse innerhalb der Organisation ein Indiz für das wachsende Selbstbewusstsein der lateinamerikanischen Staaten und die Einflusseinbußen der nördlichen Supermacht. Die Wahl war schon lange vor der Abstimmung zum Stellvertreter-schauplatz der Auseinandersetzungen um Kuba und Venezuela geworden; die Diskussion um den zukünftigen Umgang mit diesen beiden Ländern bestimmte das Ringen um die Neubesetzung des vakanten Postens. Venezuelas Präsident Hugo Chávez unterstützte ebenso wie Kubas Präsident Fidel Castro von Beginn an die Wahl des Sozialisten Insulza; allein das machte ihn bereits verdächtig und zunächst unannehmbar für die US-Administration.

So wurde der Wahlausgang weithin als Abfuhr für die Bush-Regierung gewertet, deren Bemühungen zu einer stärkeren Isolierung Kubas und Venezuelas damit zunächst gescheitert sind. Die Regierungen des Südens haben die Bemühungen der US-Administration als Einmischung und Verletzung ihrer Souveränität gewertet. Eine Umfrage des Latinobarómetro ermittelte Ende April die nach Ansicht lateinamerikanischer Entscheidungsträger bedeutsamsten Staatschefs des Kontinents: Genannt wurden der brasilianische Präsident Ignacio „Lula“ da Silva – sowie Fidel Castro und Hugo Chávez. Diese Entwicklung ist eine Bedrohung für die Interessen der

USA; so blockieren Lula und Chávez etwa die Verhandlungen über die gesamtamerikanische Freihandelszone ALCA, die den USA seit Jahren ein besonderes Anliegen ist.

Das Selbstbewusstsein der südamerikanischen Staaten und deren Misstrauen gegenüber der militärischen und wirtschaftlichen Weltmacht USA sind zuletzt stark gestiegen. Der Linksruck des Südens, mit Wahlerfolgen sozialdemokratischer oder sozialistischer Regierungen in Chile, Brasilien, Argentinien, Uruguay und Panamá stößt wiederum in den USA auf starkes Misstrauen. Bei den im kommenden Jahr anstehenden Wahlen in Mexiko ist ein Erfolg des US-kritischen Oppositionspolitikers López Obrador und damit ein weiterer Rutsch nach links nicht unwahrscheinlich – eine unangenehme Aussicht für die Vereinigten Staaten, die über ihrem „Kampf gegen den Terror“ ihren direkten Nachbarn in den letzten Jahren wenig Beachtung schenken.

Das persönliche Engagement von Condoleezza Rice als Verhandlungsführerin hat aber auch die Hoffnungen genährt, dass die USA ihre Lateinamerikapolitik einer Kurskorrektur unterziehen. Rice repräsentiert eine sehr viel pragmatischere und verhandlungsorientiertere Haltung als beispielsweise der zunächst mit den Konsultationen betraute Roger Noriega, US-amerikanischer Unterstaatssekretär für inneramerikanische Angelegenheiten. Es scheint, dass die nordamerikanische Führung inzwischen bemüht ist, ein tieferes Verständnis für die politische und soziale Lage und die Interdependenzen der Region zu entwickeln. Sie zeigte sich flexibel und wählte schlussendlich den Kandidaten, der Demokratie und Integration in der Region voranzutreiben verspricht. Die Unterstützung für Insulza ist daher ein aussichtsreiches Signal.

### Ein harter Weg zu politischem Gewicht

Insulzas größte Herausforderung wird es sein, die OAS einflussreicher und politisch bedeutsamer zu machen. Zwar hat er während seiner gesamten Wahlkampagne deutlich gemacht, dass er keine radikalen Veränderungen und Umbrüche innerhalb der OAS vorzunehmen gedenkt. Um aber ihre bislang marginale politische Relevanz und Aktionsfähigkeit zu erhöhen, muss er auf zahlreichen Feldern reüssieren:

- Beobachter gehen davon aus, dass die Amtszeit des Chilenen insbesondere von der Auseinandersetzung um Kuba und Venezuela geprägt sein wird. Der künftige Umgang mit Castro und Chávez dürfte zentrales Thema der Verhandlungen zwischen Rice und Insulza gewesen sein. Er hat

bereits angekündigt, dass eine Debatte um die Wiedereingliederung Kubas in die OAS nur erfolgen wird, sofern zwischen allen Mitgliedern darüber Konsens besteht. Insulza appellierte unmittelbar nach seinem Wahlerfolg an Kuba, das Land möge künftig stärker die Einhaltung der Menschenrechte beachten. Castro, der Insulzas Sieg zunächst als Rückschlag für die USA begrüßt hatte, reagierte auf diese Mahnung mit scharfer Kritik und dem Vorwurf, die OAS verhalte sich wie ein „Kolonialministerium“. Auch an die Adresse des venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez hat Insulza bereits kurz nach seiner Wahl kritische Worte gerichtet, die eher den Vereinigten Staaten als dem linksnationalen Populisten zusagen dürften. Er pochte auf die Einhaltung der demokratischen Grundwerte und verlangte den Schutz demokratischer Institutionen. Regierungen, die diese Grundsätze verletzt, müssten von der OAS zur Verantwortung gezogen werden.

- Insulza muss die OAS einen und handlungsfähiger machen. In seiner Antrittsrede appellierte er daher an die Mitgliedstaaten, eine neue Phase der Zusammenarbeit einzuleiten, um die Organisation zu vitalisieren und zu stärken. Dialog und Konsens sollen die Schlüsselbegriffe für eine erfolgreiche Vertiefung der Integration sein. Die Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten ist traditionell schwierig, sind ihre Interessen doch häufig sehr unterschiedlich, geschuldet den heterogenen Lebensbedingungen und Potentialen. Die Regierungen stehen sich teilweise in ideologischer Entfremdung gegenüber. Dies gilt nicht nur im Verhältnis zu den USA, sondern auch für die Beziehungen der lateinamerikanischen Staaten untereinander.
- Die OAS wird nicht nur von außen als politisch irrelevant betrachtet - auch die Mitgliedstaaten selbst nutzen die Institution keineswegs als favorisiertes Forum für Verhandlungen und Austausch. Die bilaterale Ebene genießt häufig den Vorzug vor multilateralen Verhandlungen. Diese bestehenden Präferenzen muss Insulza aufbrechen, um Bedeutung und Wirkungsgrad der Organisation zu erhöhen. Bislang scheinen die Regierungen auch des südlichen Amerika nicht bereit, wesentliche Elemente der nationalen Souveränität zugunsten einer supranationalen Einrichtung aufzugeben, wie es beispielsweise die Mitgliedstaaten der Europäischen Union getan haben.
- Die Verhandlungsbasis des Südens ist durch interne Streitigkeiten zwischen einzelnen Mitgliedstaaten geschwächt. Chile selbst etwa hat Probleme mit seinen Nachbarlän-

den Peru und Bolivien; diese nutzten denn auch die Wahl, um diese schwelenden Auseinandersetzungen öffentlich zu thematisieren. Solchen bilateralen Konflikten muss sich Insulza als Generalsekretär der OAS stellen.

- Innerstaatliche Konflikte bergen ebenfalls Zündstoff für die gesamte Region. So droht die angespannte Situation in Ecuador auf die ohnehin politisch fragile Andenregion überzugreifen. Der Umgang mit diesen Spannungen wird zum Testfall für Insulza.
- Die OAS bedarf dringend einer Reform ihrer Organisationsstruktur. Eine hohes Maß an Bürokratie und Intransparenz und die große Anzahl verschiedener Spezialagenturen und Kommissionen schwächen die Handlungsfähigkeit der Institution. Entscheidungswege und Verhandlungsmethoden müssen daher transparenter und demokratischer gestaltet werden, soll eine stärkere Einbindung der Mitgliedstaaten gelingen.
- Erst eine Finanzreform und eine verbesserte Zahlungsmoral werden Neuausrichtung und Stärkung der Organisation möglich machen. Das chronische Budgetdefizit hat die Organisation an den Rande des Bankrotts geführt. Insulza wandte sich bereits kurz nach seiner Wahl mit einem entsprechenden Appell an die einzelnen Mitglieder.

### **Chiles politische Mission – Demokratie und Stabilität für Lateinamerika**

Für Insulzas Heimatland Chile ist der Wahlausgang ein großer außenpolitischer Erfolg. Die Regierung von Ricardo Lagos hatte Insulzas Wahl als nationales politisches Projekt definiert und im Vorfeld eine solide Lobbyarbeit betrieben. Eine besonnene Innen- und Außenpolitik hat Chile inzwischen zu einem Stabilitätsfaktor der gesamten Region werden lassen. Die Chilenen haben eindrucksvoll bewiesen, dass auch ein kleines Land mit geschickter Diplomatie und einem klugen Konzept tragfähige Allianzen schnüren kann. Es ist nun ihr Ziel, die OAS stärker zu einem Instrument der Zusammenarbeit und der Konfliktreduzierung zu machen. Das bedeutet zwar einerseits eine Abkehr von der bisherigen Agenda der USA, die vorrangig eine Ausweitung der Handelsbeziehungen und eine Bekämpfung des Drogenhandels verfolgten. Aber beide Länder eint das Ziel, die Demokratisierung Lateinamerikas zu vertiefen und die zivilgesellschaftlichen Institutionen zu stärken.

Insulza hat sich in seiner politischen Laufbahn den Ruf erworben, ein knallharter Verfechter der Demokratie zu sein. Aller Voraussicht nach wird er auch im Amt des OAS-Generalsekretärs seine Unabhängigkeit behaupten – gegenüber den

USA, aber auch gegenüber lateinamerikanischen Regierungschefs, die ihn gegen die USA in Stellung bringen wollen. Die von ihm bereits versprochene straffere Führung ist dringend nötig, um die OAS zu beleben und ihre regionale und globale Relevanz zu erhöhen. Insulza – der „Panzer“ – bringt die nötige Energie und Durchsetzungsfähigkeit sowie Erfahrung und Geschicklichkeit mit. Er nährt die Hoffnung, dass der Dialog auf dem amerikanischen Kontinent künftig auf institutioneller und inhaltlicher Ebene geführt wird und nicht polemische Auseinandersetzungen im Stile eines Chávez, eines Castro und auch eines Bush weiterhin die inneramerikanische Agenda bestimmen.

Die amerikanischen Staaten aber müssen erst noch unter Beweis stellen, dass sie die Integration (Latein-)Amerikas wirklich wollen und bereit sind, dafür große Anstrengungen zu unternehmen. Als Alternative bleibt ansonsten – angesichts der heterogenen Interessen und Potentiale der Einzelstaaten – eine Fokussierung auf regionale Zusammenschlüsse. Im Rahmen des Mercosur, der Gemeinschaft der Andenstaaten (CAN) und Zentralamerikas (MCCA/SICA) gestalten sich wirtschaftliche und politische Integration zwar ebenfalls schwierig und zäh; dennoch sind die Erfolgchancen hier sicher höher. Für die Organisation Amerikanischer Staaten allerdings würde diese Entwicklung ein Schicksal als reines Diskussionsforum bedeuten. Doch selbst wenn es Insulza gelingen sollte, die OAS auf den Weg zu einer bedeutsamen politischen Macht zu bringen, so dürfte dieser Prozess Jahrzehnte der Umsetzung benötigen.

Ob die interamerikanischen Beziehungen tatsächlich vor einer Neuausrichtung stehen, die durch die OAS und ihren neuen Generalsekretär mitgestaltet werden kann, darüber wird die Konsensfähigkeit der US-Administration und der südamerikanischen Regierungen entscheiden. Sollte sich die Bereitschaft zu Dialog und Übereinkommen auf dem Kontinent nicht durchsetzen, ist eine Verhärtung der inneramerikanischen Konflikte wahrscheinlich.

#### *Kontakt in Deutschland:*

Dörte Wollrad  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
IEZ/Lateinamerika und Karibik  
Godesberger Allee 149  
53170 Bonn  
Tel. 0228/883525  
Fax: 0228/883-404  
E-Mail: [doerte.wollrad@fes.de](mailto:doerte.wollrad@fes.de)