

Christian Arnold/Günther Maihold

Zentralamerika und sein außenpolitisches Handlungsfeld

Die Staaten Zentralamerikas haben im Kontext der Krise der Region durch Bürgerkriege und ihre Einbeziehung in die Logik des Kalten Krieges alle Dimensionen der Grenzen und Chancen kleiner Länder in der internationalen Politik durchlebt und durchlitten; die durchaus schwankenden Bemühungen zur Stärkung der regionalen Integration sind insoweit Ausdruck der Erfahrung, dass gemeinsames Handeln wie im Esquipulas-Prozess zur Friedensregelung eine wichtige Voraussetzung darstellt (Eschbad 1991), aber gleichwohl auch das Zusammenwirken mit Groß- und Regionalmächten notwendig ist, um die eigenen Entwicklungschancen zu wahren. Ob unter dem "Hegemonieschatten" der USA, der wohlwollenden, aber auch fordernden Partnerschaft mit der EU oder im Zusammenwirken mit dem Nachbarstaat Mexiko, immer haben die zentralamerikanischen Staaten nur begrenzte Handlungsspielräume zur Gestaltung der Außenbeziehungen besessen. Die einzelnen Länder besitzen durchaus unterschiedliche Voraussetzungen: Während Panama mit der Sondersituation des Panama-Kanals traditionell außenpolitisch eine eigenständige Rolle wahrgenommen hat oder zu dieser gezwungen war, sind auch die anderen Staaten keinem einheitlichen Muster gefolgt; Costa Rica hat seine weltpolitische Rolle in bestimmten außenpolitischen Feldern immer aktiv gestaltet (Demokratieförderung, Abschaffung des Militärs, Umweltpolitik, Neutralität, internationaler Technologiestandort) und mit dem entsprechenden Image versehen, während Guatemala in Fragen der Menschenrechte nach wie vor stark beobachtet wird. Nicaragua hatte unter der sandinistischen Herrschaft von 1979-1990 einen eigenen außenpolitischen Weg eingeschlagen. Die Rückkehr von Daniel Ortega in das Präsidentenamt mit der Wahl vom 5. November 2006 eröffnet erneut die Aussicht auf eine Sonderrolle des Landes im Verbund mit den "linken" Kräften in Südamerika, wie etwa der intensive Austausch mit dem venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez zeigt.

Die Außenpolitik kleiner Staaten steht unter den expliziten Beschränkungen der Verwundbarkeit und Abhängigkeit vom internationalen Umfeld, welches in Zentralamerika im besonderen Maße durch die geopolitische

Lage in der Nähe zu den USA und Mexiko geprägt ist. Auch wenn sich die zentralamerikanischen Regierungen in den vergangenen Jahren intensiv um eine Diversifizierung ihrer Außenbeziehungen bemüht und dabei etwa in Taiwan einen sehr aktiven Partner gefunden haben, der seine prekäre weltpolitische Präsenz durch Zusammenarbeit mit den Ländern des Isthmus zu befördern gedachte (Aguilera Peralta 2006), sollen im Folgenden die Beziehungen zu Mexiko und den USA im Vordergrund stehen.

1. Außenpolitik im Zeichen der Asymmetrie

In den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Zentralamerika, Mexiko und den USA ist eine enorme Ungleichheit zwischen den beteiligten Seiten augenscheinlich. In entscheidenden Kennzahlen wie Bevölkerung, Volumen des Bruttoinlandsproduktes (BIP), BIP pro Kopf oder aber auch bei Entwicklungsindikatoren wie dem *United Nations Development Index* liegen die Vorteile eindeutig auf Seiten der Vereinigten Staaten und Mexikos (vgl. Tabelle 1). Zwar können auch zwischen den zentralamerikanischen Staaten enorme Unterschiede auftreten, gemessen an ihren übermächtigen nördlichen Nachbarn ist die Asymmetrie der wirtschaftlichen Beziehungen jedoch unverkennbar.

Tabelle 1

	<i>Human Development Index</i> (Rang, 2003)	Bevölkerung (in Millionen, 2003)	BIP (in Milliarden US\$, 2003)	BIP pro Kopf (in US\$, 2003)
Costa Rica	47	4,2	17,4	4.352
El Salvador	104	6,6	14,9	2.277
Guatemala	117	12,0	24,7	2.009
Honduras	116	6,9	7,0	1.001
Nicaragua	112	5,3	4,1	745
Panama	56	3,1	12,9	4.319
Mexiko	53	105,7	676,5	6.518
USA	10	292,6	10.948,5	37.648

Quelle: UN Development Report 2005.

2. Nachbarschaftspolitik im regionalen Kontext: Mexiko und Zentralamerika

“Für die mexikanische Außenpolitik beginnt Zentralamerika in El Salvador” (Aguilar Zinser 1983: 138). Diese Aussage besitzt auch bis heute noch ihre Gültigkeit. Das bilaterale Verhältnis zum unmittelbaren südlichen Nachbarn Guatemala und die damit verbundene Gestaltung der Beziehung im Grenzraum stellen für Mexiko bis heute besondere Herausforderungen, die nicht mit den außenpolitischen Ansätzen und Politikinstrumenten der Zentralamerika-Politik zu behandeln sind. Dies gilt für die Besonderheit des guatemaltekischen Antimexikanismus,¹ der nicht zuletzt einer Perzeption des nördlichen Nachbarn als “Koloss des Nordens” entspricht, wie dies auch für die mexikanische Wahrnehmung an der eigenen Nordgrenze im Verhältnis zu den USA zutrifft. Damit korrespondiert auch die mexikanische Erwartung, Guatemala könne als “natürliche Brücke unseres Kontaktes zur Region”² fungieren. Insoweit unterschied und unterscheidet sich die mexikanische Zentralamerika-Politik nach wie vor erkennbar von der Nachbarschaftspolitik des Landes mit Guatemala: traditionell folgte Mexiko gegenüber seinem südlichen Nachbarn dem Muster der legalistisch orientierten Politik der Selbstbestimmung und Nichteinmischung, wie sie in den für die Außenpolitik des Landes maßgeblichen Doktrinen Carranza und Estrada niedergelegt wurde (Fanger 1996). In den 1970er Jahren wurde dieses Muster durch die aktive Beteiligung des Landes bei der Beilegung der Krise in der Region durchbrochen (Unterstützung der sandinistischen Revolutionsregierung; gemeinsame mexikanisch-französische Erklärung zur Anerkennung der ehemaligen Guerillaorganisation FMLN); allerdings verblieb man im Verhältnis zu Guatemala in der Tradition mexikanischer Neutralitätspolitik und der “vorsätzlichen Ambiguität” (Aguilar Zinser 1983: 141) gegenüber den Militärregimen des Landes, die ihrerseits versuchten, den mexikanischen Aktivismus in der Region zu neutralisieren, da sie ihn als Bedrohung der eigenen Herrschaft betrachteten. Dass dabei die Allianz mit den USA von den Präsidenten Guatemalas gesucht wurde, die dem Bild der Domino-Theorie nach dem Erfolg der Revolution in Nicaragua 1979 und den anhaltenden

1 Man braucht nicht die postkoloniale Vergangenheit mit der Abspaltung von Chiapas und des Soconusco von den “Vereinten Provinzen Zentralamerikas” als Bezugspunkt zu nehmen, um die vielfältigen Konfliktpunkte in der Geschichte zwischen beiden Ländern aufzureihen (vgl. Toussaint/Rodríguez de Ita/Vázquez Olivera 2001: 23ff.).

2 So zuerst explizit im Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 der Regierung von Präsident Ernesto Zedillo (SHCP 1995: 11f.)

Kämpfen in El Salvador bis zu einer Gefährdung Mexikos mit dem Vordringen "kommunistischer Kräfte" folgten, darf nicht weiter verwundern. Mexikos Entscheidung, gegenüber Zentralamerika auf ein Transitionsszenario zu setzen, aber mit Bezug auf Guatemala eine Status-quo-Politik des Zusammenlebens mit den Militärregimen zu verfolgen, bestimmte die Außenpolitik des Landes in den 1970er-1990er Jahren.

Erst mit Fortschritten bei der Befriedung der Region konnte und musste Mexiko auch seine Rolle gegenüber der Region neu definieren (Bermúdez Torres 2001): Der Arias-Friedensplan hatte sich ja insbesondere dadurch ausgezeichnet, dass die mexikanische Initiative der seit Januar 1983 arbeitenden Contadora-Gruppe (Toussaint 1995) als von außen begleitende Friedenspolitik hinter eine innerzentralamerikanische Lösung an die zweite Stelle trat. Der mexikanische, zunächst bilateral definierte und dann multilateral aufgelöste Aktivismus gegenüber Zentralamerika (Herrera/Ojeda 1983) sollte eine neue Gestalt erhalten, die sich vor allem über den "Mechanismus von Tuxtla" definierte.

2.1 Vom "Mechanismus von Tuxtla"....

Noch im Jahr 1988 hatte die mexikanische Regierung das "Integrale Programm der Zusammenarbeit mit Zentralamerika" verabschiedet, das den ersten Schritt zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit der Region darstellte. Ihm folgte 1990 durch Präsidialdekret die "Mexikanische Kommission für die Zusammenarbeit mit Zentralamerika", die eine größere Kohärenz der Ansätze in der Kooperation gewährleisten sollte, indem unter der Federführung des Außenministeriums zunächst 13 – ab Mai 1994 dann 23 – Regierungseinrichtungen koordiniert wurden (Bermúdez Torres 2001: 175f.). Gleichzeitig fiel auch die Karibik in den Zuständigkeitsbereich der Kommission. Dabei konnte auf die im Jahre 1991 in Tuxtla Gutiérrez/Chiapas durchgeführte Gipfelkonferenz des mexikanischen Präsidenten mit seinen zentralamerikanischen Amtskollegen aufgebaut werden, aus der der "Mechanismus des Dialogs und der Konzertation zwischen Mexiko und den zentralamerikanischen Ländern" entsprang, der heute kurz als "Mechanismus von Tuxtla" bezeichnet wird.

Er sieht regelmäßige Gipfeltreffen vor, die mit Tuxtla II in San José/Costa Rica (1996), Tuxtla III in San Salvador/El Salvador (1998) begannen und über die sich die Zusammenarbeit in weitere Bereiche ausgedehnt hat. Standen zunächst die Fragen der wirtschaftlichen Liberalisierung sowie die Kooperation im Bereich von Wirtschaft, Erziehung/Kultur sowie Wissenschaft/

Technik im Vordergrund, so hat sich die Agenda bereits mit dem 1996 verabschiedeten Aktionsplan auf die Fragen der Migration sowie des Drogen- und Waffenhandels erweitert. 1998 profitierte der "Mechanismus" nicht zuletzt unter dem Eindruck der Verwüstungen durch den Wirbelsturm "Mitch" von einer Woge der Solidarität, die sich in der Vereinbarung von Kooperationen bei Naturkatastrophen niederschlug. Seit dem Treffen in San José (Tuxtla II) nehmen auch Belize und Panama an diesem Prozess teil, woraus erkennbar wird, dass sich aus einem zunächst primär an der Befriedung der Region orientierten Zusammenschluss eine "privilegierte Partnerschaft" entwickelt hat, die eine stärkere Kohäsion zwischen den Partnern abbilden soll. Mexiko versuchte auf dem 2. Tuxtla-Gipfel im Februar 1996, die aufkommenden Bedenken einer unzureichenden Verpflichtung auf die Zusammenarbeit mit der Verabschiedung eines Aktionsplanes zu zerstreuen, in dem für die Region eine "privilegierte Assoziation" bezogen auf Handel, Migration, Investitionen und Bekämpfung des Drogenhandels in Aussicht gestellt wurde.

Konkrete Ausformungen hiervon sind die wirtschaftlichen Kooperationsvereinbarungen wie die Freihandelsabkommen, die Mexiko mit dem *Triángulo Norte* (Guatemala, El Salvador und Honduras) am 29. Juni 2000 abschließen konnte, nachdem bereits vorher bilaterale Abkommen mit Costa Rica (1. Januar 1995) und Nicaragua (1. Juli 1998) getroffen worden waren. Die Länder des *Triángulo Norte* haben sich für Mexiko zum wichtigsten Handelspartner in Lateinamerika entwickelt, das dorthin 20% seiner lateinamerikanischen Exporte liefern konnte, ein Volumen, das dem mexikanischen Außenhandel mit Brasilien, Argentinien und Chile zusammen genommen entspricht (Chanona Burguete/Martínez Cortés 2001: 81).

Über die Zeit haben die Präsidenten Mexikos und Zentralamerikas mit dem "Mechanismus von Tuxtla" vor allem drei Ziele verfolgt, die sich mit der Neugestaltung der Beziehungen im Zentralamerika der Post-Krisenzeit bis zur Phase erweiterter Integration ausgebildet haben. So diente der Mechanismus

- als Rahmen für den Ausbau einer neuen regionalen Kooperationsagenda,
- als Prozess zur Institutionalisierung der Beziehungen,
- als Forum für den politischen Dialog.

Dazu gehörte es, den mexikanischen Kooperationsfonds mit Zentralamerika und das mexikanische Programm zur ökonomischen, kulturellen und technisch-wissenschaftlichen Zusammenarbeit mit Zentralamerika zu verwalten.

Die zentralamerikanischen Vorbehalte gegenüber dem “Mechanismus von Tuxtla” als Element einer umfassenden Außenpolitik ohne substanzielle Hinwendung zur Region konnten jedoch nicht beseitigt werden. Dass dabei gerade die innere Asymmetrie im Muster der Beziehung eines großen und sieben kleiner Länder nicht überwunden wurde oder zumindest in eine eher gleichberechtigt ausgelegte Struktur überführt werden konnte, ist noch heute ein Desideratum (Solís Rivera 2001: 221), zumal der “Mechanismus von Tuxtla” auf dem 6. Gipfel in Managua/Nicaragua im März 2004 mit dem *Plan Puebla-Panamá* verknüpft wurde.³ Die Suche nach einem Muster horizontaler Kooperation steht damit auch weiterhin auf der Tagesordnung.

2.2 ... zum Plan Puebla-Panamá

Im *Plan Puebla-Panamá* werden neun mexikanische Bundesstaaten (Campeche, Chiapas, Guerrero, Puebla, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz und Yucatán) sowie die zentralamerikanischen Staaten Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama zusammengeführt. Die von diesem Plan erfasste Region zählt gegenwärtig 64 Millionen Einwohner und 550.000 km²; bis zum Jahr 2025 dürfte die Bevölkerungszahl auf circa 92 Millionen (34 Mio. im mexikanischen Süden und 58 Mio. in Zentralamerika) angewachsen sein, was in etwa der heutigen Einwohnerzahl Mexikos entspricht (Maihold 2001). Das wesentliche Ziel des *Plan Puebla-Panamá* ist die Verbesserung des Lebensstandards der Bewohner der Region Zentralamerikas, welche sich vom Süd-Südosten Mexikos bis zu den Grenzen Panamas erstreckt. Diese globale Zielsetzung wurde in acht grundlegende Punkte aufgeteilt, deren Erfolg als Beitrag zum Gelingen des zentralen Vorhabens gilt.

1. Verbesserung der menschlichen und gesellschaftlichen Entwicklung der Bevölkerung.
2. Eine breite Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Entwicklung.
3. Strukturelle Veränderungen der Dynamik der Ökonomie.
4. Optimale Nutzung der komparativen Fähigkeiten und Vorteile.
5. Unterstützung produktiver Investitionen zur Erweiterung höher besoldeter Angebote auf dem Arbeitsmarkt.

3 Vgl. hierzu die “Acta que institucionaliza el mecanismo del Plan Puebla-Panamá” <<http://www.planpuebla-panama.org/documentos/acta%20que%20institucionaliza%20el%20plan%20puebla%20panama.pdf>> (09.04.2007).

6. Nachhaltiger Umgang mit den Naturressourcen und der Umwelt.
7. Konzertierung gemeinsamer Planung und Entwicklungsstrategien zwischen der Region des Süd-Südostens Mexikos und den Ländern Zentralamerikas.
8. Modernisierung und Stärkung der institutionellen Kapazitäten der Region.

De facto haben sich Programme zur Erweiterung der Infrastruktur bei Verkehrswegen, Elektrizität und Telekommunikation als die erfolgreichsten Maßnahmen des *Plan Puebla-Panamá* erwiesen, der weiterhin unter erheblichen Defiziten in der finanziellen Ausstattung leidet. Letztlich ist es nicht gelungen, die Privatwirtschaft an dem Programm zu beteiligen, so dass sich insbesondere die multilateralen Entwicklungsbanken engagiert haben, während die Beiträge der einzelnen Länder eher gering geblieben sind. Der Plan hat seine eigentliche Initialzündung für die Region nicht entfalten können (Hernandez López 2002), da ihm die politische Unterstützung (auch aus Mexiko) fehlte und viele internationale Geber keine zusätzlichen Mittel bereitstellen wollten. Der Beitrag Mexikos zur Entwicklung der Kooperation erweist sich angesichts der verfügbaren Zahlen als recht schmal (Comisión 2004), systematische Impulse können hiervon nicht für die Region ausgehen. Der ergänzend von der mexikanischen Regierung eingebrachte Vorschlag, die Energiekooperation in der Region unter Einbeziehung Kolumbiens voranzubringen und mit dem Bau einer Raffinerie in Zentralamerika eine bessere Versorgung mit Brennstoffen zu ermöglichen, ist nicht zuletzt wegen der Ankündigung reduzierter Erdöllieferungen durch Mexiko noch weit von der Realisierung entfernt und insofern politisch nicht belastbar.

3. Zentralamerikas Beziehungen zu den USA

Das Ungleichgewicht in den Beziehungen zwischen Mexiko und den zentralamerikanischen Staaten ist augenscheinlich. Umso deutlicher macht sich die Asymmetrie im Verhältnis zu den USA bemerkbar und nimmt dabei auf sämtliche Bereiche zwischenstaatlicher Kooperation Einfluss. Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Migration und sicherheitspolitische Aspekte sind davon besonders betroffen.

3.1 Die Außenwirtschaft Zentralamerikas: Verlängerte Werkbank der USA?

Für die Volkswirtschaften Zentralamerikas ist der Exportsektor mit einem durchschnittlichen Anteil von 40% des BIP von entscheidender Bedeutung

(Minkner-Bünjer 2004: 129). Haupthandelspartner sind dabei die Vereinigten Staaten. Im Jahre 2004 exportierten die am Freihandelsabkommen DR-CAFTA beteiligten Staaten Zentralamerikas rund 56% ihrer Gesamtexporte in die USA (Informationssystem des DR-CAFTA). Erst mit weitem Abstand folgen weitere Exportpartner eines jeden zentralamerikanischen Landes, meistens andere zentralamerikanische oder lateinamerikanische Länder mit Exportanteilen zwischen 5% und 10%. Europäische Partner rangieren zu meist mit noch weniger Anteilen am Handelsvolumen (Zentralbanken der jeweiligen Staaten).

Mit Ausnahme Costa Ricas und El Salvadors bestehen die Exporte Zentralamerikas mehrheitlich aus landwirtschaftlichen Produkten. In den vergangenen Jahren wurden enorme Anstrengungen unternommen, die traditionelle Konzentration auf vornehmlich landwirtschaftliche Produkte zu überwinden und andere Produktionssektoren zu erschließen (Martínez Piva/Cortés 2004: 6). Besonders bedeutsam ist dabei die lohnveredelnde Produktion (*maquila*). In diesem Verfahren werden die Einzelteile eines Produktionsschrittes an ein Werk geliefert, das diese dann zu einem Fertig- oder Halbfertigprodukt zusammensetzt. Zentral ist hierbei der Einsatz von billigen Arbeitskräften für Arbeiten, die von Maschinen nicht übernommen werden können. Genutzt wird dieses Verfahren hauptsächlich in der Textilbranche und spielt insbesondere im Handel mit den USA eine Rolle, die der Hauptabnehmer der so produzierten Güter sind (Martínez Piva/Cortés 2004: 40).

Das Handelsvolumen der Importe verhält sich ähnlich wie das der Exporte. Auch hier ist die Dominanz der Vereinigten Staaten eindeutig: Rund 42% der zentralamerikanischen Importe stammten im Jahre 2004 vom nördlichen Nachbarn. Auch hier rangieren andere Handelspartner mit einigem Abstand (Informationssystem des DR-CAFTA).

Die Produktpalette der von den USA gelieferten Güter sind hauptsächlich Industriegüter, die in den lohnveredelnden Betrieben Mittelamerikas verarbeitet und dann wieder reexportiert werden wie etwa Elektroerzeugnisse, Kunststoffe, Kleidung, Stoffe und Garne (Hornbeck 2003: 11). Über diese Importe aus den USA hinaus werden vor allem Rohstoffe, insbesondere Erdöl und Erdölprodukte importiert. Preisschwankungen des Weltmarktes in diesem Bereich haben daher besonderen Einfluss auf die Volkswirtschaften Zentralamerikas (CEPAL 2006: 4).

In den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und Zentralamerika gibt es auch verschiedene bedeutende Kapitalströme. So zum Beispiel ausländische Direktinvestitionen, die im Zuge neoliberaler Wirtschafts-

reformen der 1990er Jahre zur Diversifizierung der Produktpalette getätigt wurden (CEPAL 2006: 7). Des Weiteren sind die Geldtransfers der legal oder illegal in den USA arbeitenden zentralamerikanischen Bürger (*remesas*) von wirtschaftlich großer Bedeutung, da sie mit durchschnittlich 9% des BIP (CEPAL 2006: 1) einen nicht unerheblichen Teil der Wirtschaftsleistung darstellen.⁴ Schließlich treten US-amerikanische Banken auch als Gläubiger für zentralamerikanische staatliche und private Investitionen auf.

Die Asymmetrie in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Zentralamerika und den USA wird besonders deutlich, wenn man sich die Relevanz des Zentralamerikanischen Marktes in den USA vor Augen führt. Aus Sicht der Vereinigten Staaten werden insgesamt weniger als 1% des Außenhandels mit Mittelamerika abgewickelt. Jedoch wächst der Anteil Zentralamerikas am Außenhandel der USA in den letzten Jahren kontinuierlich. Mittlerweile ist Zentralamerika dritt wichtigster Handelspartner der USA in Lateinamerika dicht hinter Mexiko und Brasilien (Hornbeck 2005: 7).

3.2 Die Abhängigkeit Zentralamerikas von den USA

Aus dieser Asymmetrie in wirtschaftlichen Beziehungen ergibt sich eine hohe Abhängigkeit Zentralamerikas von den USA. Ab Ende der achtziger Jahre suchten die Länder Zentralamerikas verstärkt ihre Entwicklung durch Eingliederung in den Weltmarkt zu erreichen und bemühten sich so im besonderen Maße um ausländische Direktinvestitionen. Dabei wurde insbesondere US-amerikanisches Kapital angezogen, das in lohnveredelnde Betriebe investiert wurde (Minkner-Bünjer 2005b: 273). Es entwickelten sich mit der Zeit integrierte *Cluster* der Bekleidungs- und Textilindustrie, bei denen immer mehr Produktionszwischenschritte in Zentralamerika selbst getätigt wurden (Minkner-Bünjer 2005a: 201f.). *De facto* verblieb aber ein enormer Einfluss auf den Fertigungsprozess weiterhin in US-amerikanischer Hand. Denn US-amerikanische Firmen, begünstigt durch Handelsabkommen in diesem Bereich, waren weiterhin weitgehend alleinige Lieferanten der Rohstoffe und grundlegender Produktionsinputs und zudem Abnehmer der Fertigprodukte. Darüber hinaus hat die hohe Arbeitsintensität in der *maquila*-Industrie entscheidenden Einfluss auf die Beschäftigungssituation der Region (Minkner-Bünjer 2004: 130). Die andauernde Abhängigkeit Zentralamerikas von den USA wird gerade heute als sehr negativ erfahren. Mit China ist ein billiger Konkurrent für die aus Zentralamerika importierten

4 Vgl. hierzu den Beitrag von Manuel Orozco in diesem Band.

Textilien auf dem US-Markt tätig geworden, ohne dass es den zentralamerikanischen Produzenten aufgrund der Bindung an teure Zulieferungen von Garnen und Stoffen aus den USA möglich wäre, größere Kosteneffizienz ohne Senkung der Lohnkosten zu erreichen.

Empirisch lässt sich die starke Abhängigkeit vom Ausland am Rückgang des BIP pro Kopf in den Jahren 2001 und 2002 betrachten (CEPAL 2004: 1). Auf der Grundlage von Konjunkturerinbrüchen in den USA kam es 2001 und 2002 zu einem drastischen Rückgang von Direktinvestitionen in (jährlich ca. 13%) und Exporten aus Zentralamerika, die sich direkt und indirekt in rezessiven Ketteneffekten auf betroffene Unternehmen, die jeweiligen Volkswirtschaften und schließlich die gesamte Region auswirkten (Minkner-Bünjer 2004: 130).

3.3 Das Freihandelsabkommen USA- CAFTA-DR

Seit einigen Jahren haben sich die Staaten Zentralamerikas in unterschiedlichen Gruppenarrangements um eine Intensivierung regionaler Kooperation und Integration in den Weltmarkt bemüht. Dabei stehen insbesondere handelspolitische Aspekte im Vordergrund, die eine Entsprechung zu den Mexiko durch das NAFTA-Abkommen eingeräumten Konditionen des Zugangs auf dem US-Markt (NAFTA-Parität) zum Ziel haben. Vor diesem Hintergrund unterzeichneten Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und die USA das *Central American Free Trade Agreement* (CAFTA) nach knapp einjährigen Verhandlungen im Mai 2004, dem sich die Dominikanische Republik im August desselben Jahres noch anschloss (seitdem CAFTA-DR).

3.3.1 Interessen der beteiligten Staaten

Regionale Kooperation zwischen den USA und dem zentralamerikanischen Raum beginnt jedoch nicht erst mit Abschluss des CAFTA-DR. Noch in der Logik des Kalten Krieges begründet gewährten die USA im Rahmen der *Caribbean Basin Initiative* (CBI) 1984 Karibikanrainern, die nicht unter kommunistischem Einfluss standen, bevorzugte Handels- und Einfuhrbestimmungen auf dem US-amerikanischen Markt. Durch weitergehende Verträge 1990, 2000 und 2002 wurden diese unilateral gültigen Handelspräferenzen jeweils erweitert und verlängert, das Ende jedoch für das Jahr 2008 festgelegt (Dypski 2002: 101ff.).

Die US-Regierung wendet im CAFTA-DR ihre globale Außenhandelsstrategie an, die auf die Kombination von bilateralen, regionalen und multi-

lateralen Freihandelszonen ausgerichtet ist (Hilaire/Yang 2004: 603ff.). Die USA beweisen hier ihr Engagement im Freihandel auch mit kleineren Volkswirtschaften. Zudem steht CAFTA-DR im Kontext eines bilateral geprägten Ansatzes in der Gestaltung der Beziehungen zu den Staaten Lateinamerikas. Angesichts der gegenwärtigen Blockierung des ursprünglichen Projekts einer den ganzen amerikanischen Kontinent umfassenden Freihandelszone durch die großen südamerikanischen Staaten ist das Abkommen für die USA immerhin ein Teilerfolg. Erstmals eröffnet die US-Regierung Verhandlungen mit einer Gruppe von Ländern, die sich mit anderen bilateralen, regionalen und schließlich auch multilateralen Elementen ihrer Außenhandelsstrategie kombiniert (Hilaire/Yang 2004: 603ff.). Dabei scheinen aber nicht nur wirtschaftliche Interessen prägend zu sein. Für die eigene nationale Sicherheit erhofft man sich auch eine bessere Kontrolle des Drogenhandels, der Geldwäsche und eine Verringerung der Migration in die USA. In Zentralamerika sollen wirtschaftliche und soziale Reformen unterstützt und somit die Stabilität der Demokratien in der Region gewährleistet werden (Xirinachs 2003: 13ff.).

Aus zentralamerikanischer Sicht kann CAFTA-DR als Versuch gewertet werden, die im Rahmen der CBI nur bis 2008 gewährten besseren Handelsbedingungen auf unbefristete Zeit fortzuschreiben und andere, bis dahin protektionierte Wirtschaftssektoren mit einzubeziehen (Rodlauer/Schipke 2005: 3). Das Volumen und die Diversifikation der Ex- und Importe sollen zunehmen, ausländische Investitionen angelockt und damit im Landesinneren die Entwicklung der Wirtschaft gefördert werden. Insgesamt erhofft man sich schließlich eine Dynamik, die größere wirtschaftliche und politische Reformen ermöglicht und zur Stärkung und Stabilisierung demokratischer Strukturen und Institutionen sowie der Verbesserung der sozialen Verhältnisse beiträgt.

3.3.2 Das Vertragswerk

Wie in einem Freihandelsabkommen üblich, ist das Hauptziel von CAFTA-DR, tarifäre Handelshemmnisse zwischen den Zeichnerstaaten abzubauen und nichttarifäre Beschränkungen zu reduzieren. Dabei berücksichtigt das Abkommen die Asymmetrien der Handelspartner, insofern die USA aus dem CAFTA-Raum 97,9% der Produkte zollfrei importieren, während dies in umgekehrter Richtung nur für 80% der Güter gilt. Dies wurde für eine breite Güterpalette erreicht, in einigen Bereichen einigte man sich jedoch auf

Übergangsfristen von bis zu zwanzig Jahren bzw. beließ es bei Schutzzöllen für besonders sensible Bereiche.

Im Textilbereich wurden Regelungen zur bevorzugten Einfuhr von zentralamerikanischen Erzeugnissen beibehalten (Kose/Rebucci/Schipke 2005: 7f.). Solange die Herkunftsregeln beachtet werden, reduzieren sich ab Inkrafttreten des Vertrages die Zölle für die Einfuhr in die USA auf Null. Die Produktionsinputs dürfen fortan in der *maquila*-Industrie auch aus ausgewählten Drittländern stammen. Anders verhält es sich bei landwirtschaftlichen Produkten, bei denen unterschiedliche Ausnahmegenehmigungen für sensible Güter ausgehandelt wurden.⁵ Insgesamt vereinbarte man Übergangsregelungen, die je nach Land zwischen fünf und zwanzig Jahren andauern. Damit wurden bestehende Regelungen zum Marktzugang in einigen Bereichen erleichtert, unter dem Strich jedoch blieben die getroffenen Vereinbarungen hinter den Erwartungen zurück: Übergangsregelungen haben zumeist die maximalen Fristen von bis zu zwanzig Jahren. In sensiblen Bereichen, wie Zucker, Mais, Fleisch oder Milchprodukten bleiben tarifäre Handelshemmnisse unbefristet bestehen, auch wenn Importquoten teilweise erhöht wurden (Cordero 2004: 8).

Ergänzend wurden Vereinbarungen über den Abbau tarifärer Handelshemmnisse hinaus getroffen. Bei Dienstleistungen lehnte man sich eng an den Freihandelsvertrag zwischen Chile und den USA an und vereinbarte die sukzessive Einführung von mehr Wettbewerb. Bezüglich ausländischer Investitionen wurden Bestimmungen zur Marktöffnung und zur Investitionssicherheit ähnlich wie im *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) übernommen. Für staatliche Ausschreibungen einigte man sich auf Öffnung und mehr Transparenz der Verfahren. Bei Arbeitsschutzrichtlinien und beim Umweltschutz kam es jedoch zu keinen expliziten Regelungen, eine strikte Einhaltung nationaler Vorschriften soll aber gewährleistet sein. Zudem wurden die Bestimmungen der Internationalen Arbeitsorganisation anerkannt. Verstöße in diesen beiden Bereichen werden jedoch nur geahndet, wenn sie internationalen Handel oder Investitionen schädigen. Schließlich wurde ein abgestuftes Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten beschlossen, dessen Instrumentarium von Konsultationen bis hin zu Sanktionen reicht (Cordero 2004: 8ff.).

5 Mais für den menschlichen Verzehr ist für El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua von der Zollsenkung ausgeschlossen, für Costa Rica Kartoffeln und Zwiebeln.

3.3.3 Die Auseinandersetzungen über das Freihandelsabkommen

Die Debatten um den Abschluss von CAFTA-DR verliefen sehr kontrovers. Insgesamt konkurrierten sowohl in Zentralamerika als auch in den USA protektionistische Stimmen mit Fürsprechern des Freihandels. In Zentralamerika sah man durch den Import subventionierter US-amerikanischer Landwirtschaftsprodukte vor allem Gefahren für die landwirtschaftlich geprägten zentralamerikanischen Staaten (Garbers 2005: 170f.). CAFTA-DR sei ein Abkommen im Interesse US-amerikanischer Investoren (Canda 2004: 52) und ein solches, so durchaus auch US-amerikanische Stimmen, solle Armut und Schwäche der zentralamerikanischen Volkswirtschaften berücksichtigen (Polaski 2003: 1). Vor allem von offizieller Seite wurde jedoch auch auf die Chancen für Industrialisierung und Entwicklung durch den Ausbau des Freihandels mit den USA immer wieder hingewiesen. Dennoch kam und kommt es während der Ratifizierungsverfahren in Zentralamerika zu teilweise gewalttätigen Demonstrationen. Der Widerstand gegen dieses Abkommen erreicht weite Kreise der Bevölkerung, die einen "Ausverkauf" ihrer Länder, den Niedergang nationaler Produzenten, Arbeitsplatzverluste und billige ausländische Konkurrenz fürchten. Zudem steht in Costa Rica die Ratifizierung des Abkommens durch das Parlament trotz eines mehrheitlich zugunsten der Vertragswerk ausgegangenen Referendums im Oktober 2007 noch aus; Massendemonstrationen und die Mobilisierung der Gewerkschaften in dem bislang staatlichen Telekommunikations- und Elektrizitätsinstitut sowie aus dem landwirtschaftlichen Bereich haben das Land erschüttert. Obwohl alle anderen beteiligten Staaten im Jahre 2005 den Vertrag ratifiziert hatten, konnte er nicht wie geplant am 1. Januar 2006 in Kraft treten, da in den jeweiligen Ländern bis zu 70 Gesetze und Verordnungen angepasst werden müssen, die sich auf rechtliche Vorschriften im Bereich des Schutzes von geistigem Eigentum und andere Regelungen beziehen. Für El Salvador trat er daher erst im März 2006, für Nicaragua und Honduras im April 2006, in der Dominikanischen Republik sogar erst zum 1. März 2007 in Kraft.

Auch die US-amerikanische Gesellschaft war in der Bewertung des CAFTA-DR zwischen protektionistischen und eher Freihandel bejahenden Anhängern gespalten. CAFTA-DR wurde sogar im Präsidentschaftswahlkampf 2004 thematisiert, wobei George W. Bush für das Abkommen eintrat, sein Herausforderer John Kerry sich dagegen aussprach. Auf der einen Seite sah man Chancen für eine Stabilisierung und Entwicklung der Region und somit der eigenen US-amerikanischen Sicherheit und eine Erhöhung der Effektivität der Industrie durch billigere Fertigung in Zentralamerika (Horn-

beck 2005: 1ff.). Auf der anderen Seite fürchtete man eine zu starke Konkurrenz für die heimische Landwirtschaft und Textilbranche oder eine Erosion der Arbeitsstandards in Zentralamerika (Grund 2006: 4f.). Nach intensiver Werbung auf höchster Ebene, zum Beispiel von Vizeaußenminister Zoellick (2005: 1ff.) oder auf einer von der US-amerikanischen Handelskammer organisierten Reise der zentralamerikanischen Regierungschefs durch die USA, wurde das Abkommen im Repräsentantenhaus mit 217 zu 215 Stimmen am 28. Juli 2005 denkbar knapp angenommen.

4. Migration als Thema der internationalen und transnationalen Agenda

Das Thema der Migration wird in der Literatur häufig als *intermestic issue* verstanden, ein Politikbereich also, der sich im Kontext international zunehmender Interdependenz als “simultaneously, profoundly and inseparably both domestic and international” (Manning 1977: 309) darstellt und somit innen- wie außenpolitisch gleichzeitig relevant ist. Seit Beginn der achtziger Jahre lässt sich ein Trend zur Auswanderung in die USA insbesondere aus Guatemala, Salvador, Nicaragua und Honduras beobachten. Zunächst politisch durch die Bürgerkriege in der Region bedingt, bekommen jedoch die wirtschaftlichen Gründe bald mehr Gewicht. Heute stammt ein Großteil der Emigranten aus der Unter- oder Mittelschicht, selten jedoch aus den verarmten Teilen der Bevölkerung. Insgesamt schätzte man im Jahr 2000 die Zahl der Zentralamerikaner, die in den USA leben, auf circa 2,7 Millionen (Orozco 2003: 2f.).

Für die Staaten Zentralamerikas sind die unentgeltlichen Transfers (*remesas*) der in die USA ausgewanderten Staatsbürger an Freunde und Verwandte daheim ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Sie setzten ihren seit Jahren andauernden Wachstumstrend fort und erreichten im Jahr 2005 insgesamt 8,6 Mrd. US\$, rund 9% des BIP. Insbesondere Honduras (21,2% des BIP) und El Salvador (16,8% BIP) konnten davon profitieren (CEPAL 2006: 9f.). Jedoch beschränkt sich die wirtschaftliche Auswirkung der Emigration nicht nur auf diese direkten Überweisungen von Gehältern – auch sekundäre wirtschaftliche Effekte sind spürbar. Im Tourismus etwa spielen in den USA lebende Emigranten eine wichtige Rolle. In El Salvador sind 30% der Touristen aus den USA kommende Salvadorianer, sie, bleiben durchschnittlich zwei Wochen und geben dabei mehr als 50 US\$ pro Tag aus. Auch Fluggesellschaften und Telekommunikationsanbieter beobachten positive Effekte. Von den Emigranten werden in ihren Residenzländern für ihre Heimat typi-

sche Güter nachgefragt (ethnischer Konsum) wie Bier, Rum, Käse etc., die nunmehr exportiert werden (in El Salvador im Jahr 2001 rund 10% der Exporte). Es scheint in Zentralamerika in Folge der Migration aber auch Wandlungen zivilgesellschaftlicher Prozesse zu geben. Ein politisch immer wichtiger werdender Akteur sind dabei die *hometown associations* (HTA). Als Zusammenschlüsse zentralamerikanischer Emigranten gleicher Herkunft sind sie zuvorderst Ort sozialen Austausches, nehmen verstärkt aber auch Einfluss auf politische Prozesse oder organisieren Entwicklungsprojekte in ihren Herkunftsregionen (Orozco 2003: 5). Diese Projekte stellen für die zentralamerikanischen Regierungen einen Kontrollverlust der Steuerungsfähigkeit politischer Prozesse dar, denen die betroffenen Staaten auf sehr unterschiedliche Art und Weise begegnen. Im Allgemeinen erstrecken sich Kooperationsversuche auf die Verstetigung der *remesas*, deren Einbeziehungen in die jeweilige nationale Aufbauagenda und die Exportförderung für Produkte des ethnischen Konsums. Insbesondere El Salvador scheint in puncto Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit der Diaspora am weitesten fortgeschritten (Grund 2006: 18).

Angesichts der neuen internationalen Bedrohungen hat für die USA die Sicherung ihrer Südgrenze und die Kontrolle der durch Mexiko laufenden Migrationsströme aus Zentralamerika strategischen Charakter. Um den Druck auf die US-Grenzen zu reduzieren, versuchten die USA auch gegenüber der mexikanischen Regierung vermehrt Einfluss zu nehmen, damit diese sich verstärkt um die südliche Nachbarregion bemüht (Maihold 2001). Gegenwärtig lassen sich jedoch keine Hinweise dafür erkennen, dass sich in den Gesellschaften Zentralamerikas der Trend hin zu einem zunehmenden Export von Arbeitskraft abschwächen würde. Zudem scheinen die sich herausbildenden transnationalen Beziehungen zwischen den Emigranten und ihren Heimatländern den Boden zu bereiten für die politische Präsenz und Wirksamkeit von Interessengruppen mit transnationalen Agenden (Orozco 2006: 6).

5. Die sicherheitspolitische Agenda

Die Zusammenarbeit zwischen den USA und den Staaten Zentralamerikas in Fragen der Sicherheit unterlag mit dem Ende des Kalten Krieges einer Neuorientierung. Während der 1970er und 1980er Jahre war das Verhältnis angesichts der zentralamerikanischen Krise von mehr oder weniger direkter Intervention in innere Angelegenheiten der zentralamerikanischen Staaten gekennzeichnet. In jüngerer Zeit wurden die Beziehungen in den Kontext

des erweiterten Sicherheitskonzeptes gestellt, das neue Bedrohungen wie Terrorismus, Drogenhandel, organisiertes Verbrechen, Umweltzerstörung oder illegale Migration umfasst (Orozco 2003: 4). Die Vereinigten Staaten unterstützten in der westlichen Hemisphäre zunächst multinationale, institutionelle Mechanismen zur Wahrung von demokratischer Stabilität und Frieden, wie beispielsweise in der Aufwertung der Organisation Amerikanischer Staaten im Kompromiss von Santiago de Chile bereits 1991 erkennbar wurde (Fontana 2003: 175f.). Mit den terroristischen Ereignissen vom 11. September 2001 schien sich jedoch eine Rückverlagerung des Schwerpunktes sicherheitspolitisch relevanten Handelns hin zu nationalstaatlichen Mustern abzuzeichnen (Orozco 2003: 5).

5.1 Neue asymmetrische Gefahren

In den Augen der USA gehen Bedrohungen der nationalen Sicherheit in der westlichen Hemisphäre nicht von klassischen externen Bedrohungen aus. Vielmehr stehen die neuen, transnationalen Akteure im Mittelpunkt, die durch Mord, Kidnapping, Geldwäsche sowie Drogen-, Waffen- und Menschenschmuggel die nationale Sicherheit gefährden (so der Befehlshaber der US-amerikanischen Streitkräfte im *Southern Command*, zit. in: Isacson 2005: 1). Washington verfolgt daher in den Staaten Lateinamerikas eine Strategie, die durch Unterstützung der Sicherheitsapparate auf eine effektivere Ausübung staatlicher Souveränität abzielt. Gemeint ist damit eine verbesserte Kontrolle und Durchsetzung des Rechts im innerstaatlichen Bereich. Dies soll beispielsweise durch die Ausweitung des Aufgabenfeldes der Militärs auf innere, klassischerweise polizeiliche Bereiche erreicht werden. Nicht zuletzt erhoffen sich die Vereinigten Staaten von der Stabilisierung der Verhältnisse vor Ort eine Verbesserung der eigenen nationalen Sicherheit (Isacson 2005: 4f.).

Die Zusammenarbeit mit Zentralamerika beruht in den letzten Jahren vor allem auf dem Kampf gegen Drogenschmuggel und illegale Migration (Arana 2001: 99). Aber auch kriminelle Jugendbanden, „Maras“,⁶ entwickeln sich mehr und mehr zum Problem transnationaler Sicherheit. Bedingt durch eine Erneuerung der US-amerikanischen Migrations-Gesetzgebung 1996 begannen die USA, zentralamerikanisch-stämmige Jugendliche auszuweisen, die länger als zwei Jahre inhaftiert waren. Ergebnis dieser Deportationen war die Herausbildung eines transnationalen Netzwerkes dieser Ban-

6 Vgl. den Beitrag von Manfred Liebel in diesem Band.

den, die seitdem sowohl von Zentralamerika als auch von den USA aus operieren (Gonzales 2005: 1ff.).

Die Vereinigten Staaten versuchen, all diesen Bedrohungen zu begegnen, indem sie verstärkt auf Zusammenarbeit mit den lokalen Sicherheitskräften setzen. Im Bereich des Drogenschmuggels wurde man sich neben den Anbauregionen auch der Relevanz der Transitländer bewusster und koordinierte sich hier intensiver (Arana 2001: 98). Um die Kontrolle der Staatsgewalt effektiver zu gestalten, schlugen die Vereinigten Staaten vor, eine *International Law Enforcement Academy* in El Salvador zu gründen. Dort sollen zentralamerikanische und mexikanische Polizei- und Militärkräfte im Kampf gegen Kriminalität von Fachkräften aus dem US-amerikanischen Außen- und Verteidigungsministerium ausgebildet werden. Vor dem geschichtlichen Hintergrund US-amerikanischen Engagements in der Ausbildung zentralamerikanischer Sicherheitskräfte sieht es nicht so aus, als würde die Bevölkerung das akzeptieren (Gonzales 2005: 3). Mit der Initiative von Mérida, die auf dem Gipfeltreffen zwischen Mexiko und den USA im Oktober 2007 verkündet wurde, hat die sicherheitspolitische Kooperation unter Einbeziehung der zentralamerikanischen Staaten eine neue Dimension erlangt. Indes hat bislang der US-Senat die dafür notwendigen Mittel nicht freigegeben (Benítez Manaut 2007).

Aber auch das CAFTA-DR-Abkommen wurde durchaus als Element der Verbesserung nationaler Sicherheit angesehen. Laut dem US-amerikanischen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld⁷ würden durch das Freihandelsabkommen die demokratischen Kräfte Zentralamerikas besonders gestärkt. Denn durch wirtschaftliche Prosperität und politische Reformen seien auch Fortschritte und Kooperation in Sicherheitsfragen leichter zu bewerkstelligen.

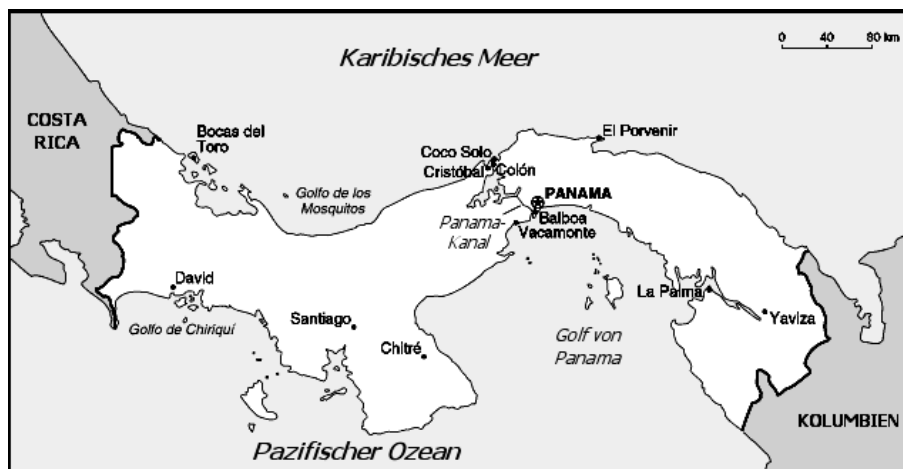
Allerdings musste das Verteidigungsministerium der USA mit der Übergabe der Kanalzone an Panama auch eine Neuverteilung seiner Militärbasen in der Region vornehmen: So wurde das *US Southern Command* (SOUTHCOM) nach Florida bzw. Puerto Rico verlegt, in Honduras wurde die Basis Soto Cano erhalten und Überwachungspositionen in Comalapa/San Salvador ausgebaut. Damit soll – in Verbindung mit der Basis in Manta/Ecuador – insbesondere die Überwachung des Drogenhandels zu Luft und zu Wasser ermöglicht werden.

7 Donald H. Rumsfeld: "CAFTA es un tema de seguridad nacional", in: *Miami Herald*, 10. Juli 2005.

5.2 Die Sonderstellung Panamas

Besondere Bedeutung in der Sicherheitskooperation fällt auf Grund seiner geographischen Lage Panama zu. Dabei spielt einerseits der Panamakanal, andererseits die Nachbarschaft zu Kolumbien eine bedeutende Rolle in den Sicherheitsüberlegungen der USA.

Die Kontrolle über den Panamakanal wurde in Erfüllung der Carter-Torrijos Verträge zum Jahrtausendwechsel von den USA an Panama übertragen. Damit obliegt Panama seitdem die Kontrolle über die "zweitwichtigste künstliche Wasserstraße der Welt" (Hoffmann 2005: 34). Wirtschaftlich ist der Kanal nicht nur für das mittelamerikanische Land von zentraler Bedeutung, da die Gesamtheit der durch den Kanal direkt und indirekt generierten ökonomischen Aktivitäten sich auf rund 1/3 des BIP (Hoffmann 2005: 45) belaufen. Gleiches gilt auch für die USA, durchqueren doch 68% aller Waren, die in den US-amerikanischen Häfen der Ost- und Westküste entladen werden, den Panamakanal. Er ist Teilstück der Seehandelsroute zwischen den in den letzten Jahren dynamischsten Wachstumsregionen der Welt, Asien und Nordamerika.



Doch in eben dieser enormen wirtschaftlichen Relevanz des Panamakanals liegen auch die Sicherheitsinteressen der USA begründet. Insbesondere durch die Nähe zu Kolumbien und dem dort herrschenden Konflikt ist den USA daran gelegen, ein Übergreifen auf das Territorium des seit Beginn der 1990er Jahre entmilitarisierten Panama(s) zu verhindern. So erhält Panama

Hilfen, damit seine Sicherheitskräfte die Grenze zu Kolumbien besser schützen. Auch gibt es im Programm der *Southern Command* multinationale Übungen zum Schutz des Panamakanals vor terroristischen Angriffen und zur verbesserten Kooperation der Marineverbände der Karibischen Anrainerstaaten (Isacson 2005: 4). Zudem bewahrten sich die USA auch ein gewisses Maß an militärischer Kontrolle über die Region: Zwar entfiel die bis zur Übergabe 1999 noch gegebene direkte militärische Kontrolle des Kanals mit dem Abzug zur Jahrtausendwende, jedoch leiten die USA im Panamakanal durch die "De Concini Amendments" der Carter-Torrijos-Verträge ein Interventionsrecht ab für den Fall, dass dessen Funktion oder Neutralität nicht mehr gewährleistet sei (Lemoine 1999).

Zunächst jedoch steht eine neue Etappe in der Entwicklung der Kanalzone im Zentrum des Interesses: Bei dem am 22. Oktober 2006 von der Regierung von Präsident Martín Torrijos anberaumten Referendum sprachen sich 78% der wahlberechtigten Bevölkerung für den Ausbau des Panama-Kanals aus. Gedacht ist eine Verbreiterung des Schifffahrtsweges und der Einbau neuer Schleusen, die die Nutzung des Kanals für Schiffe der Post-PANAMA-MAX-Klasse ermöglichen soll, d.h. jener Schiffe, die mit 12.000 Containern das Doppelte der gegenwärtig für diese Wasserstraße möglichen Fracht transportieren können. Auch wenn an der Abstimmung nur 43% der Bevölkerung Panamas teilnahmen, kann davon ausgegangen werden, dass dieses 5,25 Mrd. US\$ umfassende Mega-Investitionsprojekt große Folgen für das zentralamerikanische Land zeitigen wird: Dies gilt zum einen für die Beschäftigungseffekte in der Wirtschaft Panamas, aber auch für die Frage nach neuartigen Formen der Beteiligung privatwirtschaftlichen Kapitals und dessen Partizipation an den zukünftigen Einnahmen; zum anderen könnte das Projekt die öffentlichen Finanzen, - die Kanaleinnahmen machen 40% des Staatsbudgets aus - über viele Jahre in massiver Weise belasten, bis nach der Fertigstellung entsprechende Einnahmen verzeichnet werden. Panama steht damit eine neue Bewährungsprobe bevor, wobei es – nicht notwendigerweise – auf die Unterstützung seiner zentralamerikanischen Nachbarn zählen kann, die gerne wie Nicaragua mit Alternativprojekten internationale Investoren anzulocken versuchen.

6. Zentralamerikas interdependentes und transnationales außenpolitisches Handlungsfeld

Die Qualität des außenpolitischen Handlungsfelds Zentralamerikas hat sich seit der politischen Krise der 1980er und 1990er Jahre substanziell verän-

dert: Von den Folgen des Kalten Krieges befreit, haben die Länder des Isthmus nach einer Rolle in der internationalen Politik gesucht, die maßgeblich von nationalen Prioritäten geprägt war. Die für kleine Länder bestehende Gefahr einer "Privatisierung des Staates" durch informelle Strukturen und zugunsten bestimmter gesellschaftlicher Gruppen hat sich insbesondere bei der ökonomischen Agenda der Aushandlung von Freihandelsabkommen gezeigt. Es ist der Region nicht gelungen, ihr außenpolitisches Handeln zu koordinieren, obwohl dies angesichts der Abhängigkeiten, Interdependenzen und Transnationalisierung angezeigt gewesen wäre und zur Entfaltung des Potentials hätte beitragen können. Allerdings haben auch die unmittelbaren Nachbarstaaten Mexiko und die USA dafür keine sinnvolle Projektionsfläche geboten. Ein entsprechender Versuch beim CAFTA-DR-Freihandelsabkommen fiel denkbar knapp aus. Die mexikanische Neigung zur "Triangularisierung ihrer Zentralamerika-Agenda" (Eguizábal 2006) mit anderen außenpolitischen Interessen und die jenseits der Region liegenden Prioritäten der USA haben dafür keine tragfähige Option geboten. Betrachtet man die jüngsten Entwicklungen im weiteren zentralamerikanisch-karibischen Raum (Maihold 2004; 2006), so wird schnell deutlich, dass die Region auch in der Zukunft darauf achten muss, nicht zwischen den Interessen anderer aufgerieben zu werden. Zur Entfaltung ihres eigenen Potentials werden die zentralamerikanischen Staaten ihre Haltung gegenüber den Integrationsprozessen in Südamerika, zu den beginnenden Verhandlungen eines Assoziierungsabkommens mit der EU und im Verhältnis zu der VR China und Taiwan neu bestimmen müssen, um nicht Gefahr zu laufen, weltpolitisch weiter marginalisiert zu werden.

Literaturverzeichnis

- Aguilera Peralta, Gabriel (2006): "De espaldas al dragón. Las relaciones de Centroamérica con Taiwán". In: *Nueva Sociedad*, Caracas No. 203, S. 171-179.
- Aguilar Zinser, Adolfo (1983): "México y la crisis guatemalteca". In: Pellicer, Olga/Fagen, Richard (Hrsg.): *Centroamérica. Futuro y opciones*. México, D.F.: FCE, S. 138-184.
- Arana, Ana (2001): "The New Battle for Central America". In: *Foreign Affairs*, 80.6: 88-101.
- Benítez, Manaut, Raúl (2007): *La Iniciativa de Mérica: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México*, Madrid: Real Instituto Elcano..
- Bermúdez Torres, Lilia (2001): "La redefinición estratégica de Centroamérica en la política exterior de México". In: Benítez Manaut, Raúl/Fernández de Castro, Rafael (Hrsg.): *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*. México, D.F.: ITAM, S. 171-203.

- Canda, Jorge (2004): "Integración y Libre Comercio". In: *Nueva Sociedad*, 189: 45-52.
- CEPAL (2004): *Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2003 y perspectivas para 2004* <<http://www.cepal.org/publicaciones/Mexico/5/LCMEXL605/L605-1.pdf>> (02.04.2007).
- (2006): *Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2005 y perspectivas para 2006* <<http://www.eclac.cl/publicaciones/Mexico/5/LCMEXL715/L715.pdf>> (02.04.2007).
- Chanona Burguete, Alejandro/Martínez Cortés, José Ignacio (2001): "Las relaciones de México con América Latina bajo un nuevo esquema de integración comercial". In: Benítez Manaut, Raúl/Fernández de Castro, Rafael (Hrsg.): *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*. México, D.F.: ITAM, S. 65-88.
- Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe (2004): *La cooperación mexicana con Centroamérica y el Caribe 2003*. México, D.F.
- Cordero, Martha (2004): *El tratado de libre comercio Centroamérica-Estados Unidos. Resultados de la negociación y características principales*. CEPAL <<http://www.eclac.cl/publicaciones/Mexico/4/LCMEXR854/R854-1.pdf>> (02.04.2007).
- Dypski, Michael Cornell (2002): "The Caribbean Basin Initiative: an Examination of Structural Dependency, Good Neighbor Relations and American Investment". In: *Journal of Transnational Law and Policy*, 12.1: 95-136.
- Eguizábal, Cristina (2006): "México y Centroamérica: los retos de la seguridad interdependiente". In: Fernández de Castro, Rafael/Ruiz Sandoval, Érika (Hrsg.): *La Agenda internacional de México 2006-2012*. México, D.F.: Ariel, S. 147-154.
- Eschbach, Cheryl L. (1991): "Relaciones de México y Centroamérica en la década de 1990: Cambio de prioridades, persistencia de intereses". In: Roett, Riordan (Hrsg.): *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*. México, D.F.: Siglo XXI, S. 226-255.
- Fanger, Ulrich (1996): "Mittelmacht auf Zeit. Mexiko in der internationalen Politik". In: Briesemeister, Dietrich/Zimmermann, Klaus (Hrsg.): *Mexiko heute – Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt am Main: Vervuert, S. 79-100.
- Fontana, Andres (2003): "Las relaciones de seguridad interamericanas". In: Grabendorff, Wolf (Hrsg.): *La seguridad regional en las Américas, enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá, S. 169-198.
- Garbers, Frank (2005): "Apertura comercial y exclusión social. El impacto del Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y Centroamérica en la economía campesina". In: *Iberoamericana*, 18.5: 165-171.
- Gonzales, Alfonso (2005): *Rethinking U.S. Involvement in Central America's War on Gangs: The case of El Salvador* <http://www.ips-dc.org/downloads/gonzales-war_on_gangs.pdf> (02.04.2007).
- Grund, Constantin (2006): "*Su lucha es nuestra lucha. Junto ganaremos!*". *Zentralamerikanische Migranten in den USA und das CAFTA-Abkommen*. Berlin: IAI (Ibero-Analysen 17).
- Hernández López, Roberto Carlos (2002): "Plan Puebla-Panamá. La globalización al rescate". In: *Relaciones Internacionales*. México, D.F., No. 89/mayo-agosto, 35-48.
- Herrera, René/Ojeda, Mario (1983): *La política de México hacia Centroamérica (1979-1982)*. México, D.F.: El Colegio de México.

- Hilaire, Alvin/Yang, Yongzheng (2004): "The United States and the New Regionalism/Bilateralism". In: *Journal of World Trade*, 38.4: 603-625.
- Hoffmann, Karl-Dieter (2005): "Der Panama-Kanal soll wettbewerbsfähiger werden. Das Megaprojekt einer dritten Schleusenstraße". In: *Konrad Adenauer Stiftung Auslandsinformationen*, 12: 31-64.
- Hornbeck, J. F. (2003): "The U.S.-Central American Free Trade Agreement (CAFTA): Challenges for Sub-Regional Integration". In: *Congressional Research Service, Report for Congress* <<http://fpc.state.gov/documents/organization/20484.pdf>> (02.04.2007).
- (2005): "The Dominican Republic-Central American-United States Free Trade Agreement (DR-CAFTA)". In: *Congressional Research Service, Report for Congress* <<http://fpc.state.gov/documents/organization/45985.pdf>> (02.04.2007).
- Isacson, Adam (2005): "Closing the 'Seams': U.S. Security Policy in the Americas". In: *North American Congress on Latin America, Report on the Americas*, 38.6: 1-5.
- Kose, M. Ayhan/Rebucci, Alessandro/Schipke, Alfred (2005): "Macroeconomic Implications of CAFTA-DR". In: Rodlauer, Markus/Schipke, Alfred: *Central America: Global Integration and Regional Cooperation*, International Monetary Fund, Occasional Paper Nr. 243: 7-35.
- Lemoine, Maurice (1999): "Un transfert de souveraineté: La restitution du canal de Panama". In: *Le Monde diplomatique*, 7. Dez. 1999.
- Maihold, Günther (2001): "Der Plan Puebla-Panamá – Mexiko entdeckt seine Südgrenze und die Beziehungen zu Zentralamerika neu". In: *Brennpunkt Lateinamerika* Nr. 22/29. Nov., S. 237-243.
- (2004): "Mexiko, Zentralamerika, Karibik – neuer Multilateralismus, regionale Einbindung und Krisenmanagement". In: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hrsg.): *Jahrbuch Internationale Politik 2001-2002*. München, S. 271-278.
- (2006): "Mexiko, Zentralamerika, Karibik – neue Krisen und begrenzte Handlungskompetenz". In: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hrsg.): *Jahrbuch Internationale Politik 2003-2004*. München, S. 291-298.
- Manning, Bayless (1977): "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals". In: *Foreign Affairs*, 55.2: 306-324.
- Martínez Piva, Jorge Mario/Cortes, Enrique (2004): "Competitividad Centroamericana". In: CEPAL: *Serie estudios y perspectivas*, Nr. 21 <<http://www.eclac.cl/publicaciones/Mexico/2/LCL2152P/L613.pdf>> (04.04.2007).
- Minkner-Bünjer, Mechthild (2002): "Zentralamerika zwischen regionaler Integration und Eingliederung in die Weltwirtschaft im 'Schlepptau' der USA". In: *Brennpunkt Lateinamerika*, 13: 129-142.
- (2004): "Freihandelsabkommen USA – Zentralamerika: Bleibt die regionale Integration auf der Strecke?" In: *Brennpunkt Lateinamerika*, 12: 125-138.
- (2005a): "Zentralamerikas 'China(alb)träume': Herausforderungen und Zukunftsaussichten". In: *Brennpunkt Lateinamerika*, 17: 197-208.
- (2005b): "Mexiko und Zentralamerika: Beziehungen unter hegemonialem Einfluss der USA". In: *Brennpunkt Lateinamerika*, 24: 269-280.
- Orozco, Manuel (2003): "The Impact of Migration in the Caribbean and Central American Region". In: *FOCAL Policy Paper* <<http://www.focal.ca/pdf/migration.pdf>> (04.04.2007).

- Peetz, Peter (2000): "Die zentralamerikanische Integration: 87 Organisationen und Verträge von 1945 bis heute". In: Kurtenbach, Sabine/Minkner-Bünjer, Mechthild (Hrsg.): *Zentralamerika am Beginn des neuen Jahrtausends – vermeintlicher oder realer Wandel? Lateinamerika Analysen*, Nr. 44: 87-97.
- Polaski, Sandra (2003): *How to Build a Better Trade Pact with Central America*, <http://www.carnegieendowment.org/pdf/files/TED_CAFTA_Polaski_July_2003.pdf> (09.04.2007).
- Rodlauer, Markus/Schipke, Alfred (2005): "Introduction and Overview". In: Rodlauer, Markus/Schipke, Alfred: *Central America: Global Integration and Regional Cooperation*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Occasional Paper Nr. 243: 1-6.
- Rosenblum, Marc R. (2004): "Moving Beyond the Policy of No Policy: Emigration from Mexico and Central America". In: *Latin American Politics and Society*, 46.4: 91-125.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (1995): *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, D.F.
- Solis, Luis-Guillermo (2001): "México-Centroamérica: entre la desconfianza y la asociación estratégica". In: Benítez Manaut, Raúl/Fernández de Castro, Rafael (Hrsg.): *México-Centroamérica. Desafíos a inicios del siglo XXI*. México, D.F.: ITAM, S. 205-221.
- Stoll, David (1997): "The Immigration Debate". In: *Foreign Policy in Focus*, 2.31: 1-4 <<http://www.immigration-usa.com/debate.html>> (04.04.2007).
- Toussaint Ribot, Mónica (1995): "La política exterior de México hacia Centroamérica en la década de los ochenta: un balance ex-post-facto". In: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 161/julio-sept., S. 109-134.
- Toussaint Ribot, Mónica/Rodríguez de Ita, Guadalupe/Vázquez Olivera, Mario (2001): *Ve-cindad y Diplomacia. Centroamérica en la política exterior 1821-1988*. México, D.F.: Secretaría de RR.EE.
- Ulrich, Stephan (2001): *Die zentralamerikanische Integration – Stand und Entwicklungsperspektiven*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Xirinachs, José M. (2003): *Las Asimetrías en los TLCs contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA)* <http://www.sice.oas.org/Tunit/STAFF_ARTICLE/jmsx03_asimetrías.pdf> (04.04.2007).
- Zoellick, Robert B. (2005): "From Crisis to Commonwealth: CAFTA and Democracy in Our Neighborhood". In: *Heritage Lectures*, Nr. 884, S. 1-6.

Internetquellen

Informationssystem des DR-CAFTA <<http://www.causa.sieca.org.gt/>>

Zentralamerikanische Zentralbanken:

Costa Rica: <<http://www.bccr.fi.cr/>>

El Salvador: <<http://www.bcr.gob.sv/>>

Guatemala: <<http://www.banguat.gob.gt/>>

Honduras: <<http://www.bch.hn/>>

Nicaragua: <<http://www.bcn.gob.ni/>>

Panama: <<http://www.banconal.com.pa/>>