

Annette Simon

La Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC)

Eine regionale Militärorganisation für Sicherheit und Zusammenarbeit

Als die Präsidenten von Honduras, Nikaragua, El Salvador und Guatemala 1997 die Konferenz der Zentralamerikanischen Streitkräfte (CFAC) gründeten, wollten sie einen Beitrag zur Sicherheit, Entwicklung und militärischen Integration in Zentralamerika leisten – einer Region, über die bevorzugt im Kontext von Naturkatastrophen und Drogenhandel, von Kapitalverbrechen und Armut berichtet wird. Die CFAC, die sich eher als Forum zur Förderung von Entspannung und Bürgerrechten denn als Verteidigungsbündnis begreift, stellt kein isoliertes militärisches Instrument dar, sondern ordnet sich dem zentralamerikanischen Integrationssystem SICA sowie dem Interamerikanischen Vertrag für Gegenseitigen Beistand TIAR unter. Mit ihren ausschließlich von Militärs geleiteten Organen des Permanenten Generalsekretärs, des Hohen Rates und des Exekutivkomitees führt die CFAC drei Gruppen von Maßnahmen durch – solche zur militärischen Integration, solche zur Vertrauensbildung und solche zur internationalen Präsenz. Bereits heute ist CFAC ein Name für Kooperation, Koordination und Vertrauensbildung in Zentralamerika. Die künftige Rolle der Organisation als sicherheitspolitischer Impulsgeber der Region hängt jedoch auch von ihrer Bereitschaft ab, neben den Militärs auch Personen der Zivilgesellschaft in die eigene Entscheidungsebene einzubinden.

■ Executive Summary

Reports about Central America mostly deal with natural disasters, drug trafficking, capital crime, and poverty. No mention is ever made of the joint military efforts undertaken in the region to combat these threats, in total disregard of the fact that as early as 1997, the four Central American states of Honduras, Nicaragua, El Salvador, and Guatemala began setting up the Conference of Central American Armed Forces (CFAC) to meet common threats by common military action. This initiative had been preceded in 1983 by the Reunión de Contadora and/or the Declaración de Cancún.

When they signed the treaty establishing the CFAC in November 1997, it was the intention of the presidents of the four states mentioned above to contribute towards security, development, and military integration in Central America. In this, they were motivated by the need to establish 'democratic safety', to give the military a particular share in the responsibility for implementing national policies, to establish the authority of the military in this role within the societal framework, and to build up confidence so as to relieve any tension between the states.

The CFAC, which names freedom, human rights, health, culture, economic prosperity, social justice, and ecological equilibrium among the assets of the Central American population that are worthy of protection, was founded not as a defence alliance but as a

forum to promote national security by relieving tension and enforcing essential civil rights and liberties.

Nor should the CFAC be regarded as an instrument of military integration that stands alone. Rather, it forms an integral part of SICA, the overarching system of general integration in Central America, as well as of the Inter-American Treaty on Mutual Assistance (TIAR) which feels specifically committed to protecting its member countries from general threats and violence, and to defending the territorial integrity, sovereignty, and political independence of all American states.

The most important document regulating the internal structure of the organisation is the *Reglamento de la CFAC*. The organs named in these rules include the office of the Permanent Secretary General (*Secretario General Pro Tempore*), which deals with administrative functions and changes its seat by rote every two years; the High Council (*Consejo Superior*), which is composed of the defence ministers of the member states, their under-secretaries, and the supreme commanders of the armed forces, supporting the heads of state; and, finally, the Executive Committee (*Comité Ejecutivo*), whose functions are essentially confined to advising and supervising the High Council as well as monitoring the implementation of its decisions. In addition, the armed forces of the member states themselves constitute an integral element of the CFAC, as it is their duty to put any measures ordered by the High Council into practice and report on their implementation to the Secretary General.

Its name notwithstanding, the CFAC is not so much a conference as an international military organisation whose organs are managed almost exclusively by the military without any institutionalised involvement of the member states' ministries of foreign and domestic affairs.

Generally speaking, the CFAC's activities may be subdivided into three areas: measures to promote military integration, confidence-building, and international representation.

The first area, which focuses mainly on optimising defence capabilities, includes specialised activities such as the planning and implementation of conferences and humanitarian missions, discussion fora

about the culture of peace and non-violence, joint initiatives to combat terror and organised crime, relief operations in the event of natural or man-made disasters which have been facilitated by the creation of the so-called Humanitarian Relief Unit, and a number of other integration efforts including, for instance, military training and the joint assessment of threats based on the strategy paper adopted in April 2004.

Confidence-building measures include the timely announcement of military movements, the publication of military budgets and other information about the organisation, armament, and material of the national armed forces, and invitations for military officers of other states to visit the troops or to observe military exercises.

Finally, there is a number of activities that belong to the area of international representation and/or the external integration of the CFAC. They include permanent contacts between the secretaries general of the CFAC and the SICA, the CFAC's observer status with the CEA, exchanges with the OAS *Comisión de Seguridad Hemisférica*, and the close supra-regional contacts maintained with UNESCO. Another point that deserves mention is the fact that the CFAC is prepared to permit representatives of other states and their military organisations to attend its own operations as observers on request.

There is no doubt that the CFAC might have produced better results, a fact which has been duly criticised. However, when judging its achievements so far we should consider its restricted financial background as well as its specific objectives. After all, the CFAC has not only achieved its most noteworthy success so far in the shape of the UHR-CFAC but has also made a number of respectable contributions towards enhancing the efficiency of interoperability and transnational cooperation in the fight against organised crime.

Even today, the CFAC has safely established its usefulness as an instrument of military cooperation, coordination, and confidence-building in Central America. Should it plan to enhance its clout in the region's security and defence policy, it will have no alternative but to involve civilian authorities more closely in its decision-making. There is no other way for

it to secure a place for itself in the region as a motivating force in security policy – a perspective which, however, is predicated on more intense political cooperation among the states of Central America, and no less on more international support for the CFAC.

■ Einführung

Schlagzeilen aus Zentralamerika berichten meist über Naturkatastrophen, Drogenhandel, Kapitalverbrechen und Armut. Dabei bleibt jedoch unbekannt, welche gemeinsamen insbesondere militärischen Anstrengungen die Region gegen diese Gefahren für die ungestalteten Demokratien unternimmt. Genauso wenig wird wahrgenommen, dass die zentralamerikanischen Staaten über eine gemeinsame humanitäre Rettungseinheit verfügen, deren Einsatz sie den USA nach dem 11. September angeboten haben; oder dass militärische Einheiten aus Honduras, El Salvador, Nikaragua und der Dominikanischen Republik das spanische Kontingent im Süden des Irak beim Wiederaufbau unterstützten. Erst mit dem verfrühten Rückzug der Truppen Nikaraguas, El Salvadors und schließlich mit den Spaniern auch der honduranischen Truppen aus dem Irak kam den militärischen Anstrengungen dieser Staaten kurzfristig Aufmerksamkeit zu.

Ohne große Beachtung der transatlantischen Öffentlichkeit haben die vier zentralamerikanischen Staaten Honduras, Nikaragua, El Salvador und Guatemala in den letzten Jahren begonnen, ihre militärische Zusammenarbeit zur Bekämpfung gemeinsamer Gefahren in die Hand zu nehmen, und diese 1997 in der Konferenz der zentralamerikanischen Streitkräfte (CFAC) institutionalisiert. Diese Konferenz ist inzwischen zu einer bedeutenden Organisation für Integration und Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit Zentralamerikas geworden, die trotz ihrer militärischen Natur immer mehr auch eine politische Rolle spielen will.

■ Entwicklung und Bestandsaufnahme

Die Gründung der CFAC durch die zentralamerikanischen Staaten stellt vor allem eine Reaktion auf dreierlei Entwicklungen dar: auf die Notwendigkeit zur zwischenstaatlichen Entspannung, auf gleichgela-

gerte und grenzüberschreitende Gefahren sowie auf den parallelen Umstrukturierungsbedarf der Streitkräfte der zentralamerikanischen Staaten.

Ausgangssituation

Nach dem Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen und inneren Unruhen in Zentralamerika Ende der siebziger Jahre hatten die zentralamerikanischen Staaten zahlreiche Beziehungen abgebrochen, und der Mercado Común Centroamericano¹⁾ war faktisch aufgelöst. Die erste Initiative zur erneuten Zusammenarbeit brachte 1983 ein Vermittlungsversuch durch die Außenminister Mexikos, Panamas, Venezuelas und Kolumbiens mit Unterstützung der OAS und der EWG, die sogenannte Reunión de Contadora.²⁾ Darin wurden die zentralamerikanischen Staaten zu Dialog und Verhandlungen aufgefordert, um die zwischenstaatlichen Spannungen zu verringern und eine Grundlage für friedliche Beziehungen zu schaffen. Die aus dem gleichen Jahr stammende Declaración de Cancún³⁾ befasste sich ebenfalls vorrangig mit Sicherheitsfragen⁴⁾ und verdeutlichte einmal mehr, dass insbesondere wegen der parallelen Probleme und ihres grenzüberschreitenden Charakters eine gemeinsame Sicherheitspolitik der zentralamerikanischen Staaten unabdingbar ist.⁵⁾ Nicht zuletzt der durch Finanzierungsschwierigkeiten und die veränderten Bedürfnisse der Gesellschaft nach dem Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen hervorgerufene Umbruch in den zentralamerikanischen Streitkräften, der vor allem eine Professionalisierung und Technologisierung forderte, bot eine gemeinsame Strukturierung und Weiterentwicklung der Streitkräfte an.

Angesichts dieser Entwicklung kamen im Juni 1997 die Minister und Befehlshaber der zentralamerikanischen Armeen außerhalb des bestehenden überwiegend wirtschaftlich orientierten Integrationsystems in Zentralamerika, Sistema de Integración Centroamericana (SICA),⁶⁾ zusammen und einigten sich darauf, eine Konferenz der zentralamerikanischen Streitkräfte zu bilden, in der die höchsten militärischen Autoritäten Zentralamerikas vertreten sein sollten.⁷⁾ Am 12.11.1997 unterzeichneten die Präsidenten El Salvadors, Guatemalas, Honduras' und Nikaraguas in ihrer Eigenschaft als Oberbefehlshaber

- 1) Wirtschaftliche Integrationsorganisation, gegründet 1960.
- 2) 8./9. Januar 1983, Isla de Panamá.
- 3) 17 Juli 1983.
- 4) U.a. sollte der Waffenhandel kontrolliert und begrenzt, der illegale Waffenhandel unterbunden werden, ausländische *consejeros* sollten die Mitgliedsländer verlassen; des weiteren: Bildung von entmilitarisierten Gebieten, Verbot des Versuchs der Destabilisierung anderer Staaten.
- 5) Vgl. dazu Coronel J.A. Ortega Gaytán, „¡América Central, de la Guerra a la Integración! ¿Una Política de Seguridad y Defensa Regional?“, in: *Military Review*, Jan/Feb 2003, 42.
- 6) Diese Organisation ersetzte 1993 die bisher bestehende Organisation Zentralamerikanischer Staaten (OECA), 10.02.1993. Mitglied des SICA sind Guatemala, El Salvador, Honduras, Nikaragua, Costa Rica und Panama.
- 7) 11. Juni 1997.

der Streitkräfte den Gründungsvertrag der Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, CFAC, als Beitrag zur Sicherheit, Entwicklung und militärischen Integration in Zentralamerika.⁸⁾ Mit der Konferenz sollte eine permanente und systematische Kooperation, Koordination und gegenseitige Unterstützung der Streitkräfte beim Studium auf Gebieten gemeinsamen Interesses vorangetrieben, aber auch eine optimale Verteidigung gegen die Gefahren für Demokratie, Frieden und Freiheit ermöglicht werden.⁹⁾

Leitgedanken der CFAC

Der Gründungsvertrag der CFAC nennt vier wesentliche Motive für die Notwendigkeit einer militärischen Zusammenarbeit zur Erreichung von Frieden und Freiheit in Zentralamerika: die Schaffung „demokratischer Sicherheit“, die besondere Verantwortung des Militärs für die Umsetzung nationaler Politik, die unersetzliche Rolle des Militärs als Autorität in der Gesellschaft und die Vertrauensbildung zur zwischenstaatlichen Entspannung.¹⁰⁾

Die CFAC geht mit der „demokratischen Sicherheit“ von einem sehr weiten auf den Bürger bezogenen Sicherheitsbegriff aus, der sich auf die fundamentalen Rechte und Freiheiten und weniger auf die territoriale Integrität der Staaten stützt. Die Gefahrenwahrnehmung war nach Beendigung der zwischenstaatlichen bewaffneten Auseinandersetzungen eine vor allem auf Bürgerrechte bezogene: so nennt der Gründungsvertrag die Freiheit, Menschenrechte, Gesundheit, Kultur, wirtschaftliches Wohlergehen, soziale Gerechtigkeit und das ökologische Gleichgewicht als schützenswerte Güter für die Einwohner Zentralamerikas.¹¹⁾

Der Gründungsvertrag lässt sich zudem von der besonderen Rolle des der zivilen Macht untergeordneten Militärs bei der nationalen Gefahrenabwehr und damit als öffentliche Ordnungsmacht leiten: Die Streitkräfte werden im Gründungsvertrag als integraler Bestandteil der Gesellschaft und unersetzliches Element bei der Schaffung von Frieden, Demokratie und nachhaltiger Entwicklung angesehen.¹²⁾

Zwischenstaatliche Gewalt und Gefahren motivierten die Mitgliedsstaaten bei der Gründung der CFAC allein zur Vertrauensbildung und Entspan-

8) „Acuerdo de Creación“, 12.11.1997, publiziert im *Diario Oficial de Centroamérica*. Am 17.12. im gleichen Jahr wurde der von den USA in den sechziger Jahren ins Leben gerufene Consejo de Defensa Centroamericano (CODECA) und sein permanentes Arbeitsorgan (COPECODECA) deaktiviert und die CFAC aktiviert. Die USA hatten in den sechziger Jahren einen Plan für gemeinsame Arbeiten der Truppen mit Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras und Panama im Rahmen von CONDECA geschaffen. Die Armeen waren Teil des Military Assistance Program – MAP.

9) So die erklärte Mission der CFAC: „Contribuir a la seguridad, al desarrollo e integración militar de la región tiene como finalidad impulsar un esfuerzo permanente y sistemático de cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las fuerzas armadas, para el estudio colegiado de asuntos de interés común y proporcionar un nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad.“

10) „Acuerdo de Creación“, Considerando.

11) „Acuerdo de Creación“, Considerando 1.

12) „Acuerdo de Creación“, Considerando 2.

- 13) „Acuerdo de Creación“, Considerando 3.
- 14) Die CEA wurde von den USA 1960 ins Leben gerufen und sollte die Zusammenarbeit zwischen den Streitkräften des amerikanischen Kontinents verstärken. Mitgliedsstaaten sind Argentinien, USA, Bolivien, Guatemala, Brasilien, Honduras, Kanada, Paraguay, Kolumbien, Peru, Chile, Dominikanische Republik, Ecuador, Uruguay, El Salvador und Venezuela. Vgl. allgemein zur CEA: Tenel. M. Castillo González, „La Conferencia de Ejércitos Americanos“, http://meltingpot.fortunecity.com/alberni/698/revista.docente/i_ii/a2.html.
- 15) 9.2.1947, Rio de Janeiro.
- 16) Art. 35 Protocolo de Tegucigalpa a la Cuenta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), 13.12.1991.
- 17) So sollten die Funktionen der CFAC im Einklang mit dem SICA ausgeführt und ihre Arbeit eng mit den Organen des SICA abgestimmt werden. Coronel Olmedo A. Vásquez, „La Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas, CFAC: Un instrumento de integración y seguridad regional“, in: REDES 2001, 2.
- 18) Art. 3b Protocolo de Tegucigalpa.
- 19) Art. 4 Tratado Marco, 15.12.1995.

nung, nicht aber zur kollektiven Verteidigung gegen Angriffe anderer Staaten. So nennt der Gründungsvertrag ebenfalls vertrauensbildende Maßnahmen, Transparenz und Kooperation als Ziele.¹³⁾

Ausgangspunkt für die militärische Integration im Rahmen der CFAC sind damit vor allem das besondere Verständnis von Sicherheit als vorrangig demokratische Sicherheit sowie die Rolle des Militärs in den zentralamerikanischen Staaten als akzeptierte nationale Ordnungsmacht. Die CFAC wurde also nicht – wie vielleicht ihre militärische Natur und ihr Name vermuten lassen – als Verteidigungsbündnis gegründet, sondern als Forum zur Förderung nationaler und regionaler Sicherheit durch Entspannung sowie Durchsetzung der wesentlichen Bürgerrechte und -freiheiten. Sie bildet für Zentralamerika eine parallele Figur zur Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), in der sich überwiegend nord- und südamerikanische Staaten zusammengeschlossen haben.¹⁴⁾

Völkerrechtliche Einbettung

Die CFAC als militärisches Integrationsinstrument in Zentralamerika ist vor allem im Rahmen des allgemeinen zentralamerikanischen Integrationssystems SICA und des verteidigungspolitischen Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)¹⁵⁾ zu betrachten.

Das SICA als allgemeines Integrationsinstrument der Region erklärt sich in seinem Gründungsvertrag, dem Protocolo de Tegucigalpa, als gegenüber allen anderen nachfolgenden Integrationsverträgen in Zentralamerika als höherrangig.¹⁶⁾ Damit muss sich die CFAC den Zielen und Normen des SICA unterordnen, wie die Mitgliedsstaaten es auch von Beginn an erklärten.¹⁷⁾ Das SICA setzt ein Modell regionaler Sicherheit voraus, das sich auf die vernünftige Gewaltenteilung und die Förderung der zivilen Macht stützt und die friedliche Streitbeilegung nach den Normen der UNO und der OAS verfolgt.¹⁸⁾ Die sicherheitspolitische Integration innerhalb des SICA wird zudem durch den Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana konkretisiert, der u.a. das Prinzip der Unterordnung der Streitkräfte und der Polizei unter die verfassungsmäßigen zivilen Autoritäten festschreibt,¹⁹⁾ das die CFAC bereits in ihren Gründungsvertrag aufgenommen hat (s.o. II.B). Die Grün-

dung der CFAC wird bisweilen auf Kapitel III des Tratado Marco zurückgeführt, der die kollektive und solidarische Verteidigung im Falle eines Angriffs durch einen anderen Staat außerhalb der Region auf die Bürger oder die Integrität eines Staates vorsieht.²⁰⁾ Jedoch ist die kollektive Verteidigung wie dargelegt nicht Ziel der Konferenz, weswegen die CFAC vielmehr als ein eigenes militärisches Integrationsystem unter dem normativen Dach des SICA angesehen werden muss.

Zur Vermeidung und Bekämpfung von Gefahren und Gewalttätigkeiten gegen die Länder Amerikas haben sich die zentralamerikanischen Staaten bereits 1947 dem TIAR angeschlossen, der vor allem ein Bedrohungs- und Gewaltverbot sowie die territoriale Integrität, Souveränität und politische Unabhängigkeit aller amerikanischen Staaten festschreibt.²¹⁾ Im Gegensatz zur CFAC steht beim TIAR damit die Vermeidung und Bekämpfung staatlicher Angriffe auf die territoriale Integrität im Vordergrund, so dass sich keine Überschneidung der beiden Vertragssysteme ergibt.

Organisation der CFAC

Seit Gründung der CFAC haben die Mitgliedsstaaten durch diverse Geschäftsordnungen und Verfahrensregelungen eine interne Ordnung geschaffen, die bestimmte Organe, Standards, ein Logo und Handlungsformen vorsieht.²²⁾ Wesentliches Dokument für die interne Organisation der CFAC stellt das Reglamento de la CFAC (Rgl. CFAC) dar.²³⁾ Danach setzt die CFAC sich aus drei Organen und den Streitkräften der Mitgliedsstaaten zusammen.²⁴⁾

Organe der CFAC

Die drei Organe der CFAC bilden das permanente Generalsekretariat (Secretario General Pro Tempore), der Hohe Rat (Consejo Superior) und das Exekutivkomitee (Comité Ejecutivo).

1. Generalsekretariat – Secretario General Pro Tempore Art. 17 ff. Rgl.: Das Generalsekretariat stellt das einzige permanente Organ der CFAC dar. Sein Sitz rotiert im Zweijahresrhythmus in geographischer Reihenfolge von Nord nach Süd unter den Mitgliedsstaaten. Mit der 2003 vollzogenen Übergabe an Nicaragua endet die erste Rotations-

20) Coronel Olmedo A. Vázquez, „La Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas „CFAC“: Un instrumento de integración y seguridad regional“, in: REDES 2001, 1.

21) Art. 1 TIAR.

22) Reglamento de la CFAC, Manual de Funcionamiento de los Acuerdos del Consejo Superior de la CFAC, Manual de Funcionamiento de las Reuniones del Comité Ejecutivo de la CFAC, Manual de Funcionamiento de la Secretaría General Pro Tempore de la CFAC, Manual de Funcionamiento de las Actividades Especializadas de la CFAC, Manual de Condecoraciones y Distintivos Militares de la CFAC, Manual de Funcionamiento para los Observadores ante la CFAC, Memoria de Labore 97-98. In einem speziellen Nachschlagewerk sind alle Regeln zur CFAC enthalten.

23) Reglamento de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas „CFAC“.

24) Art. 5 Rgl. CFAC.

- 25) 1998 begann El Salvador, ihm folgten Guatemala, Honduras und nun Nikaragua.
- 26) Manual de Funcionamiento de la Secretaría General Pro-Témpore de la CFAC.
- 27) Art. 19 Rgl. CFAC.
- 28) Wenn Verteidigungsminister und Oberbefehlshaber der Streitkräfte nicht eine Person sind, wird er vom Oberbefehlshaber begleitet, Art. 6 Rgl. CFAC.
- 29) Art. 7 Rgl. CFAC.
- 30) Art. 8 Rgl. CFAC.
- 31) Art. 9 A. Rgl. CFAC.
- 32) Art. 23 Rgl. CFAC.
- 33) Art. 10 Rgl. CFAC.

runde.²⁵⁾ Dem Sekretariat kommen alle Verwaltungsaufgaben zu. Es setzt sich zusammen aus einem Generalsekretär im Rang eines Obersten, dem Unter-Generalsekretär, Vertretern der mitgliedstaatlichen Armeen sowie Unterstützungspersonal. Die Streitkräfte des jeweiligen Sitzstaates übernehmen die Organisation des Generalsekretariats, das ebenfalls eigene Verfahrensregeln besitzt.²⁶⁾ Der Generalsekretär erarbeitet u.a. den Jahresplan der CFAC, die Verfahren für die Maßnahmen der CFAC und hält die permanente Kommunikation mit den Vertretern der Streitkräfte der Mitgliedsstaaten aufrecht.²⁷⁾

2. Hoher Rat – Consejo Superior Art. 6 ff. Rgl. CFAC: Höchstes und Entscheidungsorgan der CFAC ist der Hohe Rat, der sich – im Einklang mit den nationalen Gesetzen – aus den jeweiligen Verteidigungsministern der Mitgliedsstaaten, dem Staatssekretär und (gleichzeitigem) Befehlshaber der Streitkräfte zusammensetzt.²⁸⁾ Der Rat hält einmal im Halbjahr eine ordentliche Sitzung ab und kann auf Anfrage der Präsidenten der Mitgliedsstaaten außerordentliche Sitzungen einberufen.²⁹⁾ Zur Wahrnehmung seiner Funktionen, insbesondere zur Formulierung von Plänen, Programmen und Projekten, die in seiner Arbeitsagenda stehen, beauftragt der Rat verschiedene Arbeitsausschüsse.³⁰⁾ Hauptaufgaben des Hohen Rates sind die Unterstützung der Staatspräsidenten bei der militärischen Integration, der Verteidigung und regionalen Sicherheit,³¹⁾ die Richtungsweisung bei der Entwicklung von Ausbildungsprogrammen in Bereichen der gemeinsamen Interessen wie der Funktion der Streitkräfte in der demokratischen Gesellschaft, der Friedenskultur, den Menschenrechten, dem humanitären Völkerrecht. Der Hohe Rat entscheidet durch Konsens.³²⁾ Die Präsidentschaft im Hohen Rat führt jeweils der Vertreter des Sitzstaats.³³⁾ Der Präsident leitet die Aufgaben des Hohen Rates, spricht für ihn, vertritt die CFAC bei offiziellen Anlässen und unterschreibt alle Dokumente der CFAC. Er wird in administrativen und operativen Angelegenheiten durch den Generalsekretär der CFAC unterstützt. Die letzten beiden Jahre führte Honduras den Vorsitz, den es mit der XII. ordentlichen Sitzung des Hohen Rates der

CFAC am 26./27. November 2003 in Tegucigalpa an Nicaragua übergab.

3. Exekutivkomitee – Comité Ejecutivo Art. 14 ff. Rgl.: Ausführendes Organ der CFAC ist das Exekutivkomitee, das sich aus den Generalstabschefs der Mitgliedsstaaten bzw. dem jeweiligen Equivalent zusammensetzt. Den Vorsitz führt jeweils der Generalstabschef des Sitzstaates. Das Komitee hält mindestens zwei Treffen im Jahr mit rotierendem Sitz ab. Zu den wesentlichen Funktionen des Exekutivkomitees gehören die Beratung, Kontrolle und Verfolgung der Entscheidungen des Hohen Rates, die Empfehlung spezieller Maßnahmen und Programmvorschläge an den Hohen Rat sowie die Kontrolle der Arbeit des Generalsekretariats.³⁴⁾

Streitkräfte der Mitgliedsstaaten Art. 20 ff. Rgl. CFAC

Als integraler Bestandteil der CFAC werden ebenfalls die Streitkräfte der Mitgliedsstaaten als die Gründer der Konferenz genannt.³⁵⁾ Sie sind das wesentliche Bezugsobjekt der Maßnahmen der CFAC, ihnen obliegt die operative Durchführung derselben. So enthält bereits der Gründungsvertrag den direkten Auftrag an die höchsten Militärs, die erforderliche Struktur und Organisation des neuen Organismus zu schaffen.³⁶⁾

Die Streitkräfte führen die Beschlüsse des Hohen Rates aus, organisieren die verschiedenen Projekte und Programme und halten die erforderlichen Einrichtungen vor.³⁷⁾ Gegenüber dem Generalsekretariat besteht für sie eine Berichtspflicht über alle Aktionen.³⁸⁾ Genauso müssen sie über das Generalsekretariat die Kommunikation mit der Präsidentschaft des Hohen Rates aufrechterhalten.³⁹⁾ Dazu errichten die Streitkräfte aller Mitgliedsstaaten ein Verbindungsbüro zum Generalsekretariat.⁴⁰⁾ Zudem entsenden die Streitkräfte Delegationen zu den Treffen und offiziellen Aktivitäten der Konferenz.⁴¹⁾

Haushalt

Die CFAC verfügt über keinen allgemeinen Haushalt. Allein das Generalsekretariat als permanentes Verwaltungsorgan kann auf einen Jahresetat von 72000 US-Dollar zurückgreifen, der sich aus den jährlichen Beiträgen der Mitgliedsstaaten von jeweils 18000 US-Dollar zusammensetzt.⁴²⁾ Die übrigen Vor-

34) Zu den Aufgaben vgl. auch insges. Art. 16 Rgl. CFAC.

35) Art. 5, 30 Rgl. CFAC.

36) „Acuerdo de Creación“, para.2.

37) Vgl. zu den Aufgaben insgesamt Art. 21 Rgl. CFAC.

38) Innerhalb von fünfzehn Tagen nach Beendigung einer Aktion muss der Bericht an das Generalsekretariat erfolgen: Art. 21 E Rgl. CFAC.

39) Art. 21 d Rgl. CFAC.

40) Art. 22 G Rgl. CFAC.

41) Art. 21 F Rgl. CFAC.

42) So ebenfalls der Plan für das Jahr 2004.

- 43) Art. 38 Rgl. CFAC, so trägt der jeweilige Gaststaat einer Veranstaltung die Kosten derselben mit Ausnahme der Transport-, Unterbringungs- und Versorgungskosten der Teilnehmer.
- 44) Zum Begriff einer internationalen Organisation: J. A. Carillo Salcedo, *Curso de Derecho Internacional Público*, 3. Aufl. 1996, 60 ff.
- 45) Außer Honduras hat nun auch Nikaragua die Teilnahme seines zivilen Verteidigungsministers beantragt. Luis Felipe Palacios/Juan José Lacayo, „Nicaragua propone política regional para la Defensa“, in: *La Prensa*, 29.4.2004, www-ni.laprensa.com.ni/archivos/.

habenskosten müssen von den jeweiligen Nationen getragen werden,⁴³⁾ was aufgrund der maroden Finanzlage der Mitgliedsstaaten die Aktivitäten der CFAC stark eingeschränkt.

Fazit

Anders als ihr Name – „Konferenz“ – es erwarten lässt, kann die CFAC als auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhender Zusammenschluss von Staaten mit präzisen internen Regelungen und Aufgabenzuweisungen und Organen, die ihren eigenen Willen ausdrücken können, als internationale Organisation bezeichnet werden.⁴⁴⁾

Strukturell stellt die CFAC sich bisher als eine überwiegend militärische Organisation dar: Fast alle Organe werden von Militärs geleitet und organisiert. Selbst der mit Entscheidungsmacht ausgestattete Hohe Rat sieht zwar eine auch politische Führung durch den Verteidigungsminister vor. Jedoch wird dieser immer vom Oberbefehlshaber begleitet und vereinte bisher in den meisten Staaten dieses Amt sogar in sich.⁴⁵⁾ Eine institutionelle Einbindung des Außen- oder Innenministeriums oder der Staatschefs sieht die CFAC nicht vor. Auch eine Trennung bei der Planung zwischen Militärstab und zivilen/politischen Abteilungen gibt es nicht. Mit der Durchführung der Maßnahmen werden zudem direkt die Streitkräfte der Mitgliedsstaaten beauftragt; sie bilden einen Teil der Organisation und werden nicht über die nationalen Regierungen angesprochen. Auch die nationalen Verbindungsbüros werden von den Streitkräften unterhalten, eine Beteiligung politischer Gremien und Entscheidungsträger ist auf dieser nationalen Ebene genauso wenig vorgesehen.

Aufgaben und Aktionen der CFAC

Die Tätigkeiten der CFAC lassen sich in drei grobe Arbeitsbereiche aufteilen: Maßnahmen zur militärischen Integration, zur Vertrauensbildung und zur internationalen Präsenz.

Militärische Integration

Schwerpunkt der militärischen Integration bildet vor allem die Optimierung der Verteidigungsfähigkeit durch Kooperation und Standardisierung von Arbeitsabläufen in Bereichen gemeinsamen Interesses.

Wesentliche Medien dazu sind die sogenannten spezialisierten Aktivitäten, Foren der Friedenskultur und des Gewaltverbots sowie der Plan zum Kampf gegen Terrorismus und organisiertes Verbrechen; als besonders fortgeschrittenes Integrationsprojekt ist zudem die humanitäre Einsatztruppe der CFAC (UHR-CFAC) hervorzuheben.

1. Spezialisierte Aktivitäten/Konferenzen Art. 28 Rgl. CFAC: Der Begriff der spezialisierten Aktivitäten steht für die Planung von Konferenzen, Operationen oder Übungen zu bestimmten Themen wie Entwicklung, humanitäre Operationen oder vertrauensbildende Maßnahmen. Diese Aktivitäten sollen vor allem der Kooperation und der Vereinheitlichung von Verfahren dienen. Sie werden durch die Streitkräfte der Mitgliedsstaaten organisiert und finden zwei bis dreimal jährlich in jedem Mitgliedsstaat statt. Das erste Treffen dieser Art fand kurz nach der Gründung der CFAC statt und widmete sich vor allem Themen des öffentlichen Wohls und der Zusammenarbeit bei Natur- und menschlichen Katastrophen. Heute finden regelmäßig gemeinsame Konferenzen auf Minister-, Generalstabschef- und Referentenebene zur Vereinheitlichung von politischen Positionen und militärischen Einsatzgrundsätzen sowie verschiedene gemeinsame militärische Übungen und Simulationen statt. Die Konferenzen widmen sich Themen wie dem Sanitätsdienst, Luftstreitkräften, Nachrichtendienst, Logistik, militärischer Ausbildung, Sport, Umwelt- und Katastrophenschutz, der Entminung, der humanitären Arbeit und Friedenserhaltung, den Menschenrechten. Es wurden Übungen zur zivilen Verteidigung, der Seestreitkräfte, des Kabinetts der humanitären Rettungseinheit und Simulationen z.B. zu Waldbränden abgehalten.
2. Forum für Friedenskultur/Zusammenarbeit mit UNESCO: Die speziellen Aktivitäten und Konferenzen werden ergänzt durch besondere Diskussionsforen zur Friedenskultur und Gewaltvermeidung (sogenannte Foros Militares Centroamericanos para una Cultura de Paz y No Violencia), die insbesondere die akademische Gemeinschaft ansprechen. Ihre Organisation erfolgt in enger Zusammenarbeit mit der UNESCO. Ihren Ursprung

haben diese Foren in einem von der Regierung El Salvadors in Abstimmung mit der UNESCO bereits vor der Gründung der CFAC im Juni 1996 veranstalteten Friedensforum. Durch die den Foren ähnliche Mission der CFAC und die seit Gründung der CFAC enge Verbindung zur UNESCO sind die Foren zu einer Art institutionalisierter Zusammenarbeit der beiden Organisationen geworden. So hatte die UNESCO beim II. Forum 1998 in Guatemala vorgeschlagen, eine fortlaufende wissenschaftliche Veranstaltung zur Friedenskultur, demokratischen Sicherheit und Entwicklung mit Möglichkeiten zu Dialog, Reflexion und Forschung zu errichten, und dadurch eine flexible kontinuierliche Verbindung zwischen der CFAC und der UNESCO zu etablieren.⁴⁶⁾ Die Foren finden nun alle zwei Jahre rotierend in den Mitgliedsstaaten statt, zuletzt Ende 2002 in Nicaragua.

46) So die Worte des damaligen Vertreters des Generaldirektors der UNESCO, Dr. Augusto Ramírez Ocampo, beim II. Foro, 16./17.4.1998 in Guatemala.

47) Plan de la CFAC de Cooperación integral para prevenir y contraarrestar el Terrorismo, Crimen Organizado y Actividades Conexas. Dieser Plan setzt die Erklärungen der Präsidenten Zentralamerikas nach dem 11.9. 2001, „Centroamérica Unida Contra El Terrorismo“ und „Declaración de Granada“, um.

48) Vgl. Objetivos Estratégicos, Generales y Específicos.

3. Gemeinsame Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen: Ein neues aber wesentliches Integrationsprojekt der CFAC stellt – insbesondere im Hinblick auf die besonderen Kriminalitätsprobleme der zentralamerikanischen Staaten – die Umsetzung des auf der X. ordentlichen Versammlung des Hohen Rates 2002 beschlossenen Plans zur Kooperation gegen Terrorismus, organisiertes Verbrechen und ähnliche Aktivitäten dar.⁴⁷⁾ Die drei Hauptziele dieses Plans sind die Veranstaltung spezieller Aktivitäten im Bereich Operationen und Nachrichtendienst der CFAC, die Verbesserung von Informationsbeschaffung und -austausch zwischen den Streitkräften der Mitgliedsstaaten, die Zerschlagung krimineller Organisationen sowie die Verhinderung aller mit dem Terrorismus und dem organisierten Verbrechen in Verbindung stehender Aktivitäten.⁴⁸⁾ Der Plan sieht dazu besondere Mechanismen zur Prävention, Ausführung und Koordination vor. Die erste Phase umfasst Maßnahmen der Prävention wie die Verstärkung des Schutzes an den Grenzen, die Erhöhung der Kontrollen der Küsten- und Meeresspatrouillen, die Koordination zwischen den Grenz-, Migrations-, Polizei- sowie den Luft-, Land-, Meeres- und zivilen Luftfahrtbehörden, die Verbesserung der Informationsbe-

schaffung, die Errichtung von Frühwarnmechanismen, die Koordinierung von Sicherheitsmaßnahmen der Zollbehörden in den Luft- und Seehäfen sowie den Landübergängen. Die zweite Phase des Plans enthält Maßnahmen zur Neutralisierung und Zerschlagung krimineller Vereinigungen wie koordinierte regionale Operationen auf See, gemeinsame Operationen der Luft- und See Streitkräfte, Operationen an den elementaren Grenzpunkten, die Entwicklung einer engen Kooperation im Rahmen der Kontrollen des internationalen Transports, den Einsatz spezieller Antiterrorismuseinheiten, die Ernennung von Verbindungsoffizieren zur Verbesserung grenzüberschreitender Operationen, Luft-, See- und Landpatrouillen zur Entdeckung illegaler Flüge und Auffindung verdächtiger Schiffe sowie die Kontrolle von Migrationsbewegungen. Die im Plan vorgesehenen Koordinierungsaufgaben verlangen die Information über jede Nachricht durch die Verbindungsoffiziere, Veranstaltungen von Übungen zur Verbesserung der Kommunikation, die Beratung aller Verbindungsoffiziere in Notfallsituationen, die Koordinierung mit internationalen Sicherheitsagenturen, Berichte über die Umsetzung des Plans sowie Übungen und koordinierte Operationen auf regionaler Ebene. Jeder Mitgliedstaat muss einen Plan mit Umsetzungsmaßnahmen erstellen, der den anderen Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt und mit den anderen Plänen abgestimmt wird. Bisher wurde in diesem Rahmen vor allem die Kontrolle der Küstengewässer verstärkt, fanden gemeinsame und grenzüberschreitende Operationen statt, wurde die Arbeit mit den anderen Sicherheitsbehörden koordiniert und wurden erfolgreich gemeinsame Kontrollen mit diversen Festnahmen, Kokain-, Falschgeld- und Waffenfunden durchgeführt. In Honduras konnten vor allem Erfolge im Kampf gegen die in den letzten Jahren aufgekommenen Jugendbanden (*Maras*) erzielt werden. Im Mai 2004 fand die erste gemeinsame Übung gegen den Terrorismus, das organisierte Verbrechen und mit ihnen verbundene Aktivitäten statt, in der vor allem verschiedene Szenarien terroristischer Bedrohungen durchgespielt wurden.

- 49) Beschlossen wurde ihre Einrichtung bei der III. ordentlichen Versammlung des Hohen Rates durch Acta No. 005/99.
- 50) „Ejecutar operaciones humanitarias y de rescate a orden, en cualquier país centroamericano en que se presente un desastre natural o antropogénico, a fin de salvar y proteger la vida humana y mitigar los efectos del desastre“, vgl. Misión de la UHR-CFAC.
- 51) Vgl. Manual de políticas y procedimientos de la UHR-CFAC, Guía de adiestramiento de la UHR-CFAC para año 2001.
- 52) Das Kommando obliegt institutionell dem Zentrum für nationale Notfalloperationen bzw. dem jeweiligen Equivalent.

4. Humanitäre und Rettungseinheit – Unidad Humanitaria y Rescate (UHR): Das bisher herausragendste Integrationsprojekt der CFAC stellt die humanitäre Rettungseinheit dar, die offiziell am 24. Mai 2000 in San Salvador ins Leben gerufen wurde.⁴⁹⁾ Ihre erklärte Aufgabe ist es, humanitäre und Rettungsoperationen in Ländern Zentralamerikas im Einklang mit Übereinkommen, internationalen Verträgen und Gesetzen des betroffenen Staates durchzuführen, in denen eine Natur- oder durch Menschen verursachte Katastrophe stattgefunden hat.⁵⁰⁾ Sie ist in jeder Umgebung zu Lande, zu Wasser und in der Luft einsatzfähig, kann die zur Operabilität erforderliche Infrastruktur installieren und mindestens fünf Tage autonom operieren. Anhand von Szenarien wie Überschwemmungen, Erdbeben, Waldbrände, Epidemien etc. hat die CFAC in den letzten Jahren konkrete Pläne und Mechanismen sowie Schulungsprogramme entwickelt.⁵¹⁾ Die UHR-CFAC setzt sich zusammen aus dem Kommando und Generalstab des betroffenen Staates, der von einem Generalstab der Kommandeure der beitragenden Staaten unterstützt wird. Unter diesem Kommando stehen die einzelnen humanitären Rettungseinheiten der Mitgliedsstaaten, die wiederum unter ihrem Kommando eine Ingenieurs-, Sanitäts-, technische, Such-, Rettungs- und Unterstützungseinheit, die v.a. die Bereiche Logistik, Militärpolizei und Kommunikation in sich vereint, führen. Voraussetzung für den Einsatz der UHR-CFAC ist eine erklärte Katastrophensituation sowie eine Anfrage des Präsidenten des betroffenen Staates an die Mitgliedsstaaten, deren Präsidenten dann durch die Verteidigungsminister die jeweiligen Einheiten aktivieren. Diese werden in die Streitkräfte des betroffenen Staates inkorporiert und stehen unter dessen Kommando.⁵²⁾ Die Notfallorganisation soll vor allem Elemente der Katastrophenverwaltung, zur Evaluierung der Schäden und Analyse der erforderlichen Mittel, zur Koordinierung der humanitären Hilfsmaßnahmen, der Suche, Rettung und Bergung sowie des Einsatzes von Ingenieuren und Sanitätern enthalten. Die Mitgliedsstaaten müssen dafür sorgen, dass ihre Einheit mindestens fünf Tage wirtschaftlich und logistisch unabhängig ist,

und andere Mitgliedsstaaten beim Transit ins Einsatzgebiet unterstützen. Die UHR-CFAC stellt also keine feststehende integrierte Einheit dar, sondern setzt sich aus verschiedenen spezialisierten besonders ausgebildeten nationalen Einheiten zusammen, die im Akutfall zur Verfügung gestellt und dann nach einem abgestimmten Verfahren und einer einheitlichen Kommandostruktur eingesetzt werden. Seit ihrer Gründung hat die UHR-CFAC bereits verschiedenste lokale und regionale Übungen⁵³⁾ und Einsätze erfolgreich beendet. So konnte die nikaraguanische Einheit im eigenen Land die Folgen des Erdbebens am 6. Juli 2000 und des Hurrikans Keith am 2. Oktober 2000 lindern.⁵⁴⁾ Auf regionaler Ebene halfen elf nikaraguanische und 23 guatemalteckische Soldaten der salvadorianischen humanitären Einheit bei der Bekämpfung der Dengue-Epidemie im September 2000.⁵⁵⁾ Im Januar 2001 unterstützten 95 nikaraguanische, 156 honduranische und 58 guatemalteckische Soldaten die humanitäre Einheit El Salvador bei der Bewältigung der Folgen des Erdbebens. Mit der Zurverfügungstellung von 120 militärischen Elementen der UHR-CFAC an die USA zur Rettung, Suche und Bergung von Vermissten nach dem 11. September 2001 haben die CFAC-Staaten erstmals auch den Einsatz der humanitären Einheit außerhalb Zentralamerikas anvisiert. Die Einsatzmöglichkeit der UHR-CFAC außerhalb des Organisationsgebiets wurde zudem durch die Ernennung eines Koordinators für solche Einsätze im letzten Jahr gefördert.⁵⁶⁾ Auch der Einsatz der Rettungseinheit im Rahmen von UN-Peace-Keeping-Maßnahmen wurde in der CFAC bereits diskutiert, jedoch erscheint angesichts der geringen finanziellen Mittel und der mangelhaften Ausrüstung der Truppe, vor allem im Hinblick auf Transportmöglichkeiten, ein solcher Einsatz bisher nicht ohne fremde Hilfe realisierbar. Der überwiegend humanitäre Einsatz im Irak erfolgte zwar nicht offiziell im Rahmen der CFAC, jedoch waren auch hier die unter den Mitgliedsstaaten bestehenden Kommunikationsstrukturen, die vorhandenen humanitären Rettungseinheiten und gemeinsamen Transportmöglichkeiten eine große Hilfe.⁵⁷⁾ So enthält die Abschlusserklärung der

- 53) Für das Jahr 2004 ist nun die fünfte Übung der UHR-CFAC geplant. Vgl. Declaración de la XIII Reunión ordinaria del Consejo Superior de la Conferencia de la Fuerzas Armadas Centro-americanas (CFAC), Managua, Nicaragua, 28 y 29 de abril de 2004. Der Inhalt ist auch zugänglich bei Luis Felipe Palacios, „Militares informarán de amenazas a la región“, in: *La Prensa*, 30.4.2004, www.ni-laprensa.com.ni/archivos/.
- 54) Maßnahmen betrafen vor allem: Hilfe für die Bevölkerung, Rettung von Menschen, technische Hilfe durch Ingenieure etc.
- 55) Honduras bot ebenfalls seine Hilfe an, jedoch war zu dem Zeitpunkt die Epidemie schon unter Kontrolle.
- 56) Das Kommando führt in dem Fall der Sitzstaat der CFAC.
- 57) Die Bedeutung dieses gemeinsamen Einsatzes für die Institutionen der CFAC wurde in der Abschlusserklärung des CFAC-Rates beim Treffen im April 2004 ausdrücklich herausgestellt. Vgl. Declaración 2004.

58) Vgl. Declaración 2004.

59) Vgl. Declaración 2004.

60) Situación de las Amenazas a la Seguridad de Centroamérica, desde la Perspectiva de la CFAC y Propuestas de Iniciativas Regionales para su Enfrentamiento, Abril 2004, vgl. Luis Felipe Palacios, „Militares informarán de amenazas a la región“, in: *La Prensa*, 30.04.2004, www.ni-laprensa.com.ni/archivos/.

61) Die JID wurde 1942 zur Empfehlung und Erforschung der kollektiven Verteidigung der Hemisphäre gegründet.

62) Auf den Konferenzen wurden zunächst elf und dann weitere neun vertrauensbildende Maßnahmen beschlossen, die von den Mitgliedsstaaten durchzuführen sind. Ursprung dieser Erklärungen bildet Resolution 650 (1031/95) des permanenten Rats der OAS, in der die zentralamerikanischen Staaten zur Vertrauensbildung aufgerufen werden.

XIII. Sitzung des CFAC-Rates auch explizit die Absicht, weitere Kooperationspartner zu suchen, um die erforderliche Ausrüstung für die Einheit zu erhalten und ihre operativen Fähigkeiten zu fördern.⁵⁸⁾ Vor allem Frankreich hat in der Vergangenheit durch das Angebot der Teilnahme an Übungen, die Ausbildung von Hundeführern und durch die Spende von Suchhunden die Fähigkeiten der UHR-CFAC verbessert.⁵⁹⁾

5. Weitere Integrationsbestrebungen: Abgesehen von den genannten spezialisierten Aktivitäten, dem Plan gegen Terrorismus, den Friedensforen und der UHR-CFAC bestehen vor allem im Bereich der militärischen Ausbildung wesentliche Integrationsbestrebungen. So existieren neben der Ausweitung des bereits bestehenden Austauschs von Ausbildern der Militärakademien zudem Überlegungen zur vollständigen Zusammenführung der Flugschulen der Mitgliedsstaaten, Vereinheitlichung der Ausbildungsprogramme sowie zur Vergabe von Stipendien an Studenten. In diesem Rahmen wird auch der Erwerb eines Motorsegelschiffs zur Nutzung als gemeinsames Schulschiff geprüft. Einen Schritt hin zu einer stärkeren sicherheitspolitischen Integration der CFAC-Staaten stellt das auf der XIII. Sitzung des CFAC-Rates am 28./29. April 2004 verabschiedete Strategiepapier zur gemeinsamen Bedrohungsanalyse sowie zu möglichen regionalen Initiativen zur Gefahrenabwehr dar, das an die Mandatsträger weitergegeben werden soll.⁶⁰⁾

Vertrauensbildende Maßnahmen

Der zweite große Betätigungsbereich der CFAC neben der militärischen Integration stellt die Vertrauensbildung zwischen den zentralamerikanischen Staaten dar. Hauptaktionsrahmen bildet hier die Umsetzung der sogenannten *Medidas de Fomento a la Confianza y a la Seguridad (MFCS)*, die die Junta Interamericana de Defensa (JID)⁶¹⁾ in ihren Erklärungen von Santiago de Chile vom November 1995 und San Salvador vom Februar 1998 beschlossen hat.⁶²⁾

Konkrete vertrauensbildende Maßnahmen sind u.a. die schriftliche Anmeldung jeder militärischen Bewegung und Tätigkeit 30 Tage im Voraus, die Bekanntgabe der jährlichen Verteidigungsausgaben, die

Information über die geplanten militärischen Übungen und Maßnahmen, die Einladung von Offizieren der Partnerstaaten zur Beobachtung solcher Tätigkeiten, gegenseitige Truppenbesuche und Personalaustausch, die Verbesserung der Kommunikationssysteme zwischen den militärischen Autoritäten und die Bildung von Mechanismen zur direkten Kommunikation zwischen den einzelnen Einheiten, die Information über die Organisation, Bewaffnung, Institutionen und Material der eigenen Streitkräfte sowie der Austausch über Verteidigungspolitik und -doktrin. Im Jahr 2003 fanden 330 solcher Aktivitäten statt.⁶³⁾

Die CFAC sammelt die von den Mitgliedsstaaten zu verfassenden regelmäßigen Berichte der vertrauensbildenden Maßnahmen, analysiert sie und berichtet weiter an das SICA, die JID sowie die Comisión de Seguridad Hemisférica der OAS.⁶⁴⁾

Externe Beziehungen

Den dritten Arbeitsschwerpunkt der CFAC bildet die Darstellung nach außen und die internationale Anerkennung der Organisation. Sichtbare Ergebnisse sind die Internet-Seite⁶⁵⁾ sowie das eigene Organisationssymbol. In letzter Zeit wurde vor allem durch verstärkte Verbindungen zu anderen internationalen Organisationen und die Zulassung von Beobachterstaaten die internationale Präsenz der CFAC verstärkt.

1. Verbindungen zu anderen internationalen Organisationen: Aufgrund der völkerrechtlichen Unterordnung der CFAC unter das SICA besteht eine permanente Verbindungen des CFAC-Generalsekretariats zum Generalsekretariat des SICA. Zudem sind die Vertreter aller Streitkräfte der Mitgliedsstaaten in der Unterkommission für Verteidigung im Sicherheitsausschuss des SICA im jeweiligen Mitgliedsstaat vertreten. Gleichzeitig hat die CFAC bei der CEA einen Beobachterstatus⁶⁶⁾ und hält die Kommunikation zur Comisión de Seguridad Hemisférica der OAS⁶⁷⁾ und der JID aufrecht, mit der bereits ein gemeinsames Seminar veranstaltet wurde.⁶⁸⁾ In diesem Jahr hat die CFAC ebenfalls eine Vereinbarung über die gegenseitige Hilfe in Angelegenheiten gemeinsamen Interesses mit dem Zentralamerikanischen Gerichtshof abge-

63) Vgl. Declaración 2004.

64) Diese Kommission beschäftigt sich mit Sicherheitsfragen innerhalb der OAS.

65) Ihre Adresse wechselt jedoch jeweils mit der Rotation der Präsidentschaft, die Adresse in Honduras lautet: www.cfac.hn2.com.

66) Zur CEA vgl. oben Fn.14.

67) Dies ist die Kommission für Sicherheitsfragen in der OAS.

68) Seminario sobre Determinación de Política de Defensa y confección de Libros Blanco, Guatemala, April 2003.

69) Convenio de Asistencia en Materia de Interés común entre la CCJ y la CFAC, Tegucigalpa, 4. August 2003.

70) Aufnahme 4./5. Juli 2002.

71) Die ausführlichen Rechte und Pflichten sowie das Verfahren im Manual de Funcionamiento para los Observadores.

72) Im Jahr 2003 durchgeführt auf Mauritius und im Jahr 2004 auf Guadalupe geplant.

73) S.o. Fn. 14.

schlossen⁶⁹⁾ und ein gemeinsames Seminar mit dem Instituto Interamericano de Derechos Humanos über Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht geplant. Überregional pflegt die CFAC insbesondere enge Verbindungen zur UNESCO, deren Ergebnis die oben erläuterten Bildungsveranstaltungen zur Friedenskultur darstellen.

2. Zulassung militärischer Beobachter bei der CFAC: Auf Antrag können zudem Staaten und militärische Organisationen als Beobachter bei der CFAC zugelassen werden. Bisher wurden mit diesem Status Frankreich, Spanien, die Dominikanische Republik, Deutschland⁷⁰⁾ und seit kurzem auch die USA aufgenommen. Ein weiterer Antrag liegt von Belize vor. Die Beobachter können an allen offiziellen Treffen der CFAC teilnehmen.⁷¹⁾ Auf Seiten der CFAC erhofft man sich dadurch neben der internationalen Anerkennung ebenfalls finanzielle oder materielle Unterstützung. Frankreich hat in diesem Rahmen bereits wiederholt Offiziere der CFAC als Beobachter bei Übungen zur Rettung französischer Staatsbürger eingeladen.⁷²⁾

■ Zusammenfassung und Bewertung

Die CFAC wurde als internationale Organisation der Sicherheit und militärischen Zusammenarbeit in Zentralamerika gegründet, die durch Kooperation, Koordination und Integration der zentralamerikanischen Streitkräfte die Verteidigungsfähigkeit gegen grenzüberschreitende Gefahren wie Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Drogen- und Waffenhandel, Geldwäsche, illegale Schleusung von Migranten, Frauen- und Kinderhandel und Naturkatastrophen optimieren will. Gleichzeitig soll die CFAC durch Vertrauensbildung zur zwischenstaatlichen Entspannung in Zentralamerika beitragen. Die Territorialverteidigung steht nicht auf der Agenda der CFAC. Die Streitkräfte der Mitgliedstaaten bilden Teil der Organisation und führen ihre vertraglichen Aufgaben ohne Zwischenschaltung der mitgliedsstaatlichen Führung aus. In ihrer Zielsetzung, ihren Organen und Handlungsformen kann die CFAC als parallele Organisation zur CEA⁷³⁾ angesehen werden, in der vor allem nord- und südamerikanische Staaten vertreten sind.

Wesentliche Instrumente der CFAC bilden Diskussionsforen, gemeinsame Übungen und koordinierte Operationen der Streitkräfte, Maßnahmen zur Kommunikationsverbesserung und Professionalisierung wie der Austausch von Offizieren und Lehrkräften. Als herausragendstes Integrationsprojekt muss bisher die Errichtung der humanitären Rettungseinheit der CFAC betrachtet werden, die in der Region bereits mehrfach erfolgreich eingesetzt worden ist.

Die bisweilen kritisierten geringen greifbaren Ergebnisse der CFAC sind zum einen vor dem begrenzten finanziellen Hintergrund, aber vor allem auch angesichts der Zielsetzung der Organisation zu sehen. Die CFAC wurde als permanenter Motor der Kooperation, Koordination und gegenseitigen Unterstützung der Streitkräfte gegründet, die militärische Integration sollte neben der Sicherheitsverbesserung und Entwicklung nur ein Ziel der CFAC darstellen. In diesem Rahmen hat die CFAC neben dem sichtbarsten Integrationsprojekt, der UHR-CFAC, vor allem durch zahlreiche gemeinsame und koordinierte Operationen, Übungen, Konferenzen und Diskussionsforen die Kommunikation und den Informationsaustausch zwischen den zentralamerikanischen Streitkräften, die Interoperabilität, grenzüberschreitende Zusammenarbeit und damit die Fähigkeiten zur Bekämpfung der anvisierten Verbrechen effektiver machen können. Auch ist auf der Ebene der Vertrauensbildung eine Tendenz zu erkennen, latente Territorialkonflikte nun gerichtlich auszutragen und Abrüstungsversprechen einzuhalten.⁷⁴⁾

Dass die Integration bisher überwiegend im operationalen Bereich und weniger bei der Sicherheitspolitik stattfindet, ist ebenfalls auf die Natur der CFAC als rein militärische Organisation zurückzuführen: Die CFAC hat sich vorrangig der Operabilitätsverbesserung der Streitkräfte verschrieben, um eine effektivere Gefahrenbekämpfung zu erreichen. Allerdings ist in den letzten beiden Jahren auch eine stärkere sicherheitspolitische Tätigkeit der CFAC zu erkennen, die in dem Strategiepapier zur gemeinsamen Gefahrenanalyse und dem Vorschlag zu regionalen Initiativen 2004⁷⁵⁾ erstmals konkrete Form gefunden hat. Zudem sind immer wieder Stimmen zu hören, die sich für eine stärkere Integration bis hin zu

74) So sprachen sich die Verteidigungsminister der CFAC-Staaten auf der XIII. Sitzung des CFAC-Rates im April 2004 aufgrund der Entscheidung Nikaraguas, circa 350 tragbare Boden-Luft-Raketen (SAM-7) abzubauen, für ein vernünftiges Kräftegleichgewicht aus. Vgl. Pressemitteilung „Respaldo militar a balance razonable de fuerzas“, in: *La Prensa* vom 29.4.2004, www-ni.laprensa.com.ni/archivos.

75) Situación de las Amenazas a la Seguridad de Centroamérica, desde la Perspectiva de la CFAC y Propuestas de Iniciativas Regionales para su Enfrentamiento, Abril 2004, vgl. Luis Felipe Palacios, „Militares informarán de amenazas a la región“, in: *La Prensa*, 30.4.2004, www-ni-laprensa.com.ni/arcivos/.

76) So zuletzt Nicaragua auf der XIII. Sitzung des CFAC-Rates, vgl. Luis Felipe Palacios/Juan José Lacayo, „Nicaragua propone política regional para la Defensa“, in: *La Prensa*, 29.4.2004, www.ni.laprensa.com.ni/archivos/.

77) S.o.

78) S.o.

79) Auszüge aus der Rede in: „Nicaragua está al frente de la seguridad centroamericana“, *La Prensa*, 28.11.2003, 20; Wiedergabe der Rede in Teilen in: „Seguridad y terrorismo, retos de ejércitos de CA“, *El Heraldó*, 28.11.2003, 8.

einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der CFAC-Staaten aussprechen.⁷⁶⁾

Allerdings kann die CFAC aufgrund ihrer überwiegend militärischen Organisation nur ein sicherheits- und verteidigungspolitisches Gewicht in der Region erlangen, wenn sie stärker zivile Entscheidungsträger einbindet. In Zukunft könnte sie aber vor allem als Impulsgeber für die regionale Sicherheits- und Verteidigungspolitik dienen, indem sie wie bei dem neuesten Strategiepapier Initiativen zur politischen Diskussion bei Regierungen und Parlamenten einbringt. Auch im operativen Bereich hängt der Erfolg der CFAC von der Kooperation und Koordination mit zivilen Entscheidungsträgern ab. Ein erfolgreiches Beispiel stellt der Plan zur Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens dar,⁷⁷⁾ den die CFAC auf operationaler Ebene im Antiterrorismusplan⁷⁸⁾ umgesetzt hat.

Als Organisation der militärischen Zusammenarbeit, Koordination und Vertrauensbildung stellt die CFAC ein überaus nützliches Instrument für Zentralamerika dar. Denn angesichts der Gefahren für die dortigen Demokratien ist eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit unausweichlich. Zudem ist auch im Hinblick auf größere Effizienz bei der Nutzung der geringen vorhandenen Ressourcen eine Koordination erstrebenswert. Nach den Erfahrungen der schweren Naturkatastrophen in der Region ist auch die Errichtung der humanitären Rettungseinheit UHR-CFAC eine wichtige Errungenschaft. Nicht zuletzt kann die CFAC in Zukunft auch als Motor einer stärkeren auch sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration der CFAC-Staaten dienen.

Bei der abschließenden Veranstaltung zur Übergabe der Präsidentschaft an Nicaragua wertete der honduranische Präsident Ricardo Maduro die CFAC als ein Instrument, das erfolgreich die größten Feinde Zentralamerikas – Terrorismus, Drogenhandel und Kriminalität – bekämpfe.⁷⁹⁾ In der Tat hat sich die CFAC zu einem wesentlichen Instrument zur Sicherung der Demokratie sowie von Bürgerrechten und -freiheiten in Zentralamerika entwickelt. Ihr künftiger Erfolg wird wesentlich von der gleichzeitigen politischen Zusammenarbeit der zentralamerikanischen Staaten und von der internationalen Unterstützung abhängen.