

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Volker Matthies

Krieg und Frieden in der Dritten Welt

Martin Schümer

Die Afrika-Politik der Reagan-Administration

Winrich Kühne

„Neuer Realismus“ in Moskaus Afrika-Politik?

Friedhelm B. Meyer zu Natrup

Die handels- und entwicklungspolitische  
Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft  
mit Schwarzafrika

B 7-8/88

12. Februar 1988

Volker Matthies, Dr. phil. habil., geb. 1945; Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg; Co-Redakteur des „Jahrbuch Dritte Welt“ (hrsg. vom Deutschen Übersee-Institut in Hamburg).

Veröffentlichungen: Zahlreiche Monographien zu Entwicklungsproblemen Afrikas und zu Fragen der Entwicklungspolitik.

Martin Schümer, geb. 1939; Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und der afrikanischen Geschichte in Bonn, Berlin und London. Freier Mitarbeiter des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Zaire und der Westen, Die amerikanische Zaire-Politik, Bonn 1984; Die amerikanische Politik gegenüber dem südlichen Afrika, Bonn 1986; São Tomé und Príncipe, Ausbruch aus der Isolation, Bonn 1987.

Winrich Kühne, Dr. jur., geb. 1944; Studium der Rechtswissenschaften an der Ludwig-Maximilian-Universität in München und Politischen Wissenschaft an der Universität National Autonoma de Mexiko; nach dem zweiten Juristischen Staatsexamen seit 1973 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen bei München. Arbeitsgebiete: Entwicklungen im südlichen Afrika, der sowjetischen Afrikapolitik sowie der Ost-West-Rivalität in der Dritten Welt.

Veröffentlichungen u. a.: Die Politik der Sowjetunion in Afrika. Bedingungen und Dynamik ihres ideologischen, ökonomischen und militärischen Engagements, Baden-Baden 1983; Südafrika und seine Nachbarn: Durchbruch zum Frieden. Zur Bedeutung der Vereinbarung mit Mozambique und Angola vom Frühjahr 1984, Baden-Baden 1985; zahlreiche Zeitschriftenaufsätze.

Friedhelm B. Meyer zu Natrup, Dr. phil., geb. 1953; Leiter des Forschungsbereichs Europa- und Deutschlandpolitik des Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Veröffentlichungen u. a.: Roter Gaullismus? Die sicherheitspolitischen Vorstellungen der Kommunistischen Partei Frankreichs 1958—1981, 1983; Sozialismus und Verteidigung. Die Sicherheitspolitik der Parti Socialiste und der sozialistischen Regierung Frankreichs 1970—1985, 1986; Die Beziehungen zwischen der DDR und Frankreich, in: H.-J. Veen/P. Weilemann (Hrsg.), Zur Westpolitik der DDR, 1988 (im Erscheinen).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984, 1985 und 1986 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Krieg und Frieden in der Dritten Welt

## I. Krieg den Hütten — Friede den Palästen?

### 1. Die Dritte Welt als „Kriegsschauplatz“ der Gegenwart

Betrachtet man die gegenwärtige Welt, so zeigt sich, daß es offensichtlich eine regional ungleiche Verteilung von Krieg und Frieden gibt. Im Bereich der Industrieländer hat es seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges keinen größeren kriegerischen Konflikt mehr gegeben, so daß sich die Menschen dort zumindest eines negativen Friedens (im Sinne von Nicht-Krieg) erfreuen können, wie immer man diesen auch charakterisieren (als Drohfrieden, organisierte Friedlosigkeit, Abschreckungsfrieden, unsicheren Waffenstillstand, Atempause vor einem weiteren Dritten Weltkrieg) und seine gesellschaftlichen Kosten in Rechnung stellen mag. Anders nehmen sich die Dinge jedoch in den Regionen Asiens, Afrikas und Lateinamerikas aus — der sogenannten Dritten Welt. Dort fanden (und finden) zeitgleich mit dem Frieden im Bereich der Industrieländer seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges weit über 150 Kriege statt. Hier ist kriegerische Gewaltanwendung also noch weit verbreitet und stellt eine alltägliche, existentielle Bedrohung für Millionen von Menschen dar. Krieg scheint hier noch weithin als akzeptierte Institution von Gesellschaft und als ein rationales und legitimes Mittel von Politik und Konfliktaustrag zu gelten.

Auf der Grundlage der Kriegsstatistik oder „Kriegsbuchhaltung“ kann man die Dritte Welt als „Kriegsschauplatz“ der Gegenwart bezeichnen<sup>1)</sup>. Empirischen Erhebungen zufolge wurden von 1945 bis Ende 1984 insgesamt 159 Kriege in der Welt geführt, davon nur neun in Europa, 150 jedoch in den Regionen der Dritten Welt<sup>2)</sup>. Damit hat sich der Krieg unserer Zeit von Europa fort in die außereuropäischen Räume der Südhalbkugel der Erde verlagert, dem ungarischen Friedensforscher István Kende zufolge eine sehr wichtige Umwälzung in der Geschichte des Krieges: „Vor dem Zweiten Weltkrieg . . . war Europa das Epizentrum fast aller wichtigen und besonders der weltpolitisch wichtigen Kriege, und zwar seit einigen Jahrhunderten. Nach 1945 hingegen wurde Europa ein Kontinent

fast ohne Krieg. Mit anderen Worten: der Hauptschauplatz der Kriege unserer Zeit wurde die sogenannte Dritte Welt . . .“<sup>3)</sup> Doch gab es nicht nur eine regionale Verlagerung des Krieges, sondern zugleich auch eine typologische Veränderung des Krieges. Der Haupttyp der Kriege in der Dritten Welt ist nicht mehr der „klassische“ (europäische) Krieg zwischen Staaten, sondern der innerstaatliche Krieg oder Bürgerkrieg (knapp 60 Prozent aller festgestellten Kriege). Den geringeren Anteil der Kriege machten Dekolonisationskonflikte und zwischenstaatliche Kriege aus. Das häufige Vorkommen von Bürgerkrieg verweist „allein schon auf den engen Zusammenhang zwischen dem Einsatz militärischer Gewalt und den aus Entwicklungsprozessen sich ergebenden politischen, sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Instabilitäten“ in der Dritten Welt<sup>4)</sup>.

In militärischer Hinsicht reicht das Spektrum der Kriegführung in der Dritten Welt von mehrheitlich „unkonventionellen“ oder „irregulären“ Kriegen, das heißt Guerillakriegen (und Anti-Guerilla-Kriegen) bis hin zu „konventionellen“ oder „regulären“ Kriegen zwischen Staaten der Dritten Welt (z. B. Golfkrieg zwischen Iran und Irak, Ogadenkrieg zwischen Somalia und Äthiopien). Für beide Arten der Kriegführung lassen sich einige allgemeine Merkmale und Trends erkennen<sup>5)</sup>:

— Infolge der Rüstungsdynamik in der Dritten Welt und insbesondere der „technologischen Revolution“ bei den nichtatomaren Waffen ist ein Trend zur Intensivierung der Kampfhandlungen unverkennbar. Die Kriege werden immer „materialintensiver“ und zu „high fire power wars“; die Anwendung moderner Militärtechnologie (z. B. Artillerie, Raketen, Brandwaffen, Streu- und Splitterbomben, chemische Waffen) hat das Tötungs- und Zerstörungspotential der militärischen Operationen um ein Vielfaches gesteigert und vor allem die Zivilbevölkerung verstärkt in Mitleidenschaft gezogen.

<sup>3)</sup> István Kende, Über die Kriege seit 1945, DGFK-Hefte, Nr. 16, Bonn, November 1982, S. 9.

<sup>4)</sup> Dieter Senghaas, Militärische Konflikte in der Dritten Welt, in: Leviathan, 12 (1984) 2, S. 274.

<sup>5)</sup> Zum folgenden E. A. Cohen, Distant Battles. Modern War in the Third World, in: International Security, 10 (1986) 4; R. E. Harkavy/S. G. Neumann (eds.), The Lessons of Recent Wars in the Third World, Vol. I und II, Lexington, Mass. und Toronto 1985 und 1986.

<sup>1)</sup> Mir A. Ferdowsi, Militante Konflikte in der Dritten Welt. Dimensionen-Ursachen-Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/87, S. 28 ff.

<sup>2)</sup> Klaus Jürgen Gantzel/Jörg Meyer-Stamer (Hrsg.), Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1984, München-Köln-London 1986.

— Mit diesem Trend der waffentechnologischen Intensivierung und Modernisierung geht eine verstärkte Professionalisierung der Kriegführung in der Dritten Welt einher. Kriege werden von immer besser ausgerüsteten, ausgebildeten und geführten Kämpfern ausgefochten, seien es reguläre Soldaten und Armeen oder irreguläre Partisanen und Guerillaverbände.

— Schließlich zeichnet sich noch ein deutlicher Trend zur Mißachtung und Verletzung der Regeln des Kriegsvölkerrechtes ab<sup>6</sup>). Dies gilt insbesondere für die zahlreichen Bürger- und Guerillakriege in der Dritten Welt, die völker- und menschenrechtlich weitgehend „entthet“ als „Schmutzige Kriege“ geführt wurden und werden, aber auch für die vom Völkerrecht eigentlich traditionell „gehegten“ zwischenstaatlichen Konflikte.

Die Gesamtzahl der Kriegstoten in der Dritten Welt seit 1945 dürfte verschiedenen Schätzungen zufolge zwischen 16 und 25 Millionen liegen. Deutlich ist, daß die Tötung in den Kriegen der Dritten Welt zunehmend „vergesellschaftet“ wird, indem vermehrt Zivilisten den Kampfhandlungen zum Opfer fallen<sup>7</sup>): Waren dies im Ersten Weltkrieg noch „nur“ fünf Prozent und im Zweiten Weltkrieg ca. 50 Prozent, so im Koreakrieg bereits 84 Prozent, im Vietnamkrieg zwischen 70 und 90 Prozent und im Libanonkrieg bereits 90 Prozent der Kriegstoten. Zu den Kriegstoten in der Dritten Welt müssen noch Millionen von Verwundeten und Versehrten gerechnet werden, will man die „Humankosten“ von Krieg erfassen. Darüber hinaus trägt Krieg zu vielfältigen sozialen und psychischen Schäden an Sozialgebilden, Gruppen und Personen bei und führt oftmals zu Entwurzelung, Massenflucht, Hunger und Krankheit. Dies gilt besonders für die „Kinder des Krieges“, die auf doppelte Weise in die bewaffneten Konflikte einbezogen werden: als Kämpfer und Kriegführende einerseits sowie als Zivilisten und Opfer andererseits<sup>8</sup>). Ökonomisch gesehen, stellt Krieg in der Dritten Welt eine gigantische Fehl-Allokation und unproduktive Verschwendung von Ressourcen dar, die oftmals ganze Volkswirtschaften ruiniert und zerrüttet haben<sup>9</sup>). Bei „industrialisierter“ und „ökologischer“ Kriegführung (wie vor allem der US-amerikanischen Kriegführung in Vietnam) bringt Krieg in der Drit-

ten Welt auch schwerwiegende und langanhaltende Umweltschädigungen mit sich<sup>10</sup>).

Die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen modern geführter Kriege in der Dritten Welt beschreibt eindrucksvoll der Palme-Bericht<sup>11</sup>): „Seit 1945 herrscht in Europa und Nordamerika Frieden, doch wurden praktisch alle Gebiete der Dritten Welt von den verheerenden Auswirkungen konventionell geführter Kriege betroffen . . . Für die Bewohner dieser vom Kriege heimgesuchten Gebiete wird das Leben oft unerträglich. Ihre Dörfer werden bombardiert und durch Regierungstruppen, die nach Aufständischen suchen, vollends verwüstet; ihre Nahrungsmittel, ihr Besitz, ihre Verdienstmöglichkeiten, ja manchmal sogar ihre Kinder werden ihnen von aufständischen Gruppen weggenommen, und so bleibt den Bewohnern kaum eine andere Wahl als zu fliehen und die unbekannteren Gefahren für das eigene Leben in ausländischen Notlagern gegen die bekannten Schrecken eines konventionellen Krieges im eigenen Land zu vertauschen . . . Kriege an sich sind schon schrecklich genug. Doch ihre unmittelbare Hinterlassenschaft, nachdem das Töten aufgehört hat, ist zumindest ebenso entsetzlich: Ganze Völker sind entwurzelt, das traditionelle Gemeinschaftsleben ist zerstört, und die Gesellschaft sieht sich außerstande, mit den ökonomischen und politischen Turbulenzen ringsum fertig zu werden. Nur wenige vom Krieg heimgesuchte Gesellschaften entgehen der Geißel einer Hungersnot. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sind die Auswirkungen einer Hungerkatastrophe noch lange spürbar, nachdem die Menschen wieder genug zu essen haben . . . Was die sozialen Auswirkungen . . . betrifft, so sind sie ungleich verheerender. Es dauert Jahrzehnte, bis der Puls des Lebens wieder im normalen Rhythmus schlägt.“

## 2. Eurozentrik: „Wenn hinten, weit in der Türkei . . .“

Die Problematik der Gleichzeitigkeit von kriegerischer Gewalt in der Dritten Welt und Gewaltabstänzen in den Industriestaaten, die man auf die Formel „Kriege im Frieden“ oder „Krieg den Hütten – Friede den Palästen“ bringen könnte, ist in den Industrieländern kaum hinreichend reflektiert worden. Im Alltagsbewußtsein wird der Krieg vielfach verdrängt, Erinnerungen an den letzten Weltkrieg sind noch vorhanden, und neue Ängste vor einem möglichen Dritten Weltkrieg kommen auf. Doch sorgt man sich offenbar mehr um einen künftigen „Krieg der Sterne“ als um den gegenwärtigen „Krieg auf Erden“ (nämlich den in der Dritten Welt). Allenfalls nimmt man mit kopfschüttelndem

<sup>6</sup>) Hierzu Alexandre Hay, Respect for International Humanitarian Law, ICRC Report on its Activities, in: International Review of the Red Cross, (1987), 256.

<sup>7</sup>) Hierzu aus einer Studie der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung an der Universität Hamburg: „Friede auf Erden?“, in: Mediatas, (1987) 1, S. 9; Gantzel/Meyer-Stamer (Hrsg.), (Anm. 2), S. 5 und S. 145 f und Frankfurter Rundschau vom 13. Mai 1985.

<sup>8</sup>) Roger Rosenblatt, Die Kinder des Krieges – Gespräche mit Kindern aus Nordirland, Israel, Libanon, Kambodscha und Vietnam, Hamburg 1985.

<sup>9</sup>) Hierzu Gavin Kennedy, War Economics, in: S. G. Neuman/R. E. Harkavy (Anm. 5), vol. II, S. 91 ff.

<sup>10</sup>) Hierzu SIPRI, Warfare in a Fragile World, London 1980; SIPRI, Ecological Consequences of the Second Indochina War, London 1976.

<sup>11</sup>) Der Palme-Bericht, Common Security, Berlin 1982, S. 82f.

Erstaunen, Unverständnis, einem gewissen Erschrecken und mit Besorgnis sowie mit einem Schuß exotischer Neugier hin und wieder zur Kenntnis. „wenn hinten, weit in der Türkei, die Völker aufeinanderschlagen“. Dennoch wird in Europa, wie der Friedensforscher Egbert Jahn bemerkte, „leichtfertig von einer Sicherung oder Bewahrung des Friedens gesprochen, so als ob er schon existiere für die Völker, die . . . häufig durch Krieg bedroht sind“<sup>12</sup>). Dies gilt auch für große Teile der westlichen Friedensbewegungen, denen man den Vorwurf des Eurozentrismus kaum ersparen kann. Denn sie sind vorwiegend auf den großen Krieg, auf die Kriegs- und Friedensproblematik in Europa fixiert, von „apokalyptischen Ängsten“ geplagt, doch sehen sie gleichzeitig nur allzu oft an der alltäglichen „profanen Gewalt“ in Gestalt von Krieg in der Dritten Welt vorbei<sup>13</sup>). Im Hinblick auf die Dritte Welt stellt sich für die Friedensbewegungen auch die Frage nach der Bewertung von Gewalt und das Problem eines „selektiven“ oder „gespaltenen“ Pazifismus<sup>14</sup>): Kann man in Europa Radikalpazifist sein (Formel: „Nie wieder Krieg!“) und außerhalb Europas möglicherweise für revolutionäre Gewalt eintreten und Befreiungsbewegungen unterstützen?

Die in den Industriegesellschaften weit verbreitete Indifferenz gegenüber den Kriegen in der Dritten Welt läßt sich wohl, abgesehen von den bekannten Abstumpfungs- und Gewöhnungseffekten sowie Verdrängungsmechanismen im Hinblick auf das Leid und die Nöte anderer Menschen, letztlich auf verschiedene Distanzen zum außereuropäischen Kriegsgeschehen zurückführen: auf räumlich-geographische Distanzen („weit hinten, in der Türkei“), auf kulturelle Distanzen (unterschwelliger Rassismus?) und auf politische Distanzen (scheinbar nur geringe Betroffenheit der eigenen Interessen; begrenzte Einsichtsfähigkeit in die internationalen Zusammenhänge von Krieg und Frieden). Doch womöglich sind auch noch tieferliegende Gründe von Bedeutung. Vielleicht gibt es trotz der grundsätzlichen Infragestellung der instrumentellen Funktion von Rüstung und Krieg im Nuklearzeitalter doch weiterhin eine verdeckte, unterschwellige Bereitschaft zur kollektiven Gewaltanwendung, die sich vor allem auf die Dritte Welt bezieht. Hier scheint das instrumentelle Verhältnis zur kriegerischen Gewalt noch ungebrochen zu sein, hier kann Gewaltanwendung noch akzeptiert, toleriert oder stillschweigend zur Kenntnis genommen werden.

<sup>12</sup>) Frankfurter Rundschau vom 26. Mai 1981.

<sup>13</sup>) Hierzu Lothar Brock, *Apocalyptic Fears in Europe and Profane Violence in the Third World*, in: *Bulletin of Peace Proposals*, 15 (1984) 1.

<sup>14</sup>) Hierzu Chris Smith, *Disarmament, Peace Movements and the Third World*, in: *Third World Quarterly*, 6 (1984) 4; Eboe Hutchful, *The Peace Movement and the Third World*, in: *Alternatives*, IX (1984) 4.

Am ehesten im Zusammenhang mit Gefahren für den „Weltfrieden“ ließe sich eine breitere Öffentlichkeit für das Kriegsgeschehen in der Dritten Welt interessieren. Die in den letzten Jahren von Wissenschaftlern, Politikern und Friedensbewegten wiederholt vorgetragene Befürchtung, ein Dritter Weltkrieg könnte womöglich vermittels einer Kriseneskalation in der Dritten Welt ausgelöst werden (sog. „Sarajewo-Effekt“), ließ allenthalben aufhorchen. Eine solche sicherheits- und friedenspolitische Bedrohungsvorstellung (die „Kriegsgefahr aus dem Süden“) ist zwar, wie der Kriegswissenschaftler Klaus Jürgen Gantzel schreibt, „zweifelloso ein sehr eurozentrisches Motiv dafür, die Aufmerksamkeit auf die Dritte-Welt-Kriege zu richten, doch trotzdem vielleicht ein wirkungsvolleres, wenn das anspruchsvolle universalistische Moralpostulat ‚Liebe nicht nur deinen Nächsten, sondern auch den Fernsten‘ nicht ausreichen sollte“<sup>15</sup>).

### 3. Friedensforschung: Die Wiederentdeckung der kriegerischen Gewalt

Angesichts der Häufigkeit von Kriegen in der Dritten Welt, ihrer verheerenden gesamtgesellschaftlichen Kosten und Folgen sowie der internationalen Spannungen, die manche von ihnen mit sich brachten, ist es erstaunlich und eigentlich unverstänlich, daß diesen Kriegen in den vergangenen Jahrzehnten nur relativ geringe Aufmerksamkeit von seiten der Forschung geschenkt wurde. Weder hat die politikwissenschaftliche Entwicklungs(länder)forschung (in den sechziger Jahren) noch die Friedens- und Konfliktforschung (in den siebziger Jahren) auf systematische und umfassende Weise das Studium der außereuropäischen Kriege betrieben. Nur wenige Forscher widmeten sich — wie der Ungar István Kende — kontinuierlich der vergleichenden Untersuchung dieser Kriege<sup>16</sup>). So blieben sowohl der Zusammenhang von Entwicklung oder vielmehr Unterentwicklung und Krieg als auch das Problem der Ursachen und Dynamik von kriegerischen Konflikten in der Dritten Welt weithin vernachlässigt<sup>17</sup>).

Unter dem Eindruck des ost-westlichen Entspannungsprozesses in den siebziger Jahren, des in der Debatte um die „Neue Weltwirtschaftsordnung“ sich manifestierenden Nord-Süd-Gegensatzes und unter dem Einfluß des (das Modernisierungs-Paradigma ablösenden) Dependenz-Paradigmas sowie des Galtungsschen Begriffes der „Strukturellen Ge-

<sup>15</sup>) K. Gantzel/J. Meyer-Stamer (Anm. 2), S. 2.

<sup>16</sup>) István Kende, *Local Wars in Asia, Africa and Latin America 1945–1969*, Budapest 1972; Ders., *Kriege nach 1945. Eine empirische Untersuchung*, in: *Militärpolitik Dokumentation*, (1982) 27.

<sup>17</sup>) Zum folgenden siehe Volker Matthies, *Kriege in der Dritten Welt. Zur Entwicklung und zum Stand der Forschung*, in: Franz Nuscheler (Hrsg.), *Dritte-Welt-Forschung*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderband Nr. 16, Opladen 1985.

walt“ (und des „Positiven Friedens“) ging der Hauptstrom der auf die Dritte Welt bezogenen Friedensforschung an der Untersuchung von „direkter Gewalt“ (Krieg) und den Bedingungen des „negativen Friedens“ vorbei. Der Schwerpunkt der Forschung lag deutlich auf der polit-ökonomischen Analyse von strukturellen Gewaltverhältnissen in den Nord-Süd-Beziehungen (Studien zu „Abhängigkeit“ und „Unterentwicklung“) und auf der Konzipierung von „alternativen Entwicklungsstrategien“ zur Überwindung von Unterentwicklung, in der man zugleich auch die Ursachen direkter, kriegerischer Gewalt verwurzelt glaubte.

Erst gegen Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre wandte sich die Friedensforschung nunmehr auch den Phänomenen direkter Gewalt in der Dritten Welt zu. Der Niedergang des Nord-Süd-Dialoges und der Entspannungspolitik, die Verschärfung des Ost-West-Konflikts („Neuer Kalter Krieg“) und die Kriege im Südlichen Afrika, am Horn von Afrika, in Südostasien, im Libanon, zwischen Iran und Irak, um die Falklands/Malwinen sowie in Mittelamerika trugen hierzu sicherlich bei. Auch der Nachrüstungstreit und die aufkommende Friedensbewegung erhöhten die Sensibilität der Forschung für Probleme direkter Gewalt. Zudem kam die Befürchtung auf, ein großer, atomarer Krieg könnte aus kleinen, konventionellen Kriegen in der Dritten Welt entstehen (Sarajewo-Effekt). Die Strategieforscher, die sich spätestens seit der Energiekrise von 1973/74 intensiver mit der außereuropäischen Welt befaßten, erkannten in den dortigen Kriegen neuartige Probleme für die „Internationale Sicherheit“ und den „Weltfrieden“. Es ließ sich nicht länger bestreiten, daß den Kriegen in der Dritten Welt „eine Tendenz zur Globalisierung innewohnt. Wenn hinten, weit in der Türkei, die Völker aufeinanderschlagen, kann das heute nieman-

dem mehr gleichgültig sein. Sehr rasch erhält jeder Konflikt, auch wenn er sich an rein lokalen Umständen entzündet, internationale Bedeutung und Tragweite.“<sup>18)</sup> Zugleich wuchs auch die Erkenntnis, daß direkte Gewalt nicht einfach ein abgeleitetes Phänomen struktureller Gewalt darstelle, sondern ein Problem sui generis mit eigener Dynamik war<sup>19)</sup>.

Aus theoretischer Perspektive allerdings schien „eher die Ausnahme — der Friede in der nördlichen Hemisphäre — erklärungsbedürftig . . . als die Regel — der Krieg in der Dritten Welt“<sup>20)</sup>. Doch auch in der Dritten Welt herrschte und herrscht nicht überall und immer, flächendeckend und gleichzeitig Krieg. Denn Länder wie beispielsweise Mexiko oder die Elfenbeinküste haben im Vergleich zu kriegsgeschüttelten Staaten in der gleichen Region wie etwa El Salvador und Nicaragua oder der Tschad weder innerstaatliche noch zwischenstaatliche Kriege geführt. Diese Tatsache verweist auf die Notwendigkeit einer typologischen Differenzierung von Kriegs- und Friedensursachen, die neben strukturellen Gemeinsamkeiten von Drittweltländern (u. a. gleichartige koloniale Vergangenheit, Unterentwicklung, Weltmarktabhängigkeit) zugleich auch deren spezifische Unterschiede regionaler und lokaler Art (u. a. im Sozialgefüge, im politischen System und in der politischen Kultur) berücksichtigt. Vergegenwärtigt man sich die Simultaneität von Krieg in der Dritten Welt einerseits und Frieden in Europa andererseits sowie auch innerhalb der Dritten Welt, so ist eine Theorie mittlerer Reichweite gefragt, welche „die Konzentration spezifischer bewaffneter Konflikte auf bestimmte Länder und Regionen empirisch abgesichert“ klären müßte, „um daraus die Zukunft des Krieges und seine Verhütung ableiten zu können. Eine derartige Theorie existiert gegenwärtig nicht, und es ist zweifelhaft, ob es sie je geben wird.“<sup>21)</sup>

## II. Zu den Ursachen der Kriege in der Dritten Welt

### 1. Probleme der Kriegsursachenforschung

Die zentrale Annahme der quantitativ-empirischen, meist auf historische Kriege in der europäischen Staatenwelt zurückgreifenden, vergleichenden Kriegsursachenforschung ist, daß in jedem Krieg trotz aller Besonderheiten immer auch verallgemeinerbare Ursachen zu finden sind. Ihr Ziel ist daher die Entdeckung von Gesetzmäßigkeiten und

die Formulierung einer allgemeinen Kriegsursachentheorie unabhängig von Zeit und Raum. Folgt man nun neueren Bestandsaufnahmen zu dieser Forschung, so scheint die bisherige Erkenntnis über die Ursachen von Kriegen weder besonders groß noch gesichert zu sein<sup>22)</sup>:

— Skepsis ist hinsichtlich der Verallgemeinerbarkeit von Kriegsursachen angebracht. Denn hier wird „eine Stabilität von Wirkungszusammenhängen über Zeit, . . . eine Konstanz im kollektiven Sozialverhalten . . . unterstellt. Die Veränderungen im internationalen System und in den Gesell-

<sup>18)</sup> Daniel Frei, Einführung, in: Ders. (Hrsg.), Konflikte unserer Zeit — Konflikte der Zukunft, Zürich 1981, S. 9 f.

<sup>19)</sup> Hierzu L. Brock, vgl. Anm. 13, S. 60 f.

<sup>20)</sup> Gerald Braun, Kriege und Konflikte in der Dritten Welt, in: Dieter Oberndörfer/Theodor Hanf (Hrsg.), Entwicklungspolitik, Stuttgart 1986, S. 57.

<sup>21)</sup> Ebda., S. 58.

<sup>22)</sup> Zum folgenden Martin Mendler/W. Schwegler-Rohmeis, Kriegsursachenforschung als Empirische Sozialwissenschaft, in: Politische Vierteljahresschrift, PVS-Literatur (1986) 1.

schaften selbst lassen aber erhebliche Zweifel an dieser unterstellten Invarianz aufkommen<sup>23)</sup>.

– Der Begriff der „Ursache“ scheint anzudeuten, daß es sich bei dem Ausbruch von Kriegen um Gesetzmäßigkeiten handelt, die man als eindeutige, lineare Ursache-Wirkung-Beziehung erkennen kann. Möglicherweise jedoch stellt Kausalität hier ein irreführendes Konzept dar; die Verursachung von Kriegen könnte vielleicht eher als ein komplexes Netzwerk subtiler Wechselwirkungen begriffen werden. „Die Faktoren, die Kriege – und generell soziale Phänomene – bestimmen, sind so vielfältig, daß man von Ursachen im strikten naturwissenschaftlichen Sinne kaum sprechen kann“<sup>24)</sup>.

– Dieser vermutbaren Komplexität des Kriegsursachenproblems ist die Forschung bislang jedoch noch kaum gerecht geworden. Zwar gilt es mittlerweile als selbstverständlich, sich nicht mit monokausalen Erklärungsansätzen zu begnügen, doch ist damit allein das Problem der Wahl und Gewichtung von Analyse-Ebenen (Mensch, Staat und Internationales System) und von Einflußfaktoren (politischer, sozialer, ökonomischer und kultureller Art) noch nicht gelöst.

– Im Hinblick auf die Dritte Welt ist zu beachten, daß viele Ansätze, Konzepte und Begriffe der Kriegsursachenforschung speziell zur Klärung von Problemen der abendländischen (industrialisierten) Staatenwelt entwickelt wurden und demgemäß nur einen auf diesen Teilbereich internationaler Beziehungen und Gesellschaft abgestimmten historischen Erfahrungshorizont widerspiegeln. Aus diesem Grunde ist vor einer unkritischen Übertragung dieser Forschung auf die Dritte Welt zu warnen und für eine verstärkte Expertise von Kolonialhistorikern, Ethnologen, Entwicklungssoziologen und Kulturwissenschaftlern zu plädieren, die in der Lage sind, das vorkoloniale und koloniale Erbe mit in die Analyse von außereuropäischen Konflikten einzubeziehen.

– Das Problem der Verfügbarkeit und Verlässlichkeit von Daten stellt sich in der Dritten Welt noch weitaus schärfer als in den Industriegesellschaften. Für eine quantitativ ansetzende Forschung scheint dies eine allzu brüchige Grundlage zu sein, so daß sich die Frage stellt, ob eine eher qualitativ verfahrenende Forschung, die sich detaillierter, informationsreicher und differenzierender, komparativer Fallstudien bedient, zur Untersuchung von Kriegsursachen in der Dritten Welt nicht angemessener und sinnvoller wäre.

– Schließlich müßte vermutlich, da die Gesellschaften Asiens, Afrikas und Lateinamerikas sowohl in der Vergangenheit als auch gegenwärtig

stark außenabhängig waren und sind (Kolonialismus, Imperialismus, Weltwirtschaft und Weltpolitik, Interventionen von seiten der Industrieländer), internationalen Einflußfaktoren im Kontext der globalen Nord-Süd- und Ost-West-Konfliktformation besondere Beachtung geschenkt werden: „Prinzipiell finden sich in der Dritten Welt keine anderen und neuen Konfliktursachen, wenn man diese mit den aus europäischer Entwicklungsgeschichte bekannten vergleicht“, so bemerkte Dieter Senghaas, „doch . . . ist die Entwicklung der Dritten Welt . . . weit mehr mit internationaler Politik vermittelt als dies in den vergangenen Jahrhunderten in Europa der Fall war.“<sup>25)</sup>

## 2. Globale Ursachenfaktoren

In Anknüpfung an den letztgenannten Punkt wäre zuallererst auf das Erbe des Kolonialismus zu verweisen. Zum einen wurden hin und wieder vorkoloniale Konflikte im Zuge der Auferlegung kolonialer „Friedensordnungen“ gleichsam „konserviert“, die jedoch später mit dem Ende der Kolonialherrschaft wieder aufbrachen (z. B. Beendigung der feindseligen Kontakte zwischen Nord- und Südsudanese durch England, Stop der vietnamesischen Südexpansion durch Frankreich). Zum anderen führte die Kolonialpolitik oftmals zu ungleichgewichtigen ökonomischen Modernisierungs- und sozialen Wandlungsprozessen, in deren Gefolge einige Landesteile und Bevölkerungsgruppen begünstigt und privilegiert, andere dagegen vernachlässigt und diskriminiert wurden. Damit trug der Kolonialismus vielfach zur Schaffung von strukturellen Ausgangslagen bei, die nachkolonial den Ausbruch von gesamtgesellschaftlichen Verteilungskonflikten um politische Macht und ökonomische Ressourcen nachgerade begünstigten (so z. B. im Sudan und im Tschad entlang der Nord-Süd-Achse). Schließlich wäre dem Kolonialismus auch noch die Übertragung des national- und zentralstaatlichen Modells politischer Herrschaft auf die Gesellschaften der Dritten Welt anzulasten, das dort, wie vor allem Ekkehart Krippendorf behauptet<sup>26)</sup>, zu vielfältigen Grenz- und Territorialkonflikten sowie Separations- und Sezessionskriegen geführt habe.

Über das koloniale Erbe hinaus wären noch weitere, gegenwärtig für die Dritte Welt konfliktträchtige, internationale Faktoren anzuführen. Dies gilt etwa für den weltwirtschaftlich bedingten Anteil der Armut, Abhängigkeit und Unterentwicklung in seinen Auswirkungen auf die politische Situation in Entwicklungsgesellschaften. So hat z. B. der Preisverfall für Zucker auf dem Weltmarkt etwas mit dem Anwachsen der kommunistischen Guerilla auf der verarmenden philippinischen Zuckerinsel Ne-

<sup>23)</sup> Ebda. S. 16.

<sup>24)</sup> Friedensanalysen 21. Kriegsursachen. Frankfurt/Main 1987, S. 10.

<sup>25)</sup> D. Senghaas (Anm. 4), S. 277.

<sup>26)</sup> Ekkehart Krippendorf, Staat und Krieg. Die historische Logik politischer Unvernunft. Frankfurt/Main 1985, S. 139 ff.

gros zu tun; auch lassen sich Zusammenhänge zwischen der weltwirtschaftlichen Rezession in den siebziger Jahren und dem Ausbruch von Bürgerkriegen in Mittelamerika herstellen. Doch bleibt der Erklärungsfaktor „Weltwirtschaft“ letztlich zu wenig spezifisch und in seiner Wirkung zu unbestimmt, um mit ihm das konkrete Vorkommen von Kriegen zu begründen. Nicht allgemeine weltwirtschaftliche Abhängigkeits- und Ausbeutungsmechanismen scheinen in der Dritten Welt Kriege hervorgerufen zu haben, sondern jeweils ganz spezifische, meist lokal und regional bestimmte Bündel von Wirkfaktoren. Denn würde allein das Ausmaß an außeninduzierter wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligung „über die politische Stabilität oder die Geneigtheit der Bevölkerung zur Revolte entscheiden, müßte die ganze Dritte Welt in Flammen stehen“<sup>27)</sup>.

Auch globale Faktoren wie die „Weltmilitärordnung“<sup>28)</sup> und der „Ost-West-Konflikt“ scheinen für sich genommen keine wirklich tragfähigen Erklärungen für die Kriege in Asien, Afrika und Lateinamerika abzugeben. Weder können diese Kriege einfach als Ausfluß außenbestimmter Militarisierungsprozesse noch als reine „Stellvertreterkriege“ im Interesse der Industrieländer aus Ost und West (miß-)verstanden werden. Wie die Faktoren „Kolonialismus“ und „Weltwirtschaft“ haben auch die letztgenannten Einflußfaktoren für die Erklärung kriegerischer Konflikte in der Dritten Welt durchaus eine gewisse analytische Kraft und Plausibilität, doch bleiben sie meist zu pauschal, simplifiziert und zu wenig konkret und spezifisch in ihren Wirkungszusammenhängen. Oftmals werden die kriegerischen Konflikte in Asien, Afrika und Lateinamerika mit dem Austrag des Ost-West-Konflikts in Verbindung gebracht; sie seien „Ersatz- oder Ventilkriege“ bzw. „Stellvertreterkriege“ für den infolge der Atomwaffen nicht mehr unmittelbar ausfechtbaren Konflikt zwischen den verfeindeten Machtblöcken oder würden zumindest durch diesen globalen Konflikt beeinflußt, verschärft, verlängert und instrumentalisiert, kurzum, sie seien gleichsam die „Süddimension“ des Ost-West-Konflikts<sup>29)</sup>. Diese weitverbreitete und populäre Sicht der Dinge ist gleichwohl etwas fragwürdig. Denn angesichts des fortschreitenden Prozesses relativer Macht-Diffusion im internationalen System, der Ausbreitung von Nationalismus, Rüstung und eigenständiger Sicherheitspolitik in den Regionen der Dritten Welt scheinen selbst die Supermächte einen gewissen Verlust an Gestaltungs-, Kontroll- und Steuerungs-

fähigkeit hinnehmen zu müssen. Vor diesem Hintergrund scheint es fragwürdig, die Kriege in der Dritten Welt pauschal als außengesteuerte, extern bestimmte „Stellvertreterkriege“ zu bezeichnen. Das populäre Bild vom „Stellvertreterkrieg“ unterstellt einen Gleichklang der Interessen von „Stellvertreter“ und Interventionsmacht, eine massive materielle Abhängigkeit des ersteren von letzterer sowie eine ausreichende Fähigkeit der fremden Macht zur Kontrolle und Steuerung des „Stellvertreters“<sup>30)</sup>. Doch ist die reale Welt kein „Marionetten-Theater“, in dem willfährige „Marionetten-Regime“ und „Satelliten-Staaten“ als Kriegsparteien für fremde Mächte kämpfen. So dürfte es vermutlich schwerfallen, in der Vielfalt kriegerischer Konflikte in der Dritten Welt echte und eindeutige „Stellvertreterkriege“ auszumachen. Wenn also von der „Süddimension“ des Ost-West-Konflikts die Rede ist, so sollte man dabei wohl eher die komplexen Verflechtungen mancher lokaler/regionaler Kriege mit diesem Konflikt sowie die Interessenlagen, Wahrnehmungsraster und Verhaltensmuster der Supermächte im Blickfeld haben als eine oftmals pauschal unterstellte Einordnung solcher Kriege in die west-östliche Blocklogik.

Wird die Bedeutung globaler Faktoren zu absolut gesetzt, geraten leicht die lokale und regionale Eigendynamik von Konflikten und deren komplizierte Wechselwirkungen mit externen Einflüssen aus dem Blickfeld. Für den akuten Ausbruch von Kriegen bedarf es offensichtlich noch zusätzlich ganz konkreter und spezifischer innergesellschaftlicher und regionalpolitischer Anlässe und Bedingungen, die jeweils in ihrer historischen Besonderheit untersucht werden müssen. Solche typischen lokalen und regionalen Ursachen inner- und zwischenstaatlicher Kriege in der Dritten Welt sollen im folgenden kurz erörtert werden.

### 3. Regionale/Lokale Ursachenfaktoren

Allgemein läßt die auffällige Häufung von Bürgerkriegen in der Dritten Welt vermuten, „daß die gewaltsamen Konflikte in den Strukturdefekten der Entwicklungsgesellschaften begründet sind. Offenbar besteht ein enger Zusammenhang zwischen ungelösten wirtschaftlichen oder ethnisch-kulturellen Modernisierungskonflikten, mangelnder politischer Konsolidierung und der Anwendung militärischer Gewalt“<sup>31)</sup>. Wesentlicher Ausgangspunkt der Ursachen-Analyse von sozial-revolutionären Bürgerkriegen (etwa in Mittelamerika) ist die extrem ungleiche Verteilung von Einkommen, Vermögen und Lebenschancen in einer Gesellschaft, die in den

27) Joachim Betz, Militärische versus entwicklungspolitische Stabilisierung der Dritten Welt, in: Rudolf Hamann (Hrsg.), Die „Süddimension“ des Ost-West-Konflikts, Baden-Baden 1986, S. 220.

28) Georg Krämer, Weltmilitärordnung und Dritte Welt, Bielefeld 1983.

29) Hierzu Rudolf Hamann (Hrsg.), Die „Süddimension“ des Ost-West-Konflikts, Baden-Baden 1986.

30) Hierzu Bertil Dufer, Military Intervention in Civil Wars: the 1970s, Aldershot 1985, S. 105 ff.

31) G. Braun (Anm. 20), S. 60.

politisch-sozialen Strukturen dieser Gesellschaft begründet ist und damit strukturelle Ungleichheit bzw. strukturelle Gewalt darstellt. Durch Androhung bzw. Anwendung von staatlicher Repression wird dieser gesellschaftliche Status quo aufrechterhalten. Doch kann nun unter bestimmten Bedingungen die strukturelle, staatlich institutionalisierte und „von oben“ abgesicherte Gewalt eine „von unten“ her sich formierende und organisierende personale, direkte „Gegengewalt“ in Form von revolutionären Massen- und Guerillabewegungen produzieren und provozieren. Im Zuge von wirtschaftlichen und sozialen Modernisierungsprozessen, vor allem bei wachsender Verstädterung, vermehrter Bildung und verdichteter Kommunikation, kommt es in der Regel bei den Mittelschichten, aber auch bei Teilen der Unterschichten, zu erhöhten Einkommenserwartungen, politischen Partizipations- und sozialen Statusansprüchen. Können die Erwartungen und Ansprüche dieser gesellschaftlichen Gruppen infolge knapper Mittel, der Verweigerung oder Unfähigkeit der Herrschenden nicht eingelöst werden, so fühlen sich die unzufriedenen Gruppen gegenüber den Bessergestellten in der Gesellschaft relativ benachteiligt und organisieren den bewaffneten Aufstand gegen das ungerechte und unterdrückerische Regime. Sind die Machthaber nicht bereit oder unfähig, „die politische und ökonomische Partizipation und Mitwirkung“ der Unzufriedenen „zu institutionalisieren, müssen deren Versuche der Interessenartikulation notwendigerweise einen illegalen und gewaltsamen Charakter annehmen“<sup>32)</sup>.

Die Analyse der Ursachen von Separations- und Sezessionskriegen in der Dritten Welt verweist vor allem auf die besondere Struktur von Vielvölkerstaaten<sup>33)</sup>. Namentlich in Asien und Afrika ist der vorherrschende Staatstyp eine künstliche, vom Kolonialismus produzierte „Staatsnation“, jedoch kein historisch gewachsener „Nationalstaat“ wie in Europa. Die Gesellschaften dieser Staaten sind im Regelfall durch ethnische Vielfalt und Unterschiedlichkeit sowie durch kulturellen Pluralismus gekennzeichnet und bestreiten oft – zumindest in wichtigen Teilen der Bevölkerung – die Legitimität des Staates und seiner Herrschaftsgruppen. Diese Gruppen wiederum, die eine „Nationenbildung“ betreiben wollen, können sich dabei meist nur eines „territorialen Nationalismus“ auf der Grundlage kolonialer Grenzen und Verwaltungseinheiten bedienen. Zwar verstärkte vielfach der gemeinsame antikoloniale Kampf die nationale

Identifikation, doch erwies sich dieser Konsens in der nachkolonialen Ära meist als zu wenig tragfähig. Bei dem nunmehr einsetzenden Konkurrenzkampf um die Besetzung des Staatsapparates und der damit verbundenen Einfluß- und Statuspositionen sowie um die Verteilung von knappen Ressourcen brachen vielfältige ethnisch, religiös und kulturell geprägte Konflikte auf. Separatistisch-sezessionistische Bestrebungen bedrohten dabei nicht nur die territoriale Integrität des Staates, sondern darüber hinaus auch die Legitimität der Regime und die Autorität des staatlichen Machtapparats. Dieser grundlegende Widerspruch zwischen Staat und Nation bzw. die Nichtlösung fundamentaler Probleme nationaler Identität und Selbstbestimmung haben in Teilen Asiens und Afrikas zu einigen der hartnäckigsten und gewaltintensivsten Bürgerkriege der letzten Jahrzehnte geführt (u. a. Sezessionskrieg Ost-Pakistans, des heutigen Bangladesch, Libanon, Biafra/Nigeria, Sudan, Tschad, Äthiopien/Eritrea).

Zwischenstaatlichen Kriegen in der Dritten Welt liegt zumeist ein Zusammenwirken von innergesellschaftlichen und regionalpolitischen Bedingungen zugrunde. Hier wären zunächst das Machterhaltungs- und Machtausbauinteresse von Herrschaftsgruppen gegenüber auswärtigen Herausforderungen zu nennen (wie wohl das des irakischen Baath-Regimes gegenüber der Bedrohung durch die fundamental-islamische Revolution im Iran)<sup>34)</sup>, ferner die Ableitung innerer Spannungen gegen einen Außenfeind, um internen Problemdruck zu verringern (wie es wohl die argentinische Militär-Junta im Falkland-Malwinen-Krieg gegen Großbritannien handhabte)<sup>35)</sup> und schließlich die politischen und/oder ökonomischen Gewinn-Interessen von einflußreichen Bevölkerungsgruppen (wie etwa derartige Interessen somalischer Clan-Gruppen im Grenzkonflikt zwischen Somalia und Äthiopien)<sup>36)</sup>. Darüber hinaus müssen aber auch kulturell-psychologische Faktoren wie überkommene Feindbilder und militante Nationalismen angeführt werden sowie schließlich politische Krisenentscheidungsprozesse, die oftmals mit kriegsauslösenden Fehlwahrnehmungen und Fehleinschätzungen der potentiellen Gegner und der regionalen und globalen Umwelt verbunden sind (wie beispielsweise im Golfkrieg auf irakischer Seite, im Falkland/Malwinen-Krieg vor allem auf argentinischer, aber auch auf britischer Seite, und im Ogadenkrieg auf somalischer Seite).

<sup>32)</sup> Rolf Hanisch, Einführung: Soziale Bewegungen und Entwicklungspolitik in: Ders. (Hrsg.), Soziale Bewegungen in Entwicklungsländern. Baden-Baden 1983, S. 7.

<sup>33)</sup> Zum folgenden Khushi M. Khan/Volker Matthies, Kriegerische Konflikte in der Dritten Welt: Problemhorizont und Forschungsansätze, in: Dies. (Hrsg.), Regionalkonflikte in der Dritten Welt. München-Köln-London 1981, S. 45 ff.

<sup>34)</sup> Hierzu Anja Malanowski/M. Stern (Hrsg.), Iran-Irak, „Bis die Gottlosen vernichtet sind“. Reinbek bei Hamburg 1987.

<sup>35)</sup> Hierzu Jörg Meister, Der Krieg um die Falkland-Inseln 1982, Osnabrück 1984.

<sup>36)</sup> Hierzu Volker Matthies, Der Ogaden-Krieg zwischen Somalia und Äthiopien von 1977/78: Ursachen-Verlauf-Folgen, in: Afrika Spectrum, (1987) 3.

Des weiteren muß auf die im Vergleich zu Europa noch mangelnde territoriale Konsolidierung und machtpolitische Ausdifferenzierung des peripheren Staatensystems verwiesen werden. Seit dem Zweiten Weltkrieg ging es im europäischen Staatensystem mehr um die Sicherung territorialer Besitzstände als um territorialen Zugewinn, weniger um eine Veränderung der Grenzen als um deren exakte Delimitierung und Demarkierung. Die klassischen Nationalismus- und Minderheitenprobleme verloren an relativer Bedeutung, und die Blockbildung entlang der Ost-West-Achse formalisierte und stabilisierte die politischen Einflußzonen der Supermächte. Im Bereich der Dritten Welt war und ist jedoch eine solche staatlich-territoriale Konsolidierung noch nicht zu beobachten. Unklare koloniale Grenzziehungen, vielfältige Nationalismus- und Minderheitenprobleme sowie vorkoloniale begründete, wieder aufbrechende Gebietsansprüche führten dort bereits zu etlichen Grenzstreitigkeiten und zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen. Dies geschieht insbesondere da, wo in entlegenen und bisher kaum erschlossenen Grenzregionen wertvolle Rohstoffe entdeckt wurden, so daß sich oftmals Grenz- und Territorialkonflikte mit Ressourcenkonflikten verbinden.

### III. Zur Kriegsverhütung und Friedenssicherung in der Dritten Welt

Doch auch für die Dritte Welt ließe sich die Frage aufwerfen, ob Krieg als rationales und wirksames Mittel von Politik überhaupt noch „lohnt“. Vor allem zwei Argumente scheinen eindeutig für eine negative Beantwortung dieser Frage zu sprechen: zum einen das ethisch-moralische Argument, das auf die inhumanen Kosten von Krieg verweist und zum anderen das politische Argument, das die Frage stellt, „ob Krieg wirklich noch eine rationale Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln . . . sein kann, selbst unterhalb der Schwelle zum atomaren Krieg, und ob gewaltlose Verteidigungs-, Widerstands-, Aufstands- und Befreiungsstrategien nicht nur menschlicher sind, sondern auch effizienter wären“<sup>37)</sup>. Skeptisch äußern sich auch Kidron/Smith: „Die Ergebnisse eines Krieges sind oft zweifelhaft, in der Regel produziert er keinen Gewinn,

Hinzu kommt die sich bereits vollziehende und in der Zukunft weiter anhaltende ökonomische und machtpolitische Differenzierung und Hierarchisierung des peripheren Staatensystems. Die zunehmende Herauskristallisierung von konfligierenden „Nationalinteressen“ sowie die verstärkte Ausbildung von konkurrierenden regionalen Mittel- oder Vormächten, die aufgrund ihrer demographischen, ökonomischen und militärischen Potentiale innerhalb der Dritten Welt eine Sonderstellung beanspruchen und einnehmen werden, machen ebenfalls neue und vermehrte Grenz- und Territorial- sowie Hegemonie- und Ressourcenkonflikte wahrscheinlich<sup>37)</sup>. Wie Wolf Grabendorff treffend bemerkt hat, werden solche Konflikte „zumeist durch ein komplexes Zusammenwirken von Grenzstreitigkeiten, historischen Feindbildern, wirtschaftlichen Konkurrenzsituationen, Systemgegensätzen, rüstungstechnischen Ungleichgewichtigkeiten und Großmächteinflüssen virulent“<sup>38)</sup>. Als typische Beispiele für solche Konflikte seien genannt die Kriege zwischen Iran und Irak (Golfkrieg), zwischen Indien und Pakistan, zwischen Somalia und Äthiopien (Ogadenkrieg) sowie zwischen Israel und den arabischen Staaten.

sondern nur Verluste. Und wenn ein Krieg einen erkennbaren Gewinn für eine Seite produziert hat, so um einen Preis, daß dieser häufig nur durch weitere Kriege verteidigt werden muß“<sup>40)</sup>. Dem empirischen Befund für die Jahre von 1945 bis Ende 1984 zufolge wurden von 129 abgeschlossenen Kriegen nur 39 Konflikte mittels Verhandlungen beendet, 90 Konflikte jedoch mit militärischen Mitteln ausgekämpft<sup>41)</sup>. Die friedliche Beilegung von kriegerischen Konflikten scheint eher die Ausnahme, der gewaltsam-kriegerische Konfliktaustrag dagegen eher die Regel zu sein. Diesem unerfreulichen Befund entspricht in gewisser Weise auch der Stand der Friedensforschung, die zwar intensive „Kriegsursachenforschung“ betreibt, weniger jedoch auch eine „Friedensursachenforschung“. Weithin hat sie es versäumt, konkret-empirische Untersuchungen über erfolgreiche bzw. gescheiterte Friedensbemühungen in Vergangenheit und Gegenwart anzustellen oder aber den Hintergründen von „Beinahe- und Nicht-Kriegen“ nachzuforschen<sup>42)</sup>.

<sup>37)</sup> Raimo Väyrynen, Economic and Military Position of the Regional Power Centers, in: *Journal of Peace Research*, 16 (1979) 4; ders., Regional Conflict Formations: An Intractable Problem of International Relations, in: *Journal of Peace Research*, 21 (1984) 4; Dieter Senghaas, Regionalkonflikte in der Internationalen Politik. Versuch einer Trendanalyse, SWP-AP 2517, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, April 1987.

<sup>38)</sup> Wolf Grabendorff, Zwischenstaatliches Konfliktverhalten und regionales Konfliktpotential in Lateinamerika, SWP-AZ 2269, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1980, S. 5.

<sup>39)</sup> K. Gantzel/J. Meyer-Stamer (Anm. 2), S. 140.

<sup>40)</sup> Michael Kidron/Jan Smith, Die Aufrüstung der Welt. Ein politischer Atlas, Reinbek bei Hamburg 1983, Teil I.

<sup>41)</sup> K. Gantzel/J. Meyer-Stamer (Anm. 2), S. 137.

<sup>42)</sup> Hierzu Peter Wallensteen, Incompatibility, Militarization, and Conflict Resolution, in: ders./Johan Galtung/Carlos Portales (eds.), *Global Militarization*, Boulder, Col. 1984.

## 1. Negativer Frieden: Ansätze und Probleme friedlicher Konfliktregelung

Das Bemühen um Kriegsverhütung und friedliche Konfliktregelung obliegt vor allem den unmittelbaren Konfliktparteien selbst. Ob dieses Bemühen erfolgreich ist oder scheitert, scheint in der Regel von einer Vielzahl von Einflußfaktoren abhängig zu sein<sup>43</sup>): von der Art des kriegerischen Konflikts, seinen Ursachen, seiner Komplexität und seinem Verlauf, von der Binnenstruktur der Konfliktparteien, namentlich ihrer vorherrschenden bzw. widerstreitenden Interessenlagen und Zielorientierungen, etwa zwischen kriegstreibenden Parteien („Falken“) und kriegsverhütenden- bzw. -dämpfenden Parteien („Tauben“), ferner von Allianz- und Bündnisbeziehungen sowie von der Rolle des regionalen und internationalen Umfeldes, namentlich der interessierter dritter Parteien. Gelingt es den unmittelbaren Konfliktparteien jedoch, unter günstigen Rahmenbedingungen einen Prozeß friedlicher Konfliktregelung in Gang zu setzen, so lassen sich die wesentlichen Elemente und Sequenzen dieses Prozesses idealtypisch standardisieren und beschreiben<sup>44</sup>). Zunächst werden gewisse „Präliminarien“ eingeleitet und offene oder geheime „Friedensfühler“ ausgestreckt, um Verhandlungsbereitschaft und Verhandlungsspielräume auszuloten sowie Modalitäten und Prozeduren von Verhandlungen vorzuklären (u. a. Ort, Zeit und Agenda offener oder geheimer Gespräche, Zahl und Art der Teilnehmer, einschließlich der Hinzuziehung einer dritten Partei als Vermittler).

Den Präliminarien folgt sodann eine Regelung der akuten militärischen Probleme des Konfliktes, die zumeist eine Feuereinstellung, einen Waffenstillstand, die Schaffung von entmilitarisierten Zonen sowie Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen beinhaltet (im Falle von Bürgerkriegen speziell den Rückzug der Kriegsparteien auf bestimmte Gebiete, die Demobilisierung von Rebellenstruppen und deren Integration in die regulären Streitkräfte, ferner Garantien bzw. Amnestien für ehemalige Guerillakämpfer sowie Schutzvorkehrungen für Personen und Sachen in den früheren Kampfzonen).

Dieser Regelung der militärischen Probleme schließt sich die Klärung der politischen Fragen an: Bei zwischenstaatlichen Konflikten geht es hierbei um die Regelung territorialer Fragen (z. B. Grenz-

ziehung, Delimitierung und Demarkierung von Grenzen, Festlegung der Zugehörigkeit bestimmter Gebietsteile zu bestimmten Staaten; etwa die Kaschmirfrage zwischen Indien und Pakistan, die Ogadenfrage zwischen Somalia und Äthiopien, die Palästinafrage zwischen Israel und den arabischen Staaten), um die Gewährung von Sicherheitsgarantien (z. B. demilitarisierte Zonen entlang der Grenzen, Nichtangriffspakte), um die Klärung personenbezogener Fragen (z. B. Rückführung von Flüchtlingen, etwa aus Pakistan und Iran nach Afghanistan, aus Somalia nach Äthiopien; ferner Gefangenenaustausch, Wiederbelebung des Grenzverkehrs), um die Normalisierung der Beziehungen (z. B. diplomatischer Verkehr, wirtschaftliche Zusammenarbeit), um die Kontrolle und Überwachung der getroffenen Vereinbarungen (z. B. durch gemischte nationale oder internationale Beobachter und Kommissionen) sowie gegebenenfalls um die Auferlegung von Sanktionen und Strafen (z. B. Reparationszahlungen, wie sie etwa der Iran vom Irak fordert sowie die iranische Forderung, den irakischen Staatschef Hussein als Kriegsverbrecher abzuurteilen).

Bei Bürgerkriegen müssen andere Elemente der politischen Konfliktregelung und Problemlösung berücksichtigt werden. Im Falle von Kriegen, in denen es um das Machtmonopol und das Überleben einer Regierung sowie um die weitere Existenz eines bestimmten gesellschaftlichen und/oder wirtschaftlichen Systems geht, fällt eine Regelung politischer Fragen außerordentlich schwer. Zur Debatte stehen hier im wesentlichen die Machtbeteiligung der aufständischen Kriegspartei und die Durchführung substantieller Reformen, oftmals einer Landreform. Das Beispiel des Bürgerkrieges in El Salvador soll dieses Problem verdeutlichen. Hier wurde der (bislang vergebliche) Versuch unternommen, den Krieg zu „verhandeln“<sup>45</sup>). Nach zwei ergebnislosen Gesprächsrunden unter Vermittlung der katholischen Kirche im Herbst 1984 gingen ab Juni 1986 die Streitparteien wieder aufeinander zu. Die Regierung Duarte forderte von der Guerilla jedoch zunächst die Niederlegung der Waffen und dann eine Beteiligung an Wahlen, was die Guerilla jedoch, so Gutierrez, Mitglied der Verhandlungskommission der FMLN, als Forderung nach bedingungsloser Kapitulation empfand: „Duartes Vorschlag bedeutet, daß wir die Waffen strecken und uns dann in das eingliedern, was er einen demokratischen Prozeß nennt. Das ist weder seriös noch realistisch . . . Wenn wir die Waffen niederlegen, hören wir automatisch auf, an der Politik teilzunehmen“.

<sup>43</sup>) Hierzu und zum folgenden Evan Luard (ed.), *The International Regulation of Frontier Disputes*, London 1970; ders. (ed.), *The International Regulation of Civil Wars*, London 1972; R. F. Randle, *The Origins of Peace. A Study of Peacemaking and the structure of Peace Settlements*, New York-London 1973; William O. Staudenmaier, *Conflict Termination in the Third World: Theory and Practice*, in: S. G. Neuman/R. E. Harkavy (Anm. 5).

<sup>44</sup>) Zum folgenden vor allem R. F. Randle (Anm. 43).

<sup>45</sup>) Enrique A. Baloyra, *Verhandelter Krieg in El Salvador*, in: *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation*, Nr. 6/7, August 1986; siehe auch *Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation*, Nr. 3/November 1987 (Friedenssuche in Zentralamerika. Von der Contadora-Initiative über den Anas-Plan zum Abkommen von Guatamala).

men.<sup>46)</sup> Demgegenüber forderte die Guerilla einen Waffenstillstand, die Beteiligung an einer Übergangsregierung und die Eingliederung ihrer Kämpfer in die regulären Streitkräfte. Letztendlich scheiterten die Gespräche im Herbst 1986 jedoch wohl an inhaltlichen Fragen der Reformpolitik: „Wir wollen Frieden und keine Befriedung. In El Salvador ist der Kampf für Frieden unlösbar mit dem Kampf für Freiheit, Unabhängigkeit, Selbstbestimmung und sozialer Gerechtigkeit verbunden. Eine Beendigung des Krieges ohne das Erreichen dieser Ziele käme einer Befriedung gleich, und eben das schlägt Duarte uns vor.“<sup>47)</sup>

Doch auch Separations- und Sezessionskonflikte lassen sich meist nur sehr schwer politisch verhandeln. Zwar stellt sich in solchen Konflikten die Überlebensfrage des Regimes nicht so unmittelbar, doch haben auch sie gewichtige Auswirkungen auf die Machtbasis und Legitimationsgrundlage einer Regierung, ferner auf die territoriale Integrität eines Staates sowie möglicherweise auch auf dessen ökonomische Reproduktionsfähigkeit. Darüber hinaus sind solche Konflikte in der Regel hochgradig emotionalisiert, weil in ihnen meist Fragen ethnischer und nationaler Identität und Loyalität mit im Spiele sind, die den jeweiligen Konfliktparteien kaum als kompromißfähig gelten. Letztlich stehen hierbei Idee und Konzept des autoritär-zentralistischen, entwicklungs-diktatorischen und unitarischen Nationalstaates europäischer Prägung in der Dritten Welt auf dem politischen Prüfstand. Wie könnten, müßten und sollten sozio-ökonomisch und ethnisch-kulturell gleichermaßen zerklüftete Gesellschaften der Dritten Welt (namentlich die großflächigen) politisch organisiert sein, wie sich die Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie gestalten, wie die ökonomischen Verteilungs- und politischen Partizipationsmuster beschaffen sein, um Separations- und Sezessionskonflikte entweder zu verhüten oder aber friedlich beizulegen?

Stichwortartig ließen sich hier Ansätze und Konzepte der Autonomie, der administrativ-staatlichen Dezentralisierung, des Föderalismus und des Minderheitenschutzes anführen. Als Musterbeispiel für einen halbwegs und zumindest zeitweilig gelungenen Versuch der friedlichen Beilegung eines Separations- und Sezessionskonfliktes kann das Autonomie-Statut von 1972 im Sudan gelten<sup>48)</sup>. Hier gelang es, einen langjährigen Bürgerkrieg zu beenden und für etwa zehn Jahre einen relativen (negativen)

Frieden herzustellen und aufrechtzuerhalten. Andererseits war diese Friedensregelung offensichtlich nicht stabil genug, um den Ausbruch eines neuerlichen Bürgerkrieges seit etwa 1983 zu verhindern. Unter günstigen innen- und regionalpolitischen Bedingungen (gleichlaufendes Interesse sowohl des Numeiri-Regimes als auch der Rebellen unter Joseph Lagu an einer Beendigung des Konflikts; Vermittlung durch Äthiopien in Gestalt des Kaisers Haile Selassie) kam es im Frühjahr 1972 zwischen den Streitparteien zum Abschluß des Abkommens von Addis Abeba. Dieses Abkommen sah u. a. regionale Selbstregierung und -verwaltung des Südens in politischen und sonstigen Bereichen vor, die nicht nationaler bzw. gesamtstaatlicher Natur waren (wie z. B. Außenpolitik, nationale Verteidigung und Entwicklungsplanung). Der Süden erhielt seine eigene Regierung (High Executive Council) und sein eigenes Parlament (People's Regional Assembly). Den ehemaligen Rebellen wurde volle Amnestie gewährt, sechstausend ihrer Guerillas wurden in die nationale Armee des Landes integriert; der Süden behielt eigene Streitkräfte, die allerdings zur Hälfte außerhalb der Region rekrutiert wurden. Ferner wurden die Sprachenfrage geregelt (im Süden Englisch neben Arabisch) und die Flüchtlinge in den Süden repatriert. Die Grenzen des Abkommens zeigten sich jedoch bei dessen Implementierung. Das historisch gewachsene, fundamentale wirtschaftliche und politische Ungleichgewicht zwischen Nord und Süd konnte durch das Abkommen nicht beseitigt werden; es fand keine Reallokation der Ressourcen und kein wirklicher politischer Machttransfer zugunsten des Südens statt, auch belastete tiefsitzendes Mißtrauen auf beiden Seiten der ehemaligen Kriegsgegner eine konstruktive Zusammenarbeit im Gesamtstaat. Seit 1983 lebte daher der Bürgerkrieg erneut auf und hält bis heute unvermindert an. Kennern des Konflikts zufolge liegt eine dauerhafte Lösung des Nord-Süd-Problems im Sudan letztlich in einem verfassungsmäßig abgesicherten Föderalismus<sup>49)</sup>.

## 2. Positiver Frieden: Überwindung des Krieges durch Entwicklung?

Sind Entwicklung und Frieden kontradiktorisch oder kompatibel? Johan Galtung löst diese schwierige Frage einfach auf, indem er Frieden und Entwicklung schlicht gleichsetzt und das eine durch das andere definiert<sup>50)</sup>. Entwicklung beseitigt strukturelle Gewalt und begründet damit positiven Frieden. Doch droht durchaus die Gefahr einer Tauto-

<sup>46)</sup> Gespräch Michael Stührenbergs mit Dagoberto Gutierrez, „Die Amerikaner müssen abziehen“, in: Die Zeit vom 12. April 1985, S. 11.

<sup>47)</sup> Michael Stührenberg, „Der lange Weg nach La Palma“, in: Die Zeit vom 7. Dezember 1984, S. 22.

<sup>48)</sup> Zum folgenden Haim Shaked, *Anatomy of an Autonomy: The Case of Southern Sudan*, in: Yoram Dinstein (ed.), *Models of Autonomy*, New Brunswick-London 1981; H. Assefa, *Mediation of Civil Wars. Conflict Resolution in the Sudan*, Boulder, Col. 1986.

<sup>49)</sup> Rainer Tetzlaff, *Sudan. Der Zweite Bürgerkrieg: Ein Dauerkonflikt über die Verteilung von politischer Macht und wirtschaftlichen Ressourcen*, in: *Internationales Afrika Forum*, (1984) 4.

<sup>50)</sup> Johan Galtung, *The Changing Interface between Peace and Development in a Changing World*, in: *Bulletin of Peace Proposals*, (1980) 2.

logie, wenn mit derart umfassenden, kaum eindeutig bestimmbar und operationalisierbaren Begriffen und Konzepten wie Frieden und Entwicklung so gradlinig umgegangen wird<sup>51</sup>). Mit Lothar Brock muß zur Kenntnis genommen werden, „daß Entwicklung — definiert in herkömmlichen Kategorien der komplexen Industrialisierung — bislang keinesfalls gleichbedeutend gewesen ist mit einer Verstärkung von Abrüstungsbereitschaft. Entwicklungspolitik im herkömmlichen Sinne ist also auch nicht gleichbedeutend mit Friedensstiftung“<sup>52</sup>). Dennoch scheint es mit Blick auf die gegenwärtige (west-)europäische Situation zumindest wahrscheinlich, daß Demokratisierung, mehr soziale Gerechtigkeit, Prosperität und starke wirtschaftliche Verflechtung sich langfristig doch in vergleichsweise friedlichen inner- und zwischenstaatlichen Beziehungen niederschlagen<sup>53</sup>). Andererseits sollte man aber auch nicht leichtfertig erwarten, daß ähnliche Entwicklungsprozesse in der Dritten Welt sich rasch und ungebrochen in demokratischem und friedfertigem Verhalten dortiger Regime manifestieren<sup>54</sup>), denn „ein positiver Frieden als Prozeß der Demokratisierung in Richtung auf zunehmende soziale Gerechtigkeit und abnehmende politische Herrschaft über Individuen“ stellt selbst „eine immense friedenspolitische Herausforderung“ dar, „deren gewaltlose Bewältigung (in einer weithin nichtdemokratischen Umwelt) als keineswegs ausgemacht gelten kann“<sup>55</sup>).

Der komplizierte Zusammenhang von Abrüstung und Entwicklung soll noch einmal verdeutlichen, daß es keine schlicht gradlinige Verbindung von Frieden und Entwicklung gibt. Die Umschichtung der Mittel von Rüstung zu Entwicklung wird kaum automatisch funktionieren<sup>56</sup>). Zwar könnte die Verbindung von Abrüstung und Entwicklung zumindest theoretisch einen Prozeß der Demilitarisierung, Entwicklung und Beseitigung von Kriegsursachen in Gang setzen, doch sollte man sich auch davor hüten, „den Bogen der Erwartungen zu weit zu spannen! Solange wir keine rechte Vorstellung von dem haben, was eine vernünftige Entwicklungspolitik ist, kann auch die Vermehrung von Hilfsgeldern nicht alle Probleme lösen“<sup>57</sup>). Auf diesem Hintergrund stellt sich dann die Frage nach den Konturen und Substanzen einer „vernünftigen“ Entwicklung bzw. nach einer „friedens-intensiven“

Entwicklungsstrategie, die bislang jedoch noch nicht zu beantworten ist<sup>58</sup>). Daher noch einmal: „Es gibt keine problemlose positive Beziehung zwischen sinnvollen Entwicklungsprozessen und der Existenz inneren und äußeren Friedens. Denn jeder Entwicklungsprozeß, selbst ein ausgeglichener, führt zu Umbrüchen und ist deshalb mehr oder weniger konfliktgeladen. Dennoch lassen sich die innere Krisenanfälligkeit und die Gefahr einer Internationalisierung innerer Konflikte in der Folge breitenwirksamer Entwicklung begrenzen.“<sup>59</sup>)

### 3. Krieg und Frieden in der Dritten Welt in historischer Perspektive

Die Analyse der Kriege in der Dritten Welt darf nicht auf den Zeitraum seit Ende des Zweiten Weltkrieges begrenzt werden. Dies wäre eine historisch verkürzte Betrachtungsweise, die wichtige vorkoloniale und kolonialzeitliche Bestimmungsfaktoren gegenwärtiger Konflikte außer acht ließe. Dem gewaltsam auferlegten „Kolonialfrieden“ gelang es oft nur, ältere, bereits vorkolonial virulente Konflikte stillzulegen, nicht jedoch, die strukturellen Gründe für diese zu beseitigen. Modifiziert und verschärft durch den Kolonialismus brachen spätkolonial bzw. nachkolonial solche Konflikte dann wieder auf. Alte und neue Konfliktpotentiale verbanden, vermischten und potenzierten sich; der Kolonialismus löste, besonders infolge von Industrialisierung und moderner Staatlichkeit, enorme soziale Wandlungsprozesse aus, die wiederum große Spannungen freisetzen. Dem Historiker Imanuel Geiss erscheinen diese kriegsträchtigen Spannungen in der Dritten Welt, gerade im Vergleich mit Europa, so zynisch es auch klingen mag, „historisch sozusagen normal: Industrialisierung, Modernisierung, nationale Unabhängigkeit und Aufbau neuer nationaler Gesellschaften . . . sind gewaltige Veränderungen, ja Umwälzungen, die in der Geschichte bisher noch stets mit ungeheuren Spannungen und gewaltsamen Konflikten verknüpft waren.“<sup>60</sup>) Auch wenn die stärker auf die Gegenwart fixierte Kriegsursachenforschung den empirischen Befund erbracht hat, „daß das Hauptproblem die innerstaatlichen Kriege in der . . . Dritten Welt sind“, dann kommt darin ebenfalls „der enorme gesellschaftliche Wandel zum Ausdruck, der sich dort vollzieht und unter den gegebenen Herrschaftsbedingungen wie sozioökonomischen Deformationen allzu häufig gewaltsame Formen annimmt“<sup>61</sup>). Im Bereich Europas und der (westlich-demokratischen) Industriegesellschaften ist dieser umfas-

<sup>51</sup>) Hierzu L. Brock (Anm. 13), S. 63.

<sup>52</sup>) Lothar Brock, Abrüstung als Entwicklungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/80 vom 18. Oktober 1980, S. 25.

<sup>53</sup>) Hierzu J. Betz (Anm. 27), S. 222; Volker Rittberger, Zur Friedensfähigkeit von Demokratien. Betrachtungen zur politischen Theorie des Friedens, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/87 vom 31. Oktober 1987.

<sup>54</sup>) J. Betz (Anm. 27).

<sup>55</sup>) M. Mandler/W. Schwegler-Rohmeis (Anm. 22), S. 20.

<sup>56</sup>) Hierzu Herbert Wulf (Hrsg.), Aufrüstung und Unterentwicklung, Reinbek bei Hamburg 1983.

<sup>57</sup>) L. Brock (Anm. 52), S. 25.

<sup>58</sup>) Hierzu Björn Hettne, Peace and Development. Contradictions and Compatibilities, in: Journal of Peace Research, 20 (1983) 4.

<sup>59</sup>) D. Senghaas (Anm. 37), S. 11.

<sup>60</sup>) Imanuel Geiss, Die großen Konflikte in der Dritten Welt. Genese, Verlauf und Kontinuitäten in universalhistorischer Sicht, unv. Ms., o. O. und o. J., S. 4.

<sup>61</sup>) K. Gantzel/J. Meyer-Stamer (Anm. 2), S. 137.

sende Modernisierungsprozeß der Neuzeit erst nach schmerzlichen historischen „Lernkosten“ in Form von revolutionärer Gewalt, Bürgerkrieg und Krieg heute einigermaßen ausgereift und konsolidiert. Im Zuge von demokratischer Machtteilung, wirtschaftlicher Prosperität und zunehmender sozialer Gerechtigkeit entfalteten sich relativ stabile Gesellschaften und konsolidierte Nationalstaaten mit einer Vielzahl von national- und sozialintegrativen Einrichtungen und Verfahren zur friedlichen Konfliktregelung und -minderung. Dies war letztlich die Folge eines langwierigen „Prozesses der Zivilisation“, bei dem vermittels eines sozialen Konkurrenz- und Monopolmechanismus allmählich eine Monopolisierung von Gewalt und höhergradige Verflechtung von Gesellschaft stattfand<sup>62</sup>).

In der Dritten Welt ist es jedoch weithin noch nicht einmal zu einer innerstaatlichen Konsolidierung gekommen, geschweige denn zu einer Konsolidierung des dortigen Staatensystems insgesamt. Hier finden gegenwärtig die uns aus der europäischen Entwicklungsgeschichte vertrauten innergesellschaftlichen und zwischenstaatlichen Machtrivalitäten und Hegemoniekonflikte statt, jedoch meist ohne „zivilisierende“ gesellschaftliche Verflechtungsprozesse. Möglicherweise deshalb, weil dort moderne Staatlichkeit nicht wie in Europa organisch gewachsen, sondern aus europäischem, kolonialistischem Erbe gleichsam künstlich aufgesetzt ist? Ekkehart Krippendorf zufolge wurden die neuen Staatseliten der Dritten Welt „so in Strukturen sozialisiert, in denen die Repression gegen die eigene, in der Regel alles andere als national-homogene Bevölkerung ebenso vorprogrammiert war wie der militärische Anspruch auf institutionelle Verkörperung von Effizienz, Rationalität und Staatsvernunft. Religions-, Stammes-, Bürger- und Sezessionskriege . . . waren damit ebenso unvermeidlich geworden wie sol-

che um ethnisch zu Recht umstrittene Grenzen“<sup>63</sup>). Doch muß Krippendorf zunächst entgegengehalten werden, daß es auch schon vor der kolonialen Aufstülpung des modernen, europäischen Staatsmodells Kriege in den Regionen der heutigen Dritten Welt gab, und zwar im Zuge der eigenständigen Herausbildung von staatlich verfaßten Gesellschaftsformationen. Krippendorfs flüchtige Rekonstruktionen und Projektionen möglicher historischer und künftiger Alternativen (z. B. Pan-Bewegungen, nichtstaatlich verfaßte Gesellschaften als Ergebnis revolutionärer Befreiungskämpfe) zu staatlich organisierter Herrschaft bleiben allzu unscharf und spekulativ. Auch vermag er nicht überzeugend darzulegen, daß diese Alternativen weniger gewalt- und kriegsträchtig (gewesen) sein würden. Doch könnte es den Gesellschaften der Dritten Welt nicht möglich sein, im Bereich von Krieg und Frieden auf schmerzliche historische „Lernkosten“ und eine „nachholende Entwicklung“ zu verzichten?

Hierzu bedürfte es jedoch der engagierten Mithilfe der entwickelten Staatenwelt, in der Krieg heute zum Anachronismus geworden ist. Diese Staatenwelt ist seit Ende des Zweiten Weltkrieges immer wieder auf vielfältige Weise (als direkte Kriegspartei, als Interventionsmacht, als Waffenlieferant usw.) und aus vielerlei Gründen (Herrschafts- und Interessenwahrung, Rohstoffsicherung usw.) kriegerisch in Asien, Afrika und Lateinamerika tätig geworden und hat dadurch die dortigen gewaltsamen Auseinandersetzungen mit initiiert, geschürt, ausgeweitet und ausgenutzt. Zumindest dies zu unterbinden, wäre heute die historische Aufgabe und Verpflichtung jener gesellschaftlichen Kräfte und Staaten, auf deren Wirken in der Vergangenheit die Entstehung der Dritten Welt überhaupt erst zurückgeht.

<sup>62</sup>) Hierzu Norbert Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation*, Bd. 2, *Wandlungen der Gesellschaft*, Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation, Frankfurt/Main 1976.

<sup>63</sup>) E. Krippendorf (Anm. 26), S. 144.

# Die Afrika-Politik der Reagan-Administration

## I. Einführung

Die Afrika-Politik der Reagan-Administration wird vor allem von den strategischen Interessen der USA im Rahmen des Ost-West-Gegensatzes bestimmt. Aber innerhalb dieser Interessen nimmt Afrika eine relativ untergeordnete Position ein. Das wird besonders deutlich, wenn man die Auslandshilfe der USA an Israel mit den Aufwendungen für Afrika vergleicht. Für 1988 sieht die Reagan-Administration 1,8 Mrd. US-Dollar Rüstungskaufbewilligungen und 1,2 Mrd. US-Dollar Wirtschaftshilfe für Israel vor<sup>1)</sup>. Bei den Kongreßbeschlüssen für den Haushalt 1988 hat sich der Trend erhärtet, so daß die amerikanische Regierung immer weniger in der Lage ist, ihre Wirtschaftshilfe gezielter auch in nichtprioritären Regionen einzusetzen. 1988 werden 72 Prozent der bilateralen Wirtschaftshilfe der USA in Höhe von 4,9 Mrd. US-Dollar sich auf wenige Schlüsselländer konzentrieren wie Israel, Ägypten, Pakistan und die Philippinen<sup>2)</sup>. Bei einem Vergleich der regionalen Verteilung der sicherheitsorientierten Wirtschaftshilfe (Economic Support Fund) für das Jahr 1986 zeigt sich, daß Israel und Ägypten 1,936 Mrd. US-Dollar erhielten, die übrigen Länder des Mittleren Osten 350 Mio. US-Dollar und Sub-Sahara-Afrika nur 244 Mio. US-Dollar. Im letzteren Falle wurde der Ansatz von 1987 sogar um ein Drittel gekürzt. Die Aufwendungen für die gesamte Militärhilfe an Sub-Sahara-Afrika (Military Assistance Program [MAP], Foreign Military Sales [FMS] und International Military Education and Training Program [IMET]) beliefen sich 1985 auf 169 Mio. US-Dollar. Das entspricht ca. drei Prozent des globalen Militärlieferungsprogramms der USA<sup>3)</sup>.

Die Südafrika- und die Libyen-Politik der Reagan-Administration standen bisher im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Aber die amerikanische Südafrika-Politik stagniert seit den Präsident Reagan aufgezwungenen Sanktionsbeschlüssen vom September 1985 und Oktober 1986. Der Wert der US-Direktinvestitionen in Südafrika hat sich zwischen 1982 und 1986 von 2,4 Mrd. US-Dollar auf 1,3 Mrd. US-Dollar fast halbiert. Ende 1987 dürfte er bei ca. 1 Mrd. US-Dollar liegen<sup>4)</sup>. 143 amerikanische Firmen haben in den letzten fünf Jahren Südafrika verlassen. Davon haben 45 über Lizenz-

und Technologieverträge ihre zukünftige Marktpräsenz abgesichert. Die noch verbliebenen 168 Firmen sehen sich einer neuen Disinvestment-Kampagne gegenüber, nachdem der Kongreß neue Doppelbesteuerungsbestimmungen genehmigt hat<sup>5)</sup>. Der amerikanische Handel mit Südafrika ist 1987 gegenüber der japanischen Konkurrenz zurückgefallen. Im Zeitraum bis Oktober 1987 betrug der südafrikanisch-amerikanische Handel 2,5 Mrd. US-Dollar gegenüber Japans Handelsaustausch mit Südafrika im Wert von 3,1 Mrd. US-Dollar<sup>6)</sup>. Die Boykottkampagne in den USA kann sich in Zukunft auf solche japanischen und westeuropäischen Firmen ausdehnen, die weiterhin in Südafrika tätig sind. Zum Jahrestag des Sanktionsbeschlusses vom Oktober 1987 hat Präsident Reagan sich erneut gegen die Sanktionspolitik ausgesprochen und eine weitergehende Gesetzgebung strikt abgelehnt<sup>7)</sup>. Die Ansätze eines realistischen Dialogs zwischen dem State Department und dem ANC, wie sie in dem Treffen von Außenminister Shultz und Oliver Tambo zum Ausdruck kamen, haben bisher zu keiner neuen konstruktiven Strategie geführt, auch wenn der amerikanische Botschafter in Südafrika nun von der Notwendigkeit der Bildung einer schwarzen Mehrheitsregierung mit spezifischem Minderheitenschutz und nicht nur von der Teilnahme der Schwarzen an der Macht spricht<sup>8)</sup>. Die Frage nach dem Ausmaß des sowjetischen Einflusses auf den ANC blockiert zur Zeit jede neue Initiative, vor allem während der Phase des Wahlkampfes in den USA<sup>9)</sup>.

Die Konfrontationspolitik gegenüber Libyen gipfelte 1985 in dem schließlich fallengelassenen Plan einer amerikanisch-ägyptischen Invasion und ein Jahr später in der Bombardierung Libyens im April 1986, bei der eine eventuelle physische Eliminierung Khadafis in Kauf genommen wurde<sup>10)</sup>. Die

5) William Claiborne, U. S. Companies in South Africa Facing Double Taxation, in: International Herald Tribune vom 23. Dezember 1987.

6) African Business, Dezember 1987, S. 9.

7) Neil A. Lewis, Reagan Rejects New Pretoria Sanctions, in: International Herald Tribune vom 2. Oktober 1987.

8) John D. Battersby, U. S. Envoy Says Blacks Must Govern in Pretoria, in: International Herald Tribune vom 10. Dezember 1987.

9) Michael Radu, The African National Congress: Cadres and Credo, in: Problems of Communism, 36 (1987) 7/8, S. 58-75.

10) Bob Woodward/Don Oberdorfer, State Dept. Said to Thwart '85 Plan to Invade Libya, in: International Herald Tribune vom 21. Februar 1987; Aim of U. S. Raid Was to Kill Gadhafi, Report Says, in: International Herald Tribune vom 23. Februar 1987.

1) Lionel Barber, US views Israel's 'deadly embrace', in: Financial Times vom 15. Januar 1988.

2) John M. Gashko, Officials Say Congress Hinders U. S. Aid Efforts, in: International Herald Tribune vom 14. Januar 1988.

3) William H. Lewis, U. S. Military Assistance to Africa, in: CSIS Africa Notes, vom 6. August 1987, S. 4.

4) Africa News, 28 (1987) 3. S. 8.

Resultate dieser „Zwangs-Diplomatie“ blieben hinter den gesteckten Zielen zurück<sup>11)</sup>. Nach den Auswirkungen des Iran-Contra-Skandals und dem Abgang von William Casey, dem Direktor der CIA, von John M. Poindexter, dem ehemaligen Chef des Nationalen Sicherheitsrates, von Oliver North, dem stellvertretenden Direktor für politisch-militärische Angelegenheiten im Nationalen Sicherheitsrat, und schließlich von Verteidigungsminister Caspar Weinberger veränderte sich auch die amerikanische Strategie gegenüber Libyen. Die Position des State Departments hatte zeitweise wieder stärkeres Gewicht erhalten. In Übereinstimmung zwischen dem Weißen Haus und dem State Department ist die Reagan-Administration daher von einer Strategie der aktiven Destabilisierung zu einer Politik der weiteren Isolierung des Regimes von Khadafi übergegangen. Die direkte amerikanische Militäraktion gegen Libyen hat in der Sicht der Reagan-Administration insofern einen Wendepunkt gebracht, als die Position Khadafis in Libyen selbst und in der Region durch diese Aktion und als Folge seiner gescheiterten Tschadpolitik verschlechterte sich erheblich. Die Reagan-Administration geht nun davon aus, daß es kaum möglich sein wird, Khadafi von außen mit militärischen Mitteln zu stürzen. Sie stellt sich vielmehr darauf ein, daß Khadafi noch auf lange Sicht die Macht in Libyen ausüben wird, wenn auch in einer geschwächten Position. Das Regime soll politisch und wirtschaftlich in der gesamten

Region weiter isoliert werden. Zwar räumt die Reagan-Administration ein, daß die vor zwei Jahren verhängten Wirtschaftssanktionen nur geringen Einfluß auf die libysche Volkswirtschaft gehabt haben<sup>12)</sup>, aber die libysche Wirtschaft ist durch den Preisverfall des Erdöls ohnehin in eine schwierige Situation gekommen. Während Libyen noch 1985 ca. 10 Mrd. US-Dollar Erdöleinnahmen erwirtschaftete, sanken die Einnahmen trotz etwa gleichbleibender Erdölproduktion auf 6 Mrd. US-Dollar im Jahr 1987<sup>13)</sup>. Die amerikanische Regierung hat nun die Handelssanktionen gegenüber Libyen für ein drittes Jahr bis Januar 1989 verlängert, denn die USA sehen keine Hinweise, daß Libyen seine bisherige Politik der Unterstützung des internationalen Terrorismus und der Subversion aufgegeben hat<sup>14)</sup>. Offensichtlich ist auch die Sowjetunion gegenüber dem Libyen Khadafis auf Distanz gegangen, da Libyen Schwierigkeiten hat, von der Sowjetunion zu günstigen Bedingungen Waffen zu kaufen<sup>15)</sup>. In der Dekade von 1973 bis 1983 hat Libyen 12 Mrd. US-Dollar für Waffen ausgegeben, die zumeist, aber nicht nur, aus der Sowjetunion stammten. Nun wandte sich Khadafi an China<sup>16)</sup>. Im Folgenden soll an einigen Beispielen die Realität der Afrika-Politik der Reagan-Administration detaillierter aufgezeigt werden. Dabei konzentriert sich dieser Beitrag bewußt auf Staaten, die zumeist nicht im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion über die amerikanische Afrika-Politik stehen.

## II. Marokko

Die amerikanische Politik gegenüber Marokko ist vor allem durch die strategische Position Marokkos am südlichen Zugang des Mittelmeeres bedingt<sup>17)</sup>. Die Operationen der 6. Flotte der USA benötigen die landgestützten Basen nicht nur der NATO-Länder, sondern auch der südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeeres wie Marokko und Ägypten. Durch die bilateralen Abkommen der USA mit Marokko soll die Südflanke der NATO abgesichert

werden. Marokko und indirekt Tunesien haben daher einen wichtigen Stellenwert in der amerikanischen Globalstrategie. Die bedeutendste Vertiefung der bilateralen Militär- und Sicherheitskooperation zwischen den USA und Marokko waren die Übereinkunft zur Errichtung einer gemeinsamen Militärkommission im Februar 1982 sowie das Abkommen vom Mai 1982, nach dem Streitkräfte der Rapid Deployment Force (RDF) der USA das Recht erhielten, zwei marokkanische Luftbasen während Krisenzeiten im Mittleren Osten oder in Afrika für den Transit von Truppen zu nutzen, wobei Marokko jedoch ein Vetorecht beibehält. Die Reagan-Administration versuchte, für die RDF den erforderlichen logistischen Rückhalt, vor allem landgestützte Einrichtungen in der gesamten Region des Mittleren Ostens einschließlich Nordafrikas und des Horns von Afrika, zu erhalten.

Das starke Interesse der USA an der Stabilität Marokkos und an seiner Rolle als Alliiertes wird angesichts der umfangreichen Militärlieferungen der USA an Marokko besonders offensichtlich. Bis 1985 unterzeichnete Marokko Vereinbarungen über den Kauf von Waffen aus den USA innerhalb des Foreign Military Sales Programms von mehr als 800 Mio. US-Dollar. Dazu gehörten Lieferungen

<sup>11)</sup> Tim Zimmermann, *The American bombing of Libya. A success for coercive diplomacy?* in: *Survival*, (1987) 5/6, S. 195–214.

<sup>12)</sup> Eine Analyse der Effektivität der Wirtschaftssanktionen findet sich bei: Helmut Hubel, *Libyen in der internationalen Politik*, in: Jean-Joseph Clam/Helmut Hubel, *Die Krise um Libyen*, Bonn 1987, S. 125 f.

<sup>13)</sup> Elaine Sciolino, *U. S. No Longer Considers Libya a Threat*, in: *International Herald Tribune* vom 11. Januar 1988.

<sup>14)</sup> *Libysche Waffenlieferungen an die IRA?*, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 27. November 1987; John K. Cooley, *The Long, Violent History of the Libya-IRA Connection*, in: *International Herald Tribune* vom 18. November 1987.

<sup>15)</sup> George C. Wilson/Molly Moore, *Libya Reported to Seek Weapons From China*, in: *International Herald Tribune* vom 4. Mai 1987.

<sup>16)</sup> George Henderson, *Quaddafi's Waterloo*, in: *Africa Report*, 32 (1987) 5, S. 24.

<sup>17)</sup> Richard B. Parker, *North Africa. Regional tensions and strategic concerns*, New York 1984.

wie die M-48 und M-60 Panzer sowie F-5 Jagdflieger<sup>18)</sup>). Die Reagan-Administration beseitigte sofort nach Amtsantritt 1981 die Begrenzungen für den Waffenverkauf an Marokko und weitete die bilaterale militärische Kooperation erheblich aus. Als erstes bewilligte sie die Lieferung von 180 M-60 A3 Kampfpanzern, die die Carter-Administration im November 1980 aus Rücksicht auf Algerien zurückgehalten hatte. Auf der Basis der beiden Abkommen von 1982 stiegen die Military Sales Credits für Marokko von 1982 30 Mio. US-Dollar auf 1983 100 Mio. US-Dollar. Die gesamte Militärhilfe der USA an Marokko betrug 1984 150 Mio. US-Dollar<sup>19)</sup>. Die enge bilaterale Militär- und Sicherheitskooperation zeigt sich darüberhinaus in der Arbeit des gemeinsamen Militärkomitees, in der Durchführung gemeinsamer Militärübungen (z. B. der amerikanisch-marokkanischen Seemanöver vom Januar 1985), im Austausch von Geheimdienstinformationen, bei der logistischen Kooperation beim Truppentransport in Krisenzeiten (z. B. während der Shaba-Krisen in Zaire) sowie in der Rolle, die Marokko bei der Ausbildung von UNITA-Guerrillas in der diplomatischen Unterstützung für die UNITA spielt. Die Militärlieferungen an Marokko müssen jedoch in enger Abstimmung mit alternativen Waffenlieferungen gesehen werden, vor allem mit denen Frankreichs.

Die Regierung König Hassans II. hat wiederholt die amerikanischen strategischen Ziele in Afrika im Rahmen des Ost-West-Gegensatzes unterstützt. Dies zeigte sich nicht nur in der Haltung Marokkos gegenüber den Konfliktherden im Mittleren Osten – insbesondere bei den vorsichtigen Versuchen einer Konfliktregelung zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn sowie bei dem Versuch der Überwindung der Isolierung Ägyptens nach dem Camp-David-Abkommen mit Israel –, sondern auch in der wirkungsvollen Hilfestellung Marokkos bei den Versuchen der USA, sowjetische oder kubanische, tatsächliche oder angenommene Destabilisierungsversuche in Afrika südlich der Sahara einzudämmen. Am spektakulärsten war diese Stellvertreterfunktion des marokkanischen Regimes bei der Entsendung marokkanischer Truppen bei der ersten und zweiten Shaba-Invasion in Zaire 1977/78.

Die bilateralen Beziehungen trübten sich, als Marokko und Libyen unerwartet im August 1984 die „Unions“-Vereinbarung von Oujda unterzeichne-

ten, die eine enge wirtschaftliche, soziale und politische Kooperation vorsah. Trotz erheblicher Kritik innerhalb des „liberalen“ Flügels und der einflussreichen Israel-Lobby innerhalb des Kongresses versuchte die Reagan-Administration, den Schaden zu begrenzen. Marokko mußte jedoch aus eigenem Interesse daran gelegen sein, die amerikanischen Waffenlieferungen nicht zu gefährden, was eine Vertiefung der Beziehungen zu Libyen längerfristig ausschloß. Marokko ging es darum, in der Frage der Westsahara Zeit zu gewinnen, um seine militärische Abschirmfront gegen die Polisario auszubauen<sup>20)</sup>. Die USA könnten nicht an einer militärischen Niederlage Marokkos im Westsaharakonflikt interessiert sein. Washington enthielt sich formal jeder direkten Einmischung in diesen Konflikt. Aber eine marokkanische Annexion sicherte die Kontrolle der vermuteten erheblichen Ressourcen in der Westsahara wie Erdöl, Phosphatvorkommen und wichtige strategische Rohstoffe durch ein mit den USA eng verbundenes Regime<sup>21)</sup>. Die amerikanischen Waffenlieferungen waren ausreichend, um eine marokkanische Militärdominanz in der Westsahara sicherzustellen, aber nicht umfassend genug, um die Polisario militärisch eindeutig zu schlagen.

Die Reagan-Administration war jedoch nach dem Abschluß der „Unions“-Vereinbarungen mit Libyen nicht bereit, Marokko weiterhin in gleichem Umfang zu stützen. Dazu war die Irritation über das einseitige marokkanische Vorgehen bei der Reagan-Administration zu groß und der Widerstand im Kongreß zu deutlich. Denn in der Sicht der USA verlieh die „Unions“-Vereinbarung Libyen neue Legitimität, im Gegensatz zu der Strategie Washingtons, Libyen zu isolieren. Marokko erreichte jedoch, daß die libysche Hilfe an die Polisario eingefroren wurde. Es gelang der 140 000 Mann starken Armee Marokkos, während der folgenden Jahre den Verteidigungswall in der Westsahara bis 1987 auf ca. 2 400 Kilometer auszudehnen und das elektronische Frühwarnsystem auszubauen<sup>22)</sup>.

Marokko beansprucht eine ähnliche Behandlung von Seiten der USA wie im Falle Ägyptens oder Israels, den beiden wichtigsten Empfängern amerikanischer Auslandshilfe. König Hassan zeigte sich deutlich enttäuscht über die amerikanische Zurückhaltung, als die USA 1986 nur 120 Mio. US-Dollar an Wirtschafts- und Militärhilfe bewilligten. Dabei verwies die marokkanische Regierung nicht nur auf die strategische Position Marokkos an der Straße

<sup>18)</sup> John Damis, *United States Relations with North Africa*, in: *Current History*, 84 (1985) 502, S. 194.

<sup>19)</sup> Die Gesamtzahlungen der USA an Marokko erreichten 1984 die spektakuläre Größenordnung von 600 Mio. US-Dollar (einschließlich 244 Mio. US-Dollar Agrarkredite, 150 Mio. US-Dollar Investitionen für den Ausbau der Einrichtungen der „Stimme Amerikas“ in Tanger, 40 Mio. US-Dollar zum Ausbau der von der RDF anzufliegenden Flughäfen).

<sup>20)</sup> Tony Hodges, *Western Sahara. The Roots of a Desert War*, Westport 1983; Maurice Barbier, *Le Conflict du Sahara Occidental*, Paris 1982; Werner Ruf, Die Bedeutung des Westsahara-Konflikts für die Sicherheit im westlichen Mittelmeer, in: *Afrika Spectrum*, 21 (1986) 3, S. 287–297.

<sup>21)</sup> Hodges, *ebda.*, S. 217.

<sup>22)</sup> Der Hintergrund des Vertrages von Oujda wird analysiert bei Jean-Joseph Clam/Helmut Hubel, *Die Krise um Libyen*, Bonn 1987, S. 56 f.

von Gibraltar, sondern machte auch geltend, daß Marokko im Juli 1986 den israelischen Premierminister Shimon Peres empfangen hatte und 1986 auch die Union mit Libyen einseitig von Seiten Marokkos gekündigt worden war<sup>23</sup>). Dafür verlangte Marokko vertiefte Beweise des Entgegenkommens seitens der USA. Mit dem Besuch von Verteidigungsminister Caspar Weinberger vom Dezember 1986, der ersten hochrangigen amerikanischen Visite in Marokko seit der Unionsvereinbarung mit Libyen von 1984, bemühte sich die Reagan-Administration um eine Verbesserung der Beziehungen. Die USA kündigten zusätzliche Militärhilfe über die 1987 bewilligten 34 Mio. US-Dollar hinaus an<sup>24</sup>).

Im Juli 1987 informierte die Reagan-Administration den Kongreß über den beabsichtigten Verkauf von 100 M-48 A5 Panzern an Marokko im Werte von 68 Mio. US-Dollar, der die marokkanische militärische Position auf der einen Seite gegenüber Algerien, auf der anderen Seite vor allem in dem Kampf gegen die Polisario stützt. Zur Zeit hat Marokko 110 M-48 A5 Panzer zur Verfügung und außerdem 70 leichtere französische AMX-13 Panzer. Marokko hatte 108 M-60 Panzer von den USA geordert, die jedoch erst 1989 oder später geliefert werden können. Mit diesem beabsichtigten Verkauf werden die erneut gefestigten militärischen Bindungen Marokkos an die USA bestätigt<sup>25</sup>).

Die Reagan-Administration geht weiter davon aus, daß die marokkanische Monarchie gefährdet ist, wenn die territorialen Ziele Marokkos nicht erreicht werden, und daß daher die marokkanische Position letztendlich durch die umfassende Militärhilfe gestützt werden muß, auch wenn die USA formal neutral im Westsaharakonflikt zu bleiben suchen. Die Kritik innerhalb des Kongresses macht dagegen geltend, daß die amerikanischen Waffenlieferungen an Marokko die diplomatischen Bemühungen innerhalb der UNO und der Organisation für Afrikanische Einheit für eine friedliche Lösung des Konfliktes auf der Basis eines Waffenstillstandes und eines international überwachten Referendums gefährdet. Im November 1987 hat sich Marokko erstmals zu direkten Verhandlungen mit der Polisario bereit erklärt, jedoch unter der Bedingung, daß vorher das von den Vereinten Nationen geforderte Referendum durchgeführt werden müsse. Damit hat Marokko erstmalig die Existenz der Polisario anerkannt und sie nicht nur als algeri-

sche Söldner denunziert<sup>26</sup>). Marokko versucht, die Kritik an seiner kompromißlosen Haltung aufzuweichen und den UNO-Bemühungen zumindestens partiell entgegenzukommen. Marokko geht es vor allen Dingen darum, seine Isolation zu durchbrechen, nachdem die algerischen Versuche zu einer maghrebischen Interessengemeinschaft über eine Bündnispolitik mit Tunesien, Mauretanien und neuerdings Libyen relativ erfolgreich sind<sup>27</sup>). Die algerische Politik, Libyen vorsichtig in das Allianzgeflecht im Maghreb einzubinden, widerspricht der amerikanischen Strategie, Libyen weiterhin zu isolieren, auch wenn die USA die direkte Konfrontationsstrategie vorerst zurückgestellt haben<sup>28</sup>).

Besonders besorgniserregend sind für die USA die enorme finanzielle Belastung durch die militärischen Anstrengungen Marokkos in der Westsahara sowie die Aufwendungen, die für die wirtschaftliche Entwicklung des besetzten Gebietes erforderlich sind. Die Kosten des Krieges erreichen 1 Mrd. US-Dollar pro Jahr<sup>29</sup>). Die Auslandsschuld Marokkos betrug im Frühjahr 1987 17 Mrd. US-Dollar, was fast dem gesamten Bruttoinlandsprodukt des Landes entspricht. Der Schuldendienst von 1987 betrug 1,6 Mrd. US-Dollar<sup>30</sup>). Bei den Umschuldungsverhandlungen im Rahmen des Pariser Clubs vom März 1987 kündigte Marokko ein umfassendes wirtschaftliches Reformprogramm im Rahmen des neuen Fünfjahres-Planes an, die Liberalisierung seines Außenhandels sowie eine Diversifizierung des Exports. Die USA sagten zwar eine Erhöhung ihrer Wirtschaftshilfe zu, aber das amerikanische Engagement allein ist in dieser Frage nicht maßgebend. Die amerikanisch-marokkanischen Handelsbeziehungen sind relativ marginal. Im Außenhandel Marokkos sind die USA traditionell mit ca. fünf Prozent vertreten. Marokko ist der weltgrößte Exporteur von Phosphat, aber die USA sind selbst der größte Produzent von Phosphat. Andererseits ist die Sowjetunion in das Phosphatgeschäft mit Marokko mit dem Handelsabkommen von 1978 in großem Umfang eingestiegen. Marokko wurde zu einem der wichtigsten Handelspartner der Sowjetunion in Afrika. Ein Viertel des marokkanischen Exporteinkommens stammt aus dem Verkauf von

<sup>26</sup>) Jon Marks, *Africa's Forgotten War*, in: *Africa Report*, 32 (1987) 5, S. 17.

<sup>27</sup>) Algerien und die Polisario verlangen jedoch, daß das Referendum am Abschluß des diplomatischen Verhandlungsprozesses steht und daß Marokko vorher seine Truppen und seine Verwaltung aus der Westsahara abzieht und seine Besiedlungspolitik aufgibt. Geste König Hassans in der Sahara-Frage, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 20. November 1987.

<sup>28</sup>) Jim Hoagland, *Algeria Said to Shy From Libya Union*, in: *International Herald Tribune* vom 3. November 1987; Elaine Sciolino, *U. S. No Longer Considers Libya a Threat*, in: *International Herald Tribune* vom 11. Januar 1988.

<sup>29</sup>) *Africa News*, 28 (1987) 4.

<sup>30</sup>) Francis Ghiles, *Marocco reaps a plentiful harvest*, in: *Financial Times* vom 9. Mai 1987.

<sup>23</sup>) Eine plausible Erklärung für die schnelle Folge von Allianzbildungen in Nordafrika gibt das Modell von William Zartman, *Foreign Relations of North Africa*, in: *The Annals*, 489 (1987), S. 13–27.

<sup>24</sup>) Jonathan C. Randal, *Hassan Awaits More Than Kind Words From U. S.*, in: *International Herald Tribune* vom 13. Januar 1987.

<sup>25</sup>) *Africa Research Bulletin*, Pol. Ser., 24 (1987) 8, S. 8611.

Phosphat, aber der Preis für dieses Produkt auf dem Weltmarkt stagnierte, und das Einkommen aus den anderen beiden wichtigen Einkommensquellen, Überweisungen von Emigranten und Tourismus, stagniert ebenfalls. Vor allem aber gehen fast 60 Prozent der marokkanischen Exporte in die Europäische Gemeinschaft. Nach der Süderweiterung der EG durch den Beitritt Portugals und Spaniens sind die marokkanischen Ausfuhren in dieses Absatzgebiet gefährdet, und die Beziehungen zur EG haben sich entsprechend verhärtet<sup>31)</sup>. Dies hat schwerwiegende Folgen für die wirtschaftliche Zukunft Marokkos. Ein symbolischer Antrag auf

EG-Mitgliedschaft Marokkos wurde abgelehnt. Die USA müssen befürchten, daß das Regime Hassan II. infolge der finanziellen Belastungen durch die Konfrontation mit der Polisario einer Erosion ausgesetzt ist, die einen Zusammenbruch des Regimes nicht ausschließt. Die Erhaltung des Status-Quo ist für die USA nun zur Voraussetzung der Absicherung ihrer strategischen Interessen in Marokko geworden. Die Stabilität des gegenwärtigen Regimes in Marokko wurde von der Reagan-Administration zur Grundlage ihrer langfristigen Interessensicherung in dieser Region gemacht.

### III. Tschad

Die amerikanische Politik im Tschadkonflikt<sup>32)</sup> leitet sich hauptsächlich aus den strategischen Interessen der USA gegenüber den Nachbarstaaten Libyen, Sudan und — indirekt — Ägypten ab. Nach der zweiten libyschen Intervention im Tschad 1983 bewilligte die amerikanische Regierung 25 Mio. US-Dollar Militärhilfe für den Tschad, gedacht auch als Druckmittel, Frankreich zu einer militärischen Intervention zu drängen. Zur Irritation der französischen Regierung erklärte Präsident Reagan den Tschad als zur Interessensphäre Frankreichs gehörig, was innerhalb der OAU als ein neokolonialer Versuch der Wiedererrichtung von Einflusssphären der Großmächte in Afrika angesehen werden mußte. Die latenten Spannungen zwischen Frankreich und den USA bezüglich der Nutzung des Tschad in einer antilibyschen Strategie kamen auch im Herbst 1984 zum Tragen, als amerikanische Geheimdienstinformationen vom November 1984 über die Aufrechterhaltung der libyschen Truppenkontingente im Tschad die Verletzung des französisch-libyschen Truppenrückzugsabkommens vom September 1984 erwiesen. Die Tschadpolitik Präsident François Mitterrands, eine direkte Konfrontation mit Libyen zu vermeiden, aber eine libysche Machtübernahme in Ndjama zu verhindern, war bloßgestellt<sup>33)</sup>.

Die CIA-Unterstützung für die Restrukturierung der Truppen von Hissène Habré hatte wesentlich zur Rückeroberung der Macht in Ndjama durch Habré beigetragen. Dies galt als ein wesentlicher Erfolg der amerikanischen Politik in Zentralafrika. Parallel dazu stützten die USA die OAU-Friedens-

truppe mit 12 Mio. US-Dollar, an der Zaire als amerikanischer Alliiertes maßgeblich beteiligt war. Ihr erklärter Zweck war die Absicherung der GUNT-Regierung gegen Habrés Streitmacht. Das amerikanische Engagement im Tschad leitete sich vor allem aus dem Versuch der USA ab, den Tschad als indirektes Aufmarschgebiet gegen Libyen zu nutzen. Der Tschad stellt für das Libyen Khadafis gewissermaßen das Tor nach Afrika dar. In der Sicht Khadafis ist die Sahara eine Art Binnenmeer, ohne wirkliche innere Grenzen. Wer diese Wüste beherrscht, kann auf sämtliche Anrainerstaaten einwirken. Eine Einbeziehung des Tschad in die libysche Interessensphäre eröffnete in der Sicht der Reagan-Administration gemäß der Dominotheorie den Weg im Osten in den Sudan, in das Zentrum Afrikas in Richtung Zentralafrikanische Republik und Kamerun bis hin zu den islamisierten Gebieten Nordnigerias, und in der Westsahara wäre eine Destabilisierung Nigers und Malis und damit eine indirekte Bedrohung Algeriens denkbar. Die langfristigen Ziele Khadafis liefen auf eine dominierende Einflußnahme auf die wichtigsten muslimischen Gebiete Afrikas hinaus<sup>34)</sup>.

Im März 1987 gelang den tschadischen Truppen die spektakuläre Einnahme von Ouadi Doum, was eine vernichtende Niederlage des libyschen Truppenkontingents bedeutete. Anfang August stießen die leichtbewaffneten tschadischen Truppen in den Aouzou-Streifen vor, wurden aber Ende des Monats von Libyen zurückgeschlagen. Den spektakulären Schlag gegen die Luftwaffenbasis Maaten as Sarra 70 Meilen innerhalb Libyens vom 5. September 1987, bei dem 25 Flugzeuge vernichtet worden sein sollen, beantwortete Libyen mit einem Bombenangriff auf Ndjama<sup>35)</sup>. Frankreich erkennt zwar den tschadischen Besitzanspruch auf den Aouzou-Streifen an, verlangt aber, daß dieser Territori-

<sup>31)</sup> Economist vom 21. November 1987, S. 80.

<sup>32)</sup> Zum Hintergrund des Tschadkonflikts siehe u. a.: Virginia Thompson/Richard Adloff, Conflict in Chad, Berkeley 1981; Samuel Decalo, Chad: The Roots of Center-Periphery Strife, in: African Affairs, 79 (1980) 317, S. 491—509.

<sup>33)</sup> René Lemarchand, The Crisis in Chad, in: Gerald J. Bender/James S. Coleman/Richard Sklar (Hrsg.), African Crisis Areas and U. S. Foreign Policy, Berkeley 1985, S. 254.

<sup>34)</sup> Eskalation des Konflikts im Tschad, in: Neue Zürcher Zeitung vom 7. Januar 1987.

<sup>35)</sup> Economist vom 12. September 1987, S. 57.

aldisput zwischen Tschad und Libyen dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag unterbreitet wird. Frankreich befindet sich in einem Dilemma, denn militärische Gründe sprechen für ein Überschreiten der „roten Linie“ am 16. Breitengrad, die politischen Erwägungen zwingen zu einer Mäßigung. Frankreich versuchte daher, eine interventionistische Strategie gegenüber Libyen durch weitere Vorstöße im Aouzou-Streifen dadurch zu umgehen, daß es seine Unterstützung für die Truppen Habrés vor allem in der Form der Lieferung von Waffen und Treibstoff begrenzte. Frankreich stornierte vorübergehend seine Militärhilfe an Ndjama, und erst Ende des Jahres wurde wenigstens Ersatz für ausgefallenes Gerät geliefert<sup>36)</sup>.

Während Präsident Habré bei seinem Besuch in Paris im Juli 1987 deutlich von der französischen Regierung vor demonstrativen Angriffen auf den Aouzou-Streifen gewarnt wurde, hatte er offensichtlich bei seinem Staatsbesuch in Washington im Juni 1987 grünes Licht erhalten, daß der Vorstoß die politische wie militärische Unterstützung der USA erhalten würde<sup>37)</sup>. Damit konnte nicht nur Khadafi gedemütigt werden, sondern so wurde auch Frankreich gezwungen, seine Schutzgarantie auf die nördliche Hälfte des Tschad auszudehnen. Die Vereinigten Staaten hatten Waffen, Munition und Luftabwehrraketen vom Typ Redeye geliefert. Gleichzeitig waren die spektakulären Siege Habrés über die libyschen Truppen auch eine indirekte Niederlage der Sowjetunion als dem wichtigsten Waffenlieferanten Libyens, die nun zusehen mußte, wie ihr schweres Kriegsgerät von den leichtbewaffneten tschadischen Truppen ausgeschaltet wurde. Für die Reagan-Administration war die Chance, daß eine von den USA unterstützte afrikanische Streitmacht Khadafis strategische Ziele durchkreuzen könnte, ohne daß die amerikanische Unterstützung dabei zu deutlich wurde, besonders willkommen. Das bei Ouadi Doum erbeutete Kriegsmaterial umfaßte auch neueste sowjetische Waffen, die der Tschad nur nach Zusicherung weiterer umfassender amerikanischer Militärhilfe an Geheimdienstoffiziere der USA übergab<sup>38)</sup>.

Seit der Machtergreifung Habrés verstärkte sich zusehends das amerikanische Engagement im Tschad. Für das Fiskaljahr 1985 hatten die Vereinigten Staaten dem Tschad aufgrund der Dürrekatastrophe im Sahel eine Nahrungsmittelhilfe über 30 Mio. US-Dollar gewährt, die proportional mit der massiven Unterstützung Äthiopiens durch die

USA vergleichbar ist. Im Fiskaljahr 1985 erhielt der Tschad darüber hinaus Militär- und Entwicklungshilfe sowie Mittel aus dem Economic Support Fund in der Größenordnung von 19 Mio. US-Dollar. Das Militärhilfeprogramm für den Tschad war im Fiskaljahr 1983 initiiert worden. Die Vereinigten Staaten haben seit dieser Zeit 83 Mio. US-Dollar Militärhilfe geleistet. Im Fiskaljahr 1988 soll der Tschad 9,2 Mio. US-Dollar Militärhilfe und 21 Mio. US-Dollar Budgethilfe erhalten. Frankreich ist aber traditionell der wichtigste Waffenlieferant des Tschad. Die finanziellen Kosten der französischen Intervention sowohl für die Operationsausgaben wie für den Infrastrukturausbau im Tschad werden immer belastender. Für die französischen Lieferungen von Kriegsmaterial an die tschadischen Truppen waren 1987 insgesamt 500 Mio. Francs veranschlagt. Frankreich muß also schon aus finanziellen Gründen an einem baldigen Abschluß oder an einer Eindämmung des Konflikts interessiert sein<sup>39)</sup>.

Die Reagan-Administration hat sich schließlich dazu entschieden, dem Tschad „Stinger“-Raketen sowie Abschußvorrichtungen zu liefern. Damit wollte die amerikanische Regierung der fortgesetzten Bedrohung Tschads durch die libysche Luftwaffe Rechnung tragen. Die Kosten für diese Lieferung sind zwar mit 2 Mio. US-Dollar sehr niedrig, aber die „Stinger“-Rakete hat eine hohe politische Bedeutung. In Afghanistan haben die „Stinger“-Raketen den Rebellen einen wesentlichen Vorteil gegenüber der sowjetischen Luftwaffe gebracht. Nach amerikanischen Angaben soll die „kill ratio“ bei ca. 80 Prozent gegenüber der sowjetischen Luftwaffe liegen. Frankreich hat seine Besorgnis gegenüber den USA ausgedrückt, da die „Stinger“-Rakete das Symbol der geheimen Militärunterstützung für Aufständische im Rahmen der Reagan-Doktrin ist, insbesondere in Angola. Vor allem aber befürchtet Paris eine Verschärfung des Konfliktes zwischen Tschad und Libyen. Die amerikanische Entscheidung kann als Signal an den Tschad betrachtet werden, daß die Regierung Habré die Unterstützung der USA bei ihrem Versuch hat, die libysche Truppenpräsenz im Tschad einschließlich des Aouzou-Streifens nicht nur einzudämmen, sondern gegebenenfalls zu beseitigen. Damit wäre der Tschad das erste afrikanische Land, das diese Waffe erhält, nachdem bisher in Afrika nur die UNITA in Angola mit der „Stinger“-Rakete ausgerüstet worden sein soll. Innerhalb der amerikanischen Regierung ist die Frage höchst umstritten, ob eine so wirksame Waffe wie die „Stinger“-Rakete in Länder der Dritten Welt geliefert werden soll, und vor allen Dingen, wie die Gefahr gebannt werden kann, daß sie in die Hände Libyens oder eventuell sogar des Iran gelangen könnte. Vor allem innerhalb des Kongres-

<sup>36)</sup> Französisch-afrikanischer Gipfel in Antibes, in: Neue Zürcher Zeitung vom 13. Dezember 1987.

<sup>37)</sup> Ian Davidson, French force in Chad shoots down Libyan Tupolev aircraft, in: Financial Times vom 8. September 1987.

<sup>38)</sup> Economist vom 15. August 1987, S. 45.

<sup>39)</sup> Dilemma für Frankreich im Tschad, in: Neue Zürcher Zeitung vom 8. April 1987.

ses erheben sich warnende Stimmen<sup>40)</sup>. Die Reagan-Administration macht geltend, daß ein erneuter libyscher Angriff nicht ausgeschlossen ist, möglicherweise zum Höhepunkt des französischen Wahlkampfes in der Erwartung, daß Frankreich sich dann militärisch zurückhält. Die USA befürchten eine Umgruppierung der libyschen Streitkräfte an den Grenzen des Tschad. Die sogenannte Islamische Legion des libyschen Heeres soll große Anstrengungen zur Neurekrutierung, zum Beispiel durch Freiwillige aus dem Libanon, unternehmen.

Der Tschad ist eines der ärmsten Länder Afrikas. Die Hilfe, die dem Tschad gewährt wird, beruht hauptsächlich auf seiner politisch-strategischen Bedeutung als Barriere gegen den libyschen Expansionismus. Der wirtschaftliche Wiederaufbauplan der Regierung steht unter weitestgehender Kontrolle des IMF und der Weltbank und ist damit indirekt wesentlich von amerikanischer Unterstützung abhängig. Das Ziel dieses Planes ist es, die Wirtschaft des Tschad wieder auf ein Niveau wie zu der Zeit vor dem Bürgerkrieg von 1975 bis 1977 zu bringen.

Neben der Militär- und Projekthilfe ist daher der Tschad weitgehend auf Budgetunterstützung vor allem aus Frankreich und den Vereinigten Staaten angewiesen<sup>41)</sup>. Nach Berechnungen der Weltbank ist die Auslandshilfe der wichtigste „Sektor“ der Wirtschaft des Landes und repräsentiert mehr als zweieinhalb mal die Größenordnung des Einkommens aus Exporten. Die zivile Entwicklungshilfe betrug 1987 insgesamt 204 Mio. US-Dollar. Dazu kommen ca. 36 Mio. US-Dollar Budget- und Nahrungsmittelhilfe. Diese Mittel umfassen circa ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes. Es wird erwartet, daß der Tschad für die Jahre 1987 bis 1989 ca. 950 Mio. US-Dollar Entwicklungshilfe erhält, davon zwei Drittel Zuschüsse<sup>42)</sup>. Die Regierung des Tschad befürchtet, daß die amerikanische Hilfe eingeschränkt wird, wenn die libysche Bedrohung ausgeschaltet ist. Habrés Besuch in Washington 1987 hatte daher im wesentlichen das Ziel, die amerikanische Hilfe in vollem Umfang aufrecht zu erhalten. Die militärischen Interessen der USA im Tschadkonflikt sind indirekt nun auch zur Grundlage des wirtschaftlichen Wiederaufbaus geworden.

#### IV. Zaire

Neben Belgien als dem ehemaligen kolonialen Mutterland Zaires sind die wichtigsten sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Stützen Zaires die USA und Frankreich. Aber wenn es zu wesentlichen Differenzen in der französischen und amerikanischen Afrikapolitik kommt, zeigt sich das Mobutu-Regime den amerikanischen Vorstellungen näher<sup>43)</sup>. Die Beziehungen Zaires zu den USA sind für das Überleben des Regimes am wichtigsten. Für die globalistische Schule der Reagan-Administration leistet Zaire eine wichtige Unterstützungsrolle in verschiedenen Regionalkonflikten, nicht zuletzt aufgrund seiner zentralen Lage im Herzen Afrikas mit Grenzen zu neun verschiedenen afrikanischen Staaten. Das strategische Interesse der USA an Zaire beruht auch auf der Tatsache, daß in der Shaba-Region Zaires Kobalt gewonnen wird. Zaire und Sambia besitzen mit 31,5 Prozent fast ein Drittel der nachgewiesenen Kobaltweltreserven<sup>44)</sup>. Kobalt ist als strategisches Mineral für den Bau von

Flugzeugen unentbehrlich. Das wirtschaftliche Interesse der USA an Zaire, wie es in amerikanischen Privatinvestitionen zum Ausdruck kommt, ist relativ zurückhaltend und hat sich in den letzten Jahren kaum gewandelt.

Präsident Reagan pries Mobutu als einen der ältesten und besten Freunde der USA in Afrika<sup>45)</sup>. Die engen Bindungen zu den USA kommen in der Außenpolitik Zaires deutlich zum Tragen: Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Israel, Unterstützung Marokkos in seiner Auseinandersetzung in der Westsahara-Politik, Auszug aus der OAU nach der Aufnahme der „Arabisch-Demokratischen Republik Sahara“ (ADSR), Unterstützung der Regierung Habré im Tschad durch Entsendung eines Militärkontingents, Leitung von US-Hilfslieferungen an die UNITA über zairisches Territorium. Letztlich ist Mobutu zur Machterhaltung auf die Unterstützung der USA bei den internationalen Organisationen, insbesondere dem IMF, angewiesen. Für die USA hingegen stellt Zaire einen zentralen Brückenkopf in einer strategisch wichtigen Region dar. Trotz des Ausmaßes der politischen Repression und des Umfangs der Menschenrechtsverletzungen, der Korruption und Mißwirt-

<sup>40)</sup> Elaine Sciolino, U. S. Decision to send Stinger Missiles to Chad Is Seen as Raising Ante, in: International Herald Tribune vom 7. November 1987.

<sup>41)</sup> Wirtschaftliche Engpässe im Tschad, in: Neue Zürcher Zeitung vom 14. Mai 1985.

<sup>42)</sup> William Foltz, Chad's Third Republic: Strengths, Problems, and Prospects, in: CSIS Africa Notes, (1987) 17, S. 8.

<sup>43)</sup> Edouard Bustin, The Foreign Policy of the Republic of Zaire, in: The Annals, (1987) 489, S. 74.

<sup>44)</sup> Charles Ebinger, The Strategic Minerals Maze, in: CSIS Africa Notes, (1986) 57, S. 3.

<sup>45)</sup> Eine Darstellung der amerikanischen Zaire-Politik geben Crawford Young, The Zairian Crisis and American Foreign Policy, in: Bender/Coleman/Sklar (Anm. 33), S. 209–224, sowie Nzongola-Ntalaja, United States Policy toward Zaire, ebda., S. 225–238.

schaft und der Analogie zu den inzwischen gestürzten Diktatoren Marcos auf den Philippinen und Duvalier in Haiti scheint die amerikanische Hilfeleistung bei der weiteren Stützung des Mobutu-Regimes gesichert.

Das wichtigste Instrument zur Machterhaltung des Mobutu-Regimes als eine „Klientelregierung“ ist seine Fähigkeit, politische Loyalität zu kaufen. Zugang zur politischen Macht ist die Voraussetzung des wirtschaftlichen Erfolgs<sup>46</sup>). Die größere politische Stabilität des Mobutu-Regimes in den letzten Jahren ist auch auf die Demoralisierung und Fragmentierung der politischen Opposition zurückzuführen, nicht zuletzt aufgrund der demonstrierten Absicherung des Mobutu-Regimes durch den Westen und die relative Effektivität des Sicherheitsapparates des Regimes. Kooption, Einschüchterung und Unterdrückung der Opposition blieben unverändert bestehen. Das Mobutu-Regime lehnt kompromißlos jede Form eines politischen Pluralismus ab. Das ist ein wesentlicher Grund für die Friktionen zwischen dem Kongreß und der Reagan-Administration bei der Ausgestaltung der amerikanischen Zaire-Politik. Die Aufforderung des Regimes zu einer nationalen Versöhnung war immer als unilateral vom Regime gewährtes Entgegenkommen gedacht, nicht als eine Basis für Verhandlungen. Das Versprechen des Regimes einer nationalen Versöhnung vom Juni 1985 hat statt dessen langfristig zu einer Spaltung der glaubwürdigsten Oppositionsbewegung „Union für Demokratie und gesellschaftlichen Fortschritt“ (UDPS) geführt. Im November 1987 gelang es Mobutu, drei der exponiertesten Oppositionspolitiker, die noch 1983 unter dem Vorwurf, eine Oppositionspartei gründen zu wollen, verhaftet worden waren, als Mitglieder des Zentralkomitees der Einheitspartei aufzunehmen<sup>47</sup>). Die interne und externe Opposition erwies sich als unfähig, sich dem Westen als „gemäßigte Alternative“ darzustellen. Damit waren die Voraussetzungen für eine Kooptionspolitik durch periodische Amnestie und Aufnahme in die Machtelite gegeben.

Der Widerstand innerhalb des amerikanischen Kongresses gegen eine Ausweitung der Entwicklungshilfe, insbesondere der Militärhilfe an Zaire, ist über die Jahre ungebrochen. Mitglieder des Black Caucus, der Lobbygruppe der Afroamerikaner im Kongreß, haben zum Beispiel 1987 ein Gesetz eingebracht, die gesamte Militärhilfe an Kinshasa einzustellen<sup>48</sup>). Zaire erhält Militärhilfe bei

der Ausbildung der Armee aus Frankreich, Belgien, China, den USA, Israel und Ägypten. Neuerdings leistet auch die Bundesrepublik Deutschland Sicherheitsunterstützung bei dem geplanten Ausbau der Civil Guard auf 20 000 Mann. Von 1971 bis 1981 umfaßte die amerikanische Militärhilfe an Zaire insgesamt 64 Mio. US-Dollar. Diese Hilfe war eher politisch-symbolisch bedeutend als militärisch relevant. Für das Fiskaljahr 1988 hat die Reagan-Administration wieder eine Militärhilfe über 11,3 Mio. US-Dollar beantragt. Da eine Erhöhung der amerikanischen Militärhilfe an Zaire auf den Widerstand des Kongresses stößt, springt Israel wie auch in anderen Konfliktregionen für die amerikanische Regierung ein<sup>49</sup>).

Die Anpassung Zaires an die Prioritäten amerikanischer Afrika-Politik ist besonders deutlich in zwei Bereichen: in der zairischen Unterstützung Habrés im Tschad und in der Hilfe für die UNITA in Angola. Mobutu entsandte eine Expeditionstruppe in den Tschad mit logistischer Unterstützung der USA, noch bevor Frankreich 1983 die sogenannte „Operation Manta“ einleitete. Im afrikanischen Kontext handelte Zaire als amerikanischer „Stellvertreter“ bei den Tschad-Krisen 1983 und 1986/87, trotz erheblicher Reserven innerhalb der OAU. Mobutu macht auch gegenüber der Reagan-Administration geltend, daß nach der Rückführung des zairischen Truppenkontingents Zaire vier Kommandoeinheiten der Truppen Tschads mit 2 000 Mann auf der zairischen Militärbasis Kotakoli ausbildete<sup>50</sup>). Aber das Mobutu-Regime handelte in der Tschad-Krise auch aus eigenem Interesse, denn ein von Libyen dominierter Tschad würde Zaires Nachbarn Sudan und die Zentralafrikanische Republik bedrohen<sup>51</sup>). Die Unterstützung der amerikanischen Position gegenüber Libyen zeigte sich in der vehementen Rhetorik des Mobutu-Regimes gegenüber Khadafi. Zaire beschuldigte Libyen der Unterstützung von Rebellenaktivitäten im Nordosten der Shaba-Provinz.

Im Dezember 1986 führte Mobutu einen Besuch in den USA durch, zu einem Zeitpunkt, als die Enthüllungen über den Iran-Contra-Skandal Washington erschütterten. Zu dieser Zeit waren auch die Beziehungen zwischen Washington und Kinshasa stark belastet. Nach der amerikanischen Entscheidung, Präsident Ferdinand Marcos auf den Philippinen die weitere Unterstützung zu entziehen, hielt Mobutu eine ähnliche Haltung der USA gegenüber seinem Regime für denkbar. Mobutu reagierte mit einer doppelten Drohung: erstens mit der Reduzierung der Schuldenrückzahlung und zweitens mit der

<sup>46</sup>) Eine fundierte Analyse des Mobutu-Regimes geben Thomas M. Callaghy, *The State-Society Struggle. Zaire in Comparative Perspective*. New York 1984; Crawford Young/Thomas Turner, *The Rise and Decline of the Zairian State*. Madison 1985.

<sup>47</sup>) Die Formen des Drucks auf die Opposition werden geschildert in: *Africa Confidential*, 28 (1987) 18. S. 7.

<sup>48</sup>) *Africa Confidential*, 28 (1987) 24. S. 8.

<sup>49</sup>) *Africa Contemporary Record* 1985/86. London 1987. S. B. 244.

<sup>50</sup>) *Africa Research Bulletin*. Pol. Ser., 24 (1987) 4. S. 8469.

<sup>51</sup>) Thomas Turner, *Zaire: Stalemate and Compromise*, in: *Current History*, 84 (1985) 501. S. 182.

Warnung an die USA, den Waffentransfer an die UNITA über Zaire zu drosseln. 1986 waren wiederholt amerikanische Sendungen von Panzer- und Flugabwehrraketen über den Flughafen von Kinshasa abgewickelt worden. Zu der Zeit kam auch der Versuch der USA ans Tageslicht, Waffen über Südafrika an die UNITA zu senden<sup>52</sup>). Die Enthüllungen während des Iran-Contra-Skandals machten solche Waffensendungen über Südafrika nun allerdings erheblich schwieriger. Es ging dem Mobutu-Regime darum, die Verhandlungsposition gegenüber den USA zu stärken, aber mit dem Iran-Contra-Skandal schien der Einfluß der republikanischen Rechten im Abklingen.

Zaires bisherige Hilfe bei der geheimen amerikanischen Unterstützung für die UNITA war Mobutus Trumpfkarte. Ohne Genehmigung durch den amerikanischen Kongreß und unter Verletzung des damals noch gültigen Clark Amendments hatte die Reagan-Administration die UNITA bereits seit 1982 mit Waffen versorgt. Bereits im Juni 1982 bewilligte Saudi-Arabien dafür eine Summe von 30 Mio. US-Dollar, und die USA begannen zu dieser Zeit, Waffen bereitzustellen. Nach der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen war auch Israel an der Organisation der Militärlieferungen an die UNITA beteiligt. Bereits im Mai 1983 kam es in Kinshasa zwischen den USA, Zaire, Israel, Südafrika und der UNITA zur Abstimmung eines gemeinsamen Vorgehens. Das Ziel war, die MPLA-Regierung zu Verhandlungen mit der UNITA zu zwingen. Seit 1985 erhielt die UNITA ihre Hauptbasis in der Kamina-Region in Zaire. Dies gab ihr die Möglichkeit zu Angriffen in Nordostangola<sup>53</sup>). Im Oktober 1985 kam es erneut zu einem Treffen zwischen den USA, Zaire, Südafrika, Marokko und Savimbi zur Koordinierung der Politik gegenüber Angola angesichts der Aufhebung des Clark-Amendments. Die Reagan-Administration fand schließlich im Kongreß eine Zustimmung für die Militärhilfe an die UNITA. Ein Kontingent der amerikanischen Special Forces führte im April 1987 von der Kamina-Luftwaffenbasis aus zusammen mit zairischen Truppen Übungen durch. Dies zeigt, daß die Reagan-Administration gewillt ist, eine direktere Rolle im Konfliktherd des südlichen Afrika zu spielen<sup>54</sup>).

Die Kamina-Basis in Zaire hat eine wesentliche Bedeutung für die amerikanische Strategie in Afrika erhalten. Der Ausbau dieser Luftwaffenbasis im Herzen Afrikas könnte langfristig für die amerikanische strategische Position in diesem

Raum von zunehmender Bedeutung werden. Zunächst stieß das Pentagon auf Widerstand von seiten des State Department, das negative Auswirkungen auf die Lösung der Konfliktsituation im südlichen Afrika befürchtete. Aber entscheidender war schließlich die Haltung der CIA. Für die Jahre 1986 und 1987 wurden jeweils 15 Mio. US-Dollar für „verdeckte“ Waffenlieferungen an die UNITA über die CIA vom Kongreß bewilligt. Daher suchte die CIA eine weitgehend abgeschirmte Basis nahe der angolanischen Grenze, um eine Offendeckung amerikanischer Waffenlieferungen über Zaire an die UNITA zu vermeiden oder zu umgehen. Für Mobutu bedeutete der Ausbau der Kamina-Basis und ihre Nutzung für die Lieferung von Waffen an die UNITA eine weitere Möglichkeit, die USA enger an sein Regime zu binden, ungeachtet der Tatsache, daß Kinshasa und Luanda noch 1985 eine Art Nichtangriffspakt geschlossen hatten<sup>55</sup>). Die Regierung Zaires hat wiederholt kategorisch bestritten, daß über Zaire Waffen an die UNITA geleitet werden.

Das weitgehende Verständnis westlicher Gläubiger für Zaires begrenzte Fähigkeit, rigorose IMF-Auflagen auch tatsächlich zu befolgen, ohne die langfristige Rehabilitierung zu gefährden, diese ungewöhnlich tolerante Haltung westlicher Gläubigerländer gegenüber Zaire als Schuldnerland ist nicht zuletzt auf das strategische Interesse westlicher Staaten wie der USA, Frankreichs und Belgiens zurückzuführen, was sich in der immer wieder erneuerten Unterstützung für das Mobutu-Regime manifestiert. Während der zwölften Tagung des Zentralkomitees der Einheitspartei MPR im Oktober 1986 kam es zum demonstrativen Bruch Zaires mit dem IMF. In Zukunft sollten nicht mehr wie bisher 25 Prozent, sondern nur zehn Prozent der Deviseneinnahmen und nur 20 Prozent des Staatshaushaltes für den Schuldendienst bereitgestellt werden. Die Symbolfigur der wirtschaftlichen Liberalisierungspolitik seit 1983, Ministerpräsident Kengo Wa Dondo, wurde entlassen. Die mit der Wirtschaftsreform von 1983 erwarteten Kapitalzuflüsse aus westlichen Ländern waren nicht erfolgt. Es hatte vielmehr einen stetigen Kapitalabfluß gegeben<sup>56</sup>). Im August 1984 hatten die USA und Zaire einen bilateralen Investitionsvertrag unterzeichnet. Zaire hoffte auf einen erheblichen Anstieg der amerikanischen Direktinvestitionen im Lande, was jedoch unwahrscheinlich war<sup>57</sup>). Tatsächlich beliefen sich die Direktinvestitionen Anfang 1985 auf nur 200 Mio. US-Dollar, eine sehr

<sup>52</sup>) David Keys/Richard Dowden/Peter Pringle, US defies S. African arms embargo, in: The Independent vom 9. Dezember 1986.

<sup>53</sup>) Africa Research Bulletin, Pol. Ser., 24 (1987) 3, S. 845f.

<sup>54</sup>) Africa Report, 32 (1987) 3, S. 5.

<sup>55</sup>) Zaire air base 'used in secret CIA operation', in: Guardian vom 2. Februar 1987.

<sup>56</sup>) Africa Analysis, (1986) 10, S. 1.

<sup>57</sup>) Als einer der ersten Beobachter hat Young vor übertriebenem Optimismus gewarnt: Crawford Young, Optimism on Zaire: Illusion or Reality? in: CSIS Africa Notes, (1985) 50, S. 6.

bescheidene Summe angesichts des Potentials von Zaire. Aber die Unterzeichnung des Investitionsvertrages war eine klare offizielle Anerkennung der Zuverlässigkeit des Mobutu-Regimes durch die amerikanische Regierung.

Der Bruch Zaires mit dem IMF war nur kurzfristig. Hier zeigte sich erneut der amerikanische Einfluß auf den IMF, die Bedingungen für eine weitere Unterstützung für Zaire zu erleichtern. Schon bald nach seinem Besuch in Washington lenkte Mobutu ein<sup>58</sup>). Zaire wurde im Rahmen des Pariser Clubs im Mai 1987 eine Restrukturierung seines Schuldendienstes auf 15 Jahre, davon sechs Freijahre, gewährt. Der Umschuldungsbetrag hatte die Höhe von insgesamt 846 Mio. US-Dollar. Zaire hatte Ende 1986 Auslandsschulden in Höhe von 6,3 Mrd. US-Dollar. Gemessen an lateinamerikanischen Schuldnerländern ist dies eine bescheidene Größenordnung. Diese Umschuldung vom Mai war je-

doch der erste Fall einer Überschreitung der bisherigen Limite von 10 Jahren. Langsam setzte sich im Pariser Club die Tendenz durch, für die ärmsten Entwicklungsländer längere Fristen einzuräumen. Der Fall Zaire war die erste konkrete Anwendung dieser Anpassung der Praxis des Pariser Clubs. Zaire versprach eine systematische Durchführung der Wirtschaftsliberalisierungspolitik einschließlich der Liquidierung unrentabler Staatsunternehmen oder gegebenenfalls ihre Privatisierung. Trotz weitgehend rigider Kreditaufgaben der Weltbank und des IMF ist es bisher nicht gelungen, die Wirtschaft Zaires zu konsolidieren. Mißwirtschaft, Nepotismus und Korruption in einem selbst im afrikanischen Kontext ungewöhnlichen Ausmaß haben dies unmöglich gemacht. Solange das Mobutu-Regime angesichts der amerikanischen Interessen an seinem Überleben weiterhin in gleicher Weise von außen gestützt wird, wird sich daran auch nichts Wesentliches ändern.

## V. Liberia

Die Reagan-Administration sah sich bereits wie die Carter-Administration vor die delikate Frage gestellt, wie amerikanische Sicherheitsinteressen mit elementaren Verletzungen der Menschenrechte angesichts der blutigen Machtauswechslung in Liberia in Übereinstimmung gebracht werden können. Im April 1980 wurde der damalige Präsident William Richard Tolbert durch einen Militärputsch unter Führung von Hauptfeldwebel Samuel Kanyon Doi gestürzt<sup>59</sup>). Tolbert hatte vergeblich versucht, die wachsende Unzufriedenheit im Land und die sich formierende Opposition durch partielle Legalisierung zu kanalisieren. Tolbert repräsentierte die nur ca. 50 000 Personen umfassende Führungsschicht der ehemaligen aus den USA zugewanderten Elite, die in der Außenpolitik traditionell enge Bindungen an die USA unterhielten. Die bisherige Einparteienherrschaft der True Whig Party brach zusammen. Dois Machtergreifung war der erste Militärputsch in der Geschichte Liberias<sup>60</sup>). Mit Doi wurde zum ersten Mal ein Staatsoberhaupt aus den Reihen der Einheimischen Liberias benannt.

Während die meisten afrikanischen Staaten, schockiert über die Ermordung des gerade erst gewählten OAU-Vorsitzenden Tolbert, das neue Regime zunächst zu isolieren suchten, reagierte die Reagan-Regierung unter dem Eindruck eines drohenden Einflusses Libyens und Kubas auf Liberia dahingehend, die Isolation des Doi-Regimes aufzubre-

chen. Libyen hatte sich angeblich bereit erklärt, Militärberater zu entsenden. Die Reagan-Administration schlug daher ihrerseits vor, amerikanische Militärberater nach Liberia zu schicken, worauf im Mai 1981 Präsident Doi die Schließung der libyschen Botschaft verfügte. Die amerikanische Regierung befürchtete, daß unter dem neuen Außenminister Matthews Liberia eine stärker blockungebundene Politik einleiten werde. Er hatte erklärt, Liberia dürfe nicht zu einer „Filiale der USA“ in Afrika werden.

Vor allem aber sah die Reagan-Administration die Gefahr einer Beeinträchtigung der strategischen Nutzung Liberias durch die USA. In Frage gestellt waren nicht nur die historisch engen Beziehungen zwischen beiden Staaten, sondern auch die entscheidende Bedeutung Liberias für die amerikanischen Kommunikationseinrichtungen in West- und Zentralafrika, die Verfügbarkeit über Liberias wichtigsten Flughafen für die Contingency-Planung, die Wirtschaftsinteressen der USA in Liberia mit 400 Mio. US-Dollar amerikanischer Privatinvestitionen. Vor allem wirkte aber im Sinne der Eindämmungspolitik die Furcht vor einem Einfluß Libyens auf die Armee Liberias und damit indirekt ein potentieller Machtgewinn für die Sowjetunion. Liberia stellt den Robertsfield-Flugplatz amerikanischen Militärtransporten zur Verfügung. In Liberia ist eine Relaisstation der „Stimme Amerikas“ untergebracht, die eine Reichweite über fast ganz Afrika hat. Das Omega-Navigationssystem der USA überwacht die Bewegung sowohl des Schiffs als auch des Luftverkehrs in der Region des westlichen Afrika. Unter den amerikanischen Investitio-

<sup>58</sup>) Africa Report. 32 (1987) 3. S. 13.

<sup>59</sup>) J. Gus Liebenow, Liberia: Return to Civilian Rule?, in: CSIS Africa Notes, (1983) 21.

<sup>60</sup>) Weltgeschehen, II. April-Juni 1987, St. Augustin 1987, S. 51.

nen befindet sich die größte Gummiplantage der Welt, im Besitz der Firestone. In internationalen Gremien wie der UNO stimmt Liberia fast regelmäßig mit den USA. Liberia kann als der älteste und engste Freund der USA in Afrika angesehen werden.

Die USA waren vor ein klassisches Dilemma gestellt, denn die Ermordung Präsident Tolberts und führender Mitglieder seiner Regierung hätten eine klare Voraussetzung gebildet, die militärischen Hilfslieferungen der USA an Liberia einzustellen. Die Menschenrechtsverletzungen und späteren Wahlfälschungen durch das Regime Doi setzten sich zudem fort. Im August 1982 hatte Doi den bis dahin zweiten Mann des Regimes, Generalmajor Thomas Weh Syen, und vier weitere Mitglieder des „Volkserlösungsrates“ PRC wegen einer Verschwörung zu seinem Sturz hinrichten lassen. Aber die Entfernung einiger der führenden Männer aus dem innersten Machtkern um Doi kam den USA entgegen. Außenminister Matthews war aufgrund seiner Distanzierungspolitik gegenüber den USA von Washington beargwöhnt worden und wurde bereits November 1981 entlassen. Weh hatte sich angeblich für die Wiedereröffnung der libyschen Vertretung in Liberia eingesetzt. Und die Absetzung des Planungsministers Ttipoteh mit seiner sozialistisch ausgerichteten Wirtschaftspolitik kam den amerikanischen Bestrebungen ebenfalls entgegen. Zudem beschloß Liberia im August 1983, die diplomatischen Beziehungen zu Israel wieder aufzunehmen. Israel sagte die Entsendung von Militärberatern nach Liberia zu<sup>61)</sup>. Doi verurteilte den „neuen Kolonialismus“ Libyens und unterstützte die Regierung Hissène Habrés im Tschad. Als Doi im November 1983 das Scheitern eines gegen ihn gerichteten Putschversuches und die Entlassung des bisherigen Armeebefehlshabers Quiwonkpa bekanntgab, verwies er bei dieser Gelegenheit den Botschafter der Sowjetunion des Landes, ein Wink an die USA, das Regime weiterhin zu stützen.

Im Oktober 1985 fanden in Liberia allgemeine Wahlen statt, und als Repräsentant der Nationaldemokratischen Partei Liberias NDPL stellte sich Präsident Doi zur Wahl mit der Begründung, damit den Übergang zu einem Zivilregime und die Ablösung des Militärs zu beschleunigen. Die Wahlergebnisse galten weitgehend als gefälscht<sup>62)</sup>. Als General Doi im Januar 1986 offiziell als Präsident vereidigt wurde, trotz der höchst umstrittenen Wahlen vom Oktober 1985 und der blutigen Niederschlagung des

des Putschversuches des geflohenen ehemaligen Armeebefehlshabers Quiwonkpa vom November 1985, äußerte der Assistant Secretary for African Affairs, Chester Crocker, daß es für General Doi keinen Ersatz in Liberia gebe, denn unter seiner Führung werde Liberia bei der gemäßigten, dem Westen verbundenen Politik bleiben<sup>63)</sup>.

Ungeachtet dieser wiederholten gravierenden Menschenrechtsverletzungen und der katastrophalen Finanz- und Wirtschaftspolitik des Regimes blieben die Vereinigten Staaten die wichtigste Quelle für Militärhilfe an Liberia. Das Militärhilfeprogramm stieg sogar erheblich an. Während 1982 die USA nur eine Mio. US-Dollar Militärhilfe geleistet hatten, entschloß sich 1983 die Reagan-Administration zu einer drastischen Erhöhung ihrer Militärhilfe auf elf Mio. US-Dollar. Auf dieser Höhe blieb die Militärhilfe mit je elf Mio. US-Dollar für die Jahre 1985 und 1986. Seit 1980 haben die USA Liberia mit 434 Mio. US-Dollar an Militär- und Wirtschaftshilfe unterstützt, fast doppelt soviel wie die gesamte Summe während der vorhergehenden drei Jahrzehnte. Für 1987 waren 38 Mio. US-Dollar Militär- und Wirtschaftshilfe vorgesehen. Die amerikanische Regierung macht geltend, daß sie mit ihrer Militärhilfe nicht nur die Grundlagen für eine disziplinierte, professionelle Armee — einschließlich einer verbesserten Kommandostruktur — stärken, sondern auch die Voraussetzungen dafür schaffen will, die Militärs wieder in die Kasernen zurückzubringen.

Gegen diese Ausweitung der amerikanisch-liberianischen Beziehungen regt sich nun mehr und mehr Widerstand im Kongreß mit dem Hinweis auf eklatante Verletzungen demokratischer Rechte in Liberia und die Wirtschafts- und Finanzmisere im Land. Anfang 1987 hat ein Kongreßbericht festgestellt, daß die amerikanische Hilfe an Liberia in großem Umfang mißbraucht worden ist. Das General Accounting Office GAO stellte fest, daß Millionen von Dollar an amerikanischer Entwicklungshilfe an Mitglieder der Regierung Doi während der letzten sechs Jahre umgeleitet wurden. Der Bericht war auf Veranlassung von Senator Edward Kennedy verfaßt worden<sup>64)</sup>, der feststellte, daß General Doi seine Machtposition genutzt habe, um sich selbst und seine engsten Mitarbeiter auf Kosten des amerikanischen Steuerzahlers zu bereichern. Kennedy verlangte die Einstellung aller Wirtschafts-

<sup>63)</sup> Weltgeschehen, II, April—Juni 1987, S. 62.

<sup>64)</sup> Ein im Februar 1987 herausgebrachtes vorläufiges Resumee stellte fest, daß das GAO sich nicht in der Lage sah, mehr als 50 Mio. US-Dollar an Counterpart Funds sowie 16,5 Mio. US-Dollar eines Commodity Assistance Support-Programms nachzuweisen. Außerdem wurden 12 Mio. US-Dollar der Economic Support Fund-Mittel von der liberianischen Regierung zweckentfremdet. Dazu Africa Report, 32 (1987) 3, S. 9.

<sup>61)</sup> Martin Schümer, Zaire und der Westen, Bonn 1984, S. 94.

<sup>62)</sup> Angeblich gewann Doi in 10 der 13 Wahlbezirke, seine Rivalen jeweils nur in einem. Zur politischen Entwicklung in Liberia siehe: J. Gus Liebenow, Liberia. The Quest for Democracy, Bloomington 1987.

und Militärhilfe an das Doi-Regime, bis der Mißbrauch amerikanischer Hilfsgelder beendet sei und freie und faire Präsidentswahlen in Liberia abgehalten würden. Die amerikanische Regierung versuchte, diese Kritik an der Korruption innerhalb des Doi-Regimes herunterzuspielen. Der Reagan-Administration ist vor allem daran gelegen, die wichtigen Luftwaffen- und Marinebasen in Liberia zu sichern, wo die USA extrem günstige Landrechte genießen. Die Exzesse des Doi-Regimes

werden angesichts der hohen strategischen Bedeutung Liberias für die USA systematisch heruntergespielt. Senator Kennedy kritisierte die Haltung der Reagan-Administration als langfristig kontraproduktiv. Solange die USA sich nicht entschieden für die Demokratie in Liberia einsetzen, drohe ihnen nicht nur, sich dem libanesischen Volk zu entfremden. Langfristig könnten auch ihre strategischen Interessen in Liberia gefährdet werden.

## VI. Mozambique

Die amerikanische Annäherung an Mozambique war hauptsächlich auf den Verlust an Glaubwürdigkeit der USA in der Region des südlichen Afrika angesichts der südafrikanischen Destabilisierungspolitik und auf die Furcht der USA vor einem Wiedererstarken des sowjetischen Engagements in dieser Region zurückzuführen<sup>65</sup>). Die Reagan-Administration ging zeitweilig zu einer regionalen Détente-Politik über. Durch Intensivierung der bilateralen Beziehungen und Anerkennung der individuellen nationalen Anliegen der einzelnen Konfliktparteien innerhalb der Region stand auch eine Annäherung der USA an ein „marxistisches“ Regime, das sich jedoch dem sowjetischen Einfluß allmählich entzog, nicht im Widerspruch zur Constructive Engagement Strategie der USA. Ende 1982 wurde der bilaterale Dialog zwischen den USA und Mozambique schließlich wieder aufgenommen. Der Nkomati-Vertrag vom März 1984 zwischen Südafrika und Mozambique<sup>66</sup>) war zwar nicht das Produkt der amerikanischen Diplomatie, aber die USA hatten zum Zustandekommen wesentlich beigetragen. Die USA wurden schließlich 1984 Mozambiques wichtigster Getreidelieferant, angesichts der Dürrekatastrophe mit über 100 000 Toten eine sehr wesentliche Entlastung. Der amerikanische Hilfebetrug von 30 Mio. US-Dollar (davon 22 Mio. US-Dollar Nahrungsmittelhilfe und acht Mio. US-Dollar Entwicklungshilfe) demonstrierte die wachsende Bedeutung der bilateralen Beziehungen. Mit dem IV. Kongreß der Frelimo im April 1983 war das Regime dazu übergegangen, ein umfassendes wirtschaftliches Reformprogramm zu initiieren, das graduell sich von dem orthodoxen, staatssozialistischen Modell abwandte<sup>67</sup>). Mozambique hatte im

September 1984 ein neues Investitionsgesetz verabschiedet, das westliche Investitionen ermutigen sollte. Ferner wurde eine Übereinkunft mit der US-Overseas Private Investment Corporation erreicht. 1984 trat Mozambique auch dem Internationalen Währungsfond und der Weltbank bei und erreichte bereits einen Monat später eine Umschuldung der Auslandsschulden von 1,8 Mrd. US-Dollar im Rahmen des Pariser Clubs.

Aber den USA gelang es nicht, die Tendenzen zu einer „ausgewogeneren Blockfreiheit“ der Frelimo-Regierung durch zusätzliches symbolisches Entgegenkommen in den bilateralen Beziehungen zu stärken, und zwar aufgrund innenpolitischer Widerstände. Das State Department hoffte, Mozambique zu einem der wichtigsten Entwicklungshilfeempfänger der USA in Schwarzafrika zu machen, um die Loslösung des Landes vom sowjetischen Einfluß zu beschleunigen. Die USA hatten 1985 Wirtschaftshilfe von 13 Mio. US-Dollar und Nahrungsmittelhilfe von 25 Mio. US-Dollar bereitgestellt. Im Januar 1985 boten die USA sogar 1,15 Mio. US-Dollar „nichttödbringender“ Militärhilfe dem Frelimo-Regime an, weitere drei Mio. US-Dollar waren für 1986 in Aussicht gestellt. Aber diese geplante Militärhilfe der USA an Mozambique wurde im Senat blockiert. Auf Drängen des ultrakonservativen Senators Jesse Helms wurde bei der Beratung des Auslandshilfegesetzes im Mai 1985 ein Amendment verabschiedet, das diese Militärhilfe an Mozambique an drei zu diesem Zeitpunkt völlig unrealistische Bedingungen knüpfte, nämlich eine drastische Reduzierung der Zahl der Ostblock-Militärberater in Mozambique, ferner freie Wahlen im Jahr 1986 und die Bestätigung einer eindeutigen Verbesserung der Menschenrechtssituation in Mozambique durch Präsident Reagan. Damit sollte eine Annäherung an Mozambique, wie sie das State Department plante, systematisch hintertrieben werden<sup>68</sup>). Die amerikanische Unterstützung für die Lebensfähigkeit des sozialistischen Frelimo-Regimes war kurioserweise zum Testfall für die amerikanische Si-

<sup>65</sup>) Martin Schümer. Die amerikanische Politik gegenüber dem südlichen Afrika, Bonn 1986, S. 26f.

<sup>66</sup>) Winrich Kühne, Südafrika und seine Nachbarn: Durchbruch zum Frieden?, Baden-Baden 1985; Peter Meyns, Das Südliche Afrika nach Nkomati, Hamburg 1987; Ibrahim S. R. Msabaha/Timothy M. Shaw (Hrsg.), Confrontation and Liberation in Southern Africa, Regional Directions After the Nkomati Accord, Boulder 1987.

<sup>67</sup>) Erfried Adam, Mosambik: Im 12. Jahr am Ende?, in: Africa Spectrum, 21 (1986) 3, S. 337–362.

<sup>68</sup>) Schümer (Anm. 65), S. 34.

cherheitsgarantie für die Staaten des südlichen Afrika geworden. Aber die USA waren nicht in der Lage, realistische Sicherheitsgarantien angesichts der Destabilisierungspolitik Südafrikas zu geben. Die Hoffnung zumindest des State Departments, die bilateralen Beziehungen Schritt für Schritt zu verbessern und auch die Entwicklungshilfe über das jährliche durchschnittliche Niveau von zehn Mio. US-Dollar zu heben, scheiterte am innenpolitischen Widerstand. Der Besuch Präsident Machel's in Washington im September 1985 und sein Empfang durch Präsident Reagan zeigten jedoch, daß es im Windschatten der Constructive Engagement Strategie dem State Department gelungen war, einen der wichtigsten Frontstaaten allmählich zu einem Eckpfeiler der amerikanischen Gesamtstrategie für das südliche Afrika zu machen.

Als Präsident Machel trotz der eindeutigen Beweise einer systematischen Verletzung des Nkomati-Abkommens durch Südafrika sich dennoch für die Aufrechterhaltung des Vertrages aussprach und er das Engagement der amerikanischen Regierung, einen konstruktiven Dialog zwischen den Konfliktparteien aufrechtzuerhalten, begrüßte<sup>69)</sup>, konnten die Versuche des ultra-konservativen Spektrums der Republikanischen Partei zurückgedämmt werden, die Reagan-Administration davon zu überzeugen, daß der Sturz der Frelimo-Regierung im amerikanischen strategischen Interesse liege<sup>70)</sup>. Mitglieder des rechtskonservativen Flügels der Republikanischen Partei hatten anlässlich des Staatsbesuches Machel's ein Gesetz eingebracht, das der Renamo 5 Mio. US-Dollar 1986 zusichern und eine Beendigung amerikanischer Wirtschaftshilfe für Mozambique erreichen sollte. Befürchtungen innerhalb der Reagan-Administration, daß die mozambiquanische Regierung nach dem Tode Machel's im Oktober 1986 durch Nachfolgekämpfe gelähmt und entscheidungsunfähig sein könnte, wurden mit der zügigen Ernennung von Joaquim Chissano beseitigt<sup>71)</sup>.

Die Enthüllungen über die Iran-Contra-Affäre und damit die Desavouierung der Reagan-Doktrin gab dem State Department noch einmal die Chance, die Beziehungen zu Mozambique aufzuwerten. Denn einige der wichtigsten Gegenspieler von Crocker und Außenminister Shultz traten im Zuge dieser Affäre ab: neben dem Chef der CIA, William Casey, auch die ultrakonservativen Repräsentanten im Nationalen Sicherheitsrat, Pat Buchanan und Phil Ringdahl. Das State Department versuchte, die Beziehungen zu den Frontstaaten auf eine neue

Grundlage zu stellen, und dies durch verstärkte Entwicklungshilfe zu demonstrieren, zum Beispiel mit der geplanten 100 Mio. US-Dollar Unterstützung pro Jahr für die Southern African Development Coordination Conference (SADCC). Die wichtigsten westlichen Geber hatten sich bereit erklärt, 215 Mio. US-Dollar für die Wiederherstellung der für die Mitglieder der SADCC so entscheidend wichtigen Beira-Eisenbahnlinie bereitzustellen. Die durch die südafrikanische Destabilisierungspolitik verursachten Zerstörungen und der Verlust an Einkommen werden von der mozambiquanischen Regierung auf eine Größenordnung von 5,5 bis 6,5 Mrd. US-Dollar geschätzt<sup>72)</sup>. Die 1987 Mozambique zugesagte Auslandshilfe erreichte die Größenordnung von 700 Mio. US-Dollar<sup>73)</sup>. Bei Chissanos Staatsbesuch in Moskau August 1987 unterstrich die Sowjetunion ihren Willen, die seit Machel's Tod belasteten Beziehungen wieder zu verbessern. Der größte Teil der Waffenlieferungen an Mozambique stammt weiterhin aus der Sowjetunion<sup>74)</sup>.

Die Reagan-Administration gab ihre Absicht bekannt, Mozambique 75 Mio. US-Dollar Notstandshilfe für das Fiskaljahr 1987 zukommen zu lassen. Das State Department konnte zunächst alle Versuche zurückweisen, die Renamo als eigenständige Widerstandsbewegung im Sinne der Reagan-Doktrin anzuerkennen. Chester Crocker konnte darauf hinweisen, daß eine Anerkennung der Renamo die USA ihren wichtigsten Verbündeten entfremden würde. Bei dem Besuch Präsident Chissanos in Washington im Oktober 1987 sicherte die Reagan-Administration der Frelimo-Regierung weitere Unterstützung in den Bemühungen um eine Beendigung der Kämpfe mit der Renamo zu. Andererseits war über die vorgesehenen zehn Mio. US-Dollar Wirtschaftshilfe und 75 Mio. US-Dollar Lebensmittelhilfe für das Fiskaljahr 1987 hinaus keine weitere Unterstützung im Kongreß zu erwarten<sup>75)</sup>. Chissano hat die amerikanische Regierung nicht nur um verstärkte Wirtschaftshilfe gebeten, sondern auch die Bereitschaft Mozambiques erklärt, Militärhilfe jeder Art aus den USA entgegenzunehmen<sup>76)</sup>. Doch eine neue Initiative der Reagan-Administration in der Frage der Militärhilfe scheint vorerst ausgeschlossen.

Wie intensiv sich die Frelimo-Regierung bemüht, die Beziehungen zu der Reagan-Administration zu stabilisieren, zeigt sich in der Bereitschaft, in gehei-

<sup>72)</sup> Allen Isaacman, Chissano's Friends And Enemies, in: Africa Report, 32 (1987) 5, S. 50.

<sup>73)</sup> Africa News, 28 (1987) 8.

<sup>74)</sup> Africa Research Bulletin, Pol. Ser., 24 (1987) 8, S. 8611.

<sup>75)</sup> Weiterhin Hilfe der USA an Mozambique, in: Neue Zürcher Zeitung vom 8. Oktober 1987.

<sup>76)</sup> David B. Ottaway, Reagan Reassures Mozambique of U. S. Support, in: International Herald Tribune vom 7. Oktober 1987.

<sup>69)</sup> Phyllis Johnson/David Martin (Hrsg.), Destructive Engagement. Southern Africa at War. Harare 1986.

<sup>70)</sup> Anthony Robinson/Reginald Dale, Botha still backing rebels, says Machel on eve of U. S. visit, in: Financial Times vom 18. September 1985.

<sup>71)</sup> Gillian Gunn, Mozambique After Machel, in: CSIS Africa Notes, (1986) 67.

men Verhandlungen mit Israel die Frage der Errichtung diplomatischer Beziehungen zu diskutieren. Für Israel wäre nach der Errichtung diplomatischer Beziehungen mit fünf konservativen schwarzafrikanischen Staaten in den letzten Jahren eine Anerkennung durch Mozambique ein wesentlicher Erfolg. Mozambique hofft nicht nur auf wirtschaftliche Unterstützung durch Israel, sondern vor allem auf die Nutzung der jüdischen Lobby innerhalb des Kongresses für eine Vertiefung der amerikanisch-mozambiquanischen Beziehungen. Darüber hinaus könnte Israel ein nützlicher Vermittler in einem wiedereröffneten Dialog mit Südafrika sein <sup>77)</sup>.

Aber mit der Aufhebung des Clark-Amendments vom Juni 1985 und damit der Möglichkeit der militärischen Unterstützung der UNITA in Angola konzentrierte sich die ultra-konservative Lobby innerhalb des Kongresses auf eine Umkehrung der amerikanischen Politik in Angola und Mozambique, nachdem sie in der Südafrika-Politik infolge der Reagan-Administration aufgezwungenen Sanktionsbeschlüsse vom September 1985 und Oktober 1986 und dem Treffen zwischen Außenminister Shultz und Oliver Tambo vom ANC im Januar 1987 hatte zurückstecken müssen. Innerhalb des Senats gelang es dem republikanischen Abgeordneten Jesse Helms, die Ernennung eines neuen Botschafters in Maputo monatelang hinauszuzögern. Ab Mitte 1987 drohte eine Intensivierung der bilateralen Beziehungen der USA zu Mozambique durch die innenpolitische Gegenoffensive hintertrieben zu werden. Im Juni 1987 kam es zu einer Überprüfung der amerikanischen Haltung in der Frage der Anerkennung der Renamo und der Möglichkeit, eine Art von diplomatischem Kontakt herzustellen. Über die Renamo sollte Notstandshilfe in nicht von der Frelimo kontrollierte Gebiete geleitet werden. Innerhalb der amerikanischen Regierung war die Haltung in dieser Frage geteilt. Das Verteidigungsministerium, insbesondere der Under-Secretary Fred Iklé sowie die Defence Intelligence Agency, sprachen sich für einen Kontakt zur Renamo aus, während der Nationale Sicherheitsrat und die CIA einen Kompromiß suchten. Das State Department riet weiterhin von einem Kontakt zur Renamo ab <sup>78)</sup>. Die amerikanische Regierung, in diesem Fall das Office of Foreign Disaster Resistance (OFDA), drängte schließlich Mozambique, ein „ausbalanciertes Programm“ zu akzeptieren, nämlich die Lieferung von Nahrungsmitteln an beide Seiten, was jedoch die Frelimo-Regierung ablehnte. Die innenpolitische Kontroverse um die Frage einer Annäherung an „marxistische“ Regime im südlichen Afrika wie das Felimo-Regime war in

die Auseinandersetzungen um die Nachfolge Präsident Reagans innerhalb der Republikanischen Partei geraten. Letztlich ging es darum, die Ansätze einer realistischeren Politik der Reagan-Administration gegenüber dem südlichen Afrika — zum Beispiel die verstärkte Unterstützung der SADCC, die Dialogpolitik nicht nur mit der Frelimo-, sondern auch mit der MPLA-Regierung und die vorsichtig abtastende Haltung gegenüber dem ANC — rückgängig zu machen. Das Weiße Haus hatte diese Politik immer nur halbherzig unterstützt.

Entscheidender war jedoch, daß einer der wichtigsten Bewerber um die Präsidentschaft, Senator Robert Dole, auf die Linie von Senator Helms einschwenkte, um auf diese Weise den Rückhalt bei wichtigen Lobbygruppen der Ultra-Konservativen im Kampf um die Nachfolge Präsident Reagans sicherzustellen. Während des Besuchs von Chissano in den USA versuchten die Sympathisanten der Renamo innerhalb der Republikanischen Partei, diesmal geführt von dem Präsidentschaftskandidaten Jack Kemp, medienwirksam eine Gegenstrategie zur Unterstützung für die Renamo zu lancieren, indem sie den Renamo-Führer, Alfonso Dhlakama, zu einem Besuch in Washington einluden. Davon erhofften sie sich einen ähnlichen Erfolg wie beim Besuch Savimbi in Washington Ende Januar 1986. Die Kontakte zu der Renamo auch von seiten enger Mitarbeiter verschiedener republikanischer Präsidentschaftskandidaten verstärkten sich <sup>79)</sup>. November 1987 kam es schließlich zu einem Zusammentreffen zwischen dem Nationalen Sicherheitsberater Frank Carlucci und Repräsentanten der wichtigsten US-Lobbygruppen für die Renamo. Dabei soll Carlucci versichert haben, falls die Frelimo-Regierung nicht bald Verhandlungen mit der Renamo aufnehme, werde die Reagan-Administration ihre Haltung überprüfen. Während der Verhandlungen mit Chissano im Oktober hatte die Administration die Frelimo-Regierung dahin gedrängt, ein Arrangement mit der Renamo möglicherweise mit amerikanischer Unterstützung zu finden <sup>80)</sup>. Mit Vizepräsident Bush und Senator Dole hätten damit die beiden wichtigsten Anwärter auf die Nachfolge Präsident Reagans innerhalb der Republikanischen Partei ihre Unterstützung für die Renamo deutlich gemacht. Während des Wahlkampfes ist damit zu rechnen, daß die Rücksichtnahme auf die wichtigsten ultra-konservativen Lobbygruppen der Republikanischen Partei dazu führen wird, daß neue realistische Initiativen der USA gegenüber den Frontstaaten aufgrund des innenpolitischen Macht-

<sup>77)</sup> Glenn Frankel, Israel Seeks U. S. Help For Effort in Mozambique, in: International Herald Tribune vom 14. November 1987.

<sup>78)</sup> Stephen Morrison, The Battle For Mozambique, in: Africa Report, 32 (1987) S. 46.

<sup>79)</sup> Dazu gehört zum Beispiel die „Geopolitical Task Force on Southern Africa“, der politische Berater von Vizepräsident George Bush und Senator Bob Dole angehören. Siehe Diário de Notícias vom 18. Juli 1987.

<sup>80)</sup> David B. Ottaway, U. S. Backers of Mozambique Rebels Say Carlucci Met With Renamo Figure, in: International Herald Tribune vom 12. November 1987.

kampfes blockiert werden dürften. Die Politik gegenüber dem südlichen Afrika wäre damit während

des Wahlkampfes verfangen im Kampf um die Eroberung der Macht im Weißen Haus.

## VII. Schlußfolgerungen

Nordafrika wird in der amerikanischen Globalstrategie als Teil des Mittleren Ostens verstanden. Das Hauptinteresse der USA in diesem Gebiet gilt daher dem gesicherten Zugang zu Häfen, Luftbasen, Transit-Fazilitäten und Überflugsrechten. Marokko gilt als der wichtigste Alliierte der USA in diesem Raum. Abgesehen von der Sonderstellung Ägyptens vor allem nach dem Camp David-Abkommen 1979 ist die strategische Rolle Marokkos als Rückhalt für die Rapid Deployment Force der USA vorgezeichnet. Marokko reiht sich damit ein in die Kette von bilateralen Militärabkommen, die die USA Anfang der achtziger Jahre auch mit dem Sudan, Somalia, Kenia und dem Oman abschlossen. Gleichzeitig ist es das Ziel der USA, der Sowjetunion eine Festsetzung in dieser Region zu versagen. Dabei soll zum Beispiel Algerien, das bisher zu 90 Prozent von Militärlieferungen aus der Sowjetunion abhängig war, allmählich aus seiner Distanzpolitik gegenüber Washington gelöst werden<sup>81)</sup>.

Abgesehen von Nordafrika sowie dem Horn von Afrika spielt Sub-Sahara-Afrika eine untergeordnete Rolle als Schauplatz der strategischen Interessen der USA. Afrika wird von der Reagan-Administration als „strategischer Raum“ für militärische Abwehraktionen gegen die Sowjetunion oder ihre „Stellvertreter“ verstanden. Am deutlichsten wird dies in der Tschad-Politik der USA, die die Konfrontationsstrategie gegen Libyen ergänzen sollte. Dabei wird die Frage, inwieweit Libyen überhaupt als „Proxy“ der Sowjetunion verstanden werden kann, nur unscharf beantwortet. Die Reagan-Administration neigt zur Betonung militärischer Lösungen für politische Probleme, wobei die komplexen regionalen Ursprünge der Konflikte heruntergespielt werden. Aber die afrikanischen Staaten haben sich nur dann in die gegen die Sowjetunion gerichtete Vision eines „strategischen Konsensus“ einfügen lassen, wenn ihre eigene Regimestabilität gefährdet war oder wenn sie die globalistische Tendenz der amerikanischen Afrikapolitik für ihre eigenen Ziele ausnützen konnten. Hierfür ist Zaire das prägnanteste Beispiel. Präokkupiert von einer anti-sowjetischen (und in ihrer Folge anti-libyschen und anti-kubanischen) Konfrontationspolitik neigt die Reagan-Administration zu Allianzen mit rechten Autokratien, zu einer Personifizierung komplexer Machtstrukturen wie in Zaire oder Marokko

und einer Neigung zur Absicherung des Status quo. Eigenständigen sozialreformerischen Regimen haftet der Beigeschmack der Einflußnahme von außen, nämlich einer angeblich von der Sowjetunion gesteuerten Revolution an, so daß nicht ein Sankara in Burkina Faso, sondern ein Doi in Liberia amerikanische Unterstützung genießt. Aber auch Liberia ist ein Beispiel dafür, daß die strategischen Interessen der USA die Afrika-Politik der Reagan-Administration letztlich dominieren.

Die Reagan-Doktrin stellt den bisherigen Höhepunkt einer Konfrontations-Haltung beim Krisenmanagement dar, das militärische Strategien überbetont, wirtschaftspolitische Einwirkungsmöglichkeiten vernachlässigt und die diplomatischen Teilerfolge durch innenpolitische Machtkämpfe innerhalb der Administration und zwischen der Administration und dem Kongreß verrinnen läßt<sup>82)</sup>. Die Haltung gegenüber den „marxistischen“ Regimen in Angola und Mozambique ist dafür das krasseste Beispiel. Auch während der Reagan-Administration bleibt Afrika von peripherer Bedeutung für die USA. Die globalistische Sichtweise führt zu einer Konzentration auf die Erhaltung des Status quo, auf die Sicherung der Stabilität „gemäßigter Regime“ und auf ein Krisenmanagement, das, wenn nötig, mit militärischen Mitteln versucht, der generischen Supermacht keinen Ansatz für den Ausbau ihres Einflusses zu geben. Die Reagan-Doktrin verwandelte eine „Containment“-Politik in eine „Roll Back“-Strategie, deren Auswirkungen zu einer Lähmung der Diplomatie führten und konstruktive Dialogansätze verschütteten. Die Machtausensetzung innerhalb der Administration, die Enthüllungen während des Iran-Contra-Skandals und nun der beginnende Wahlkampf haben dazu geführt, daß konkurrierende Strategien innerhalb der Administration die Afrika-Politik der USA paralysierten und Ansätze des Erfolges, wie sie zeitweise auch in der Constructive Engagement-Strategie offenbar waren, nicht reifen konnten.

Aber auch nach Abtritt der Reagan-Administration muß damit gerechnet werden, daß in der Globalstrategie der USA die Bedeutung von „low intensity conflicts“ nicht abnehmen, sondern eher zunehmen wird. In einem im Januar 1988 dem Präsidenten vorgelegten Report des Pentagon mit dem Titel

<sup>81)</sup> William Zartman, *Algeria Today and Tomorrow: An Assessment*, in: CSIS Africa Notes, (1986) 65, S. 9.

<sup>82)</sup> Als Beispiel für die nun schon umfangreiche Literatur zur Reagan-Doktrin siehe Raymond W. Copson/Richard P. Cronin, *The 'Reagan Doctrine' and its prospects*, in: *Survival*, (1987), S. 40–55.

„Discriminate Deterrence“ werden die Rolle von „cooperative forces“, also „Stellvertreter“-Streitkräften befreundeter Staaten oder Bewegungen, und ferner das nach dem Vietnam-Krieg nun wieder belebte Interesse am Ausbau von „counterinsurgency“ — oder auch „pro-insurgency“ — Einheiten hervorgehoben. Die USA hätten die Bedrohung ihrer langfristigen Sicherheitsinteressen in Regionen der Dritten Welt unterbewertet<sup>83</sup>).

Ein besonderes Kennzeichen der Afrika-Politik der Reagan-Administration besteht darin, daß die Ver-

treter der amerikanischen Wirtschaftsinteressen, sei es in Libyen, Angola oder schließlich auch in Südafrika, sich gegen eine Konfrontationsstrategie aussprachen. Multinationale Gesellschaften aus den USA gehören zu den schärfsten Kritikern der gegenwärtigen amerikanischen Afrika-Politik. Dies ist zwar auch zum Teil darauf zurückzuführen, daß die amerikanischen Wirtschaftsinteressen in Afrika insgesamt relativ gering sind. Aber gerade in den Staaten, wo die Bedeutung von Wirtschaftsbeziehungen zu den USA für die nationale Volkswirtschaft besonders groß ist, wie zum Beispiel in der angolischen Erdölindustrie, sind die Gegensätze zur offiziellen amerikanischen Afrika-Politik am eklatantesten. Die globalistische Sichtweise der Reagan-Administration macht dies unvermeidlich.

<sup>83</sup>) Joseph Fitchett, U. S. Military Looks to 2010. in: International Herald Tribune vom 13. Januar 1988.

# „Neuer Realismus“ in Moskaus Afrika-Politik?

## I. Einleitung

Als Chruschtschow Mitte der fünfziger Jahre die Führung im Kreml übernahm, schienen ihm Kolonialgebiete in Afrika vielversprechende Ansatzpunkte für eine rasche Ausweitung des sowjetischen Einflusses zu sein. Er hoffte, daß es nach ihrer Dekolonisierung gelingen würde, sie in einer anti-imperialistischen, mit dem sozialistischen Lager eng verbündeten „Zone des Friedens“ zusammenzuführen. In dieser Zone würde der Westen, so soll er vor Journalisten einmal geprahlt haben, „sein Grab finden“. Das Parteiprogramm der KPdSU von 1961 spiegelt Chruschtschows Optimismus wider. In seinem ersten Teil ist über die Befreiungsbewegungen und Entwicklungsländer nachzulesen: „Die mächtige Woge der nationalen Befreiungsrevolution fegt das Kolonialsystem hinweg und untergräbt die Pfeiler des Imperialismus.“<sup>1)</sup>

Heute, zweieinhalb Jahrzehnte später, ist von diesem Optimismus nicht mehr viel zu spüren. In dem unter Gorbatschow 1985 erarbeiteten neuen Parteiprogramm werden die Entwicklungsländer und Befreiungsbewegungen nur noch im dritten Teil behandelt. Ganz generell sind die den Antagonismus zwischen Sozialismus und Kapitalismus in der Dritten Welt betreffenden Passagen weniger ag-

gressiv formuliert<sup>2)</sup>. Zwar wird der Zusammenarbeit und Solidarität mit den sogenannten Ländern der sozialistischen Orientierung und den Befreiungsbewegungen nach wie vor große Bedeutung beigemessen. Dann wird aber einschränkend hinzugefügt, daß die Sowjetunion nur noch „im Rahmen ihrer Möglichkeiten“ den Völkern, die in diese Richtung gehen, Hilfe leisten kann. Wenige Sätze später heißt es sogar, daß die Praxis der Beziehungen zu den befreiten Staaten gezeigt hat, „daß eine reale Grundlage dafür besteht, auch mit den jungen Staaten zusammenzuarbeiten, die den kapitalistischen Weg gehen“<sup>3)</sup>. Im großen und ganzen herrscht ein defensiver Ton vor.

Der Versuch Gorbatschows, die sowjetische Dritte-Welt-Politik auf realistischere Grundlagen zu stellen, ist kein spektakulärer Bruch mit der Politik der vergangenen Jahre. Kommentare in der Presse haben das vereinzelt unterstellt. Er greift lediglich Tendenzen auf, die in der sowjetischen Politik und Fachliteratur schon seit Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre zu erkennen sind<sup>4)</sup>. Die wichtigsten von ihnen werden auf den nachfolgenden Seiten dargestellt.

## II. Waffenlieferungen und Militärhilfe — das wichtigste Instrument sowjetischer Afrikahilfe

Der Export von Waffen, die Entsendung östlicher Militärberater, die Ausbildung afrikanischer Militärs in östlichen Ländern etc. sind seit langem das wichtigste Instrument sowjetischer Einflußsuche in Afrika. Die Sowjetunion ist der größte Exporteur von Waffen, vor allem von größeren Waffensystemen, in die Dritte Welt. Das Jahrbuch des Stockholmer Friedensforschungsinstituts SIPRI beziffert den Anteil der Sowjetunion für 1986 mit 34 Pro-

zent, den der USA mit 26 Prozent<sup>5)</sup>. Ökonomische Motive spielen bei diesem Waffenexport eine wichtige Rolle. Waffen sind heute einer der wichtigsten Devisenbringer der sowjetischen Volkswirtschaft (10 bis 15 Prozent des sowjetischen Deviseneinkommens).

Die überragende Bedeutung der Waffenlieferungen in der sowjetischen Dritte-Welt-Politik wird des weiteren deutlich an der Tatsache, daß zum Beispiel 1985 der Wert östlicher Waffenlieferungen an die Dritte Welt doppelt so hoch war wie die Nettowirtschaftshilfe der RGW-Länder. In Afrika waren in der 1. Hälfte der achtziger Jahre die wichtigsten Abnehmer sowjetischer Waffen Libyen, Algerien, Äthiopien und Angola. Es fällt auf, daß drei dieser

<sup>1)</sup> Vgl. Boris Meissner, Das Parteiprogramm der KPdSU, Köln 1962.

<sup>2)</sup> Vgl. zum neuen Parteiprogramm Wolfgang Berner, Sowjetische Außenpolitik und Außenbeziehungen der Partei auf dem XXVII. KPdSU-Kongreß, in: Beiträge zur Konfliktforschung, 14 (1986) 2, S. 121 ff.

<sup>3)</sup> Vgl. 27. Parteitag der KPdSU, Sowjetunion zu neuen Ufern?, Dokumente und Materialien (Einleitung von Gert Meyer), Düsseldorf 1986, S. 249.

<sup>4)</sup> Vgl. Winrich Kühne, Die Politik der Sowjetunion in Afrika, Baden-Baden 1983.

<sup>5)</sup> Vgl. Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 1987, World Armaments and Disarmament, Oxford 1987.

Länder über reiche Erdölvorkommen und damit über ein beträchtliches Deviseneinkommen verfügen, mit dessen Hilfe sie die Waffen bezahlen können. Im Falle Äthiopiens, das zu den ärmsten Ländern der Welt gehört, werden die Schulden an die Sowjetunion aufgrund von Waffenkäufen heute auf über zwei, möglicherweise sogar auf drei bis vier Mrd. US-Dollar geschätzt. Insgesamt haben in den siebziger und achtziger Jahren weit über 20 afrikanische Länder sowjetische Waffen in mehr oder weniger großem Umfang bezogen<sup>6)</sup>.

In früheren Jahren gingen viele westliche Beobachter der sowjetischen Politik — und möglicherweise auch die Politiker im Kreml — davon aus, daß Waffenlieferungen und Militärhilfe ein sehr effektives und zuverlässiges Instrument der Einflußnahme seien. Dementsprechend groß war in der westlichen Politik die Furcht, daß es der Sowjetunion im Laufe der Zeit gelingen könnte, durch ein Zusammenspiel von militärischer Macht und ideologischem Einfluß über weite Teile Afrikas, insbesondere das rohstoffreiche südliche Afrika, eine hegemoniale Herrschaft nach osteuropäischem Vorbild zu errichten.

Diese Befürchtung bewahrheitete sich jedoch nicht. In der Praxis zeigte sich etwas anderes: Fast alle der mit dem sozialistischen Lager eng verbündeten Länder verließen oder lockerten dieses Bündnis nach einer gewissen Zeit wieder (Ghana, Mali, Ägypten, Sudan, Somalia, Guinea). Interessant sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Beispiele Ägypten und Somalia. Ägypten, in dem 1970 über 15 000 sowjetische Soldaten im Bereich der Luftabwehr stationiert waren, beendete 1976 einseitig den Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit mit der Sowjetunion. Alle sowjetischen Militärberater mußten das Land verlassen. Somalia kündigte seinen Freundschafts-Vertrag 1977, als die Sowjetunion nicht mehr bereit war, die mit sowjetischen Waffen geführte Besetzung des Ogaden in Äthiopien zu unterstützen und statt dessen begann, Äthiopien in großem Umfang mit Waffen zu versorgen. Trotz der starken Präsenz sowjetischer Militärberater in Somalia und der völligen Abhängigkeit von sowjetischen Waffen war es Moskau nicht gelungen, die somalische Führung von einer Invasion des Ogaden abzuhalten.

Es läßt sich jedoch nicht bestreiten, daß Waffenlieferungen gewisse Möglichkeiten zur Ausübung von Druck bieten. Die Ausgestaltung der Preis- und Zahlungsbedingungen, die Präsenz von östlichen Militärberatern in strategisch wichtigen Positionen, vor allem aber die Weigerung, Ersatzteile oder wei-

tere Waffen zu liefern, spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle. Wirksam werden diese Möglichkeiten zur Druckausübung natürlich dann, wenn zwei weitere Bedingungen erfüllt sind: Die Armee eines Landes ist mehr oder weniger vollständig mit sowjetischen Waffen ausgerüstet, und sie ist zugleich in einen andauernden internen oder externen militärischen Konflikt verwickelt.

In Afrika befinden sich Äthiopien, Angola und Mozambique seit Jahren in dieser Lage. Dennoch scheint sich auch bei ihnen ein Prozeß zu wiederholen, der — wie oben beschrieben — früher schon bei anderen Verbündeten des Ostblocks zu beobachten war: Sie beginnen ihre Bande zum Ostblock zu lockern, insbesondere Mozambique und Angola. Das ist zurückzuführen auf eine Dynamik, die lange Zeit übersehen worden ist: Kurz- und mittelfristig kann eine intensive militärische Zusammenarbeit zwar beträchtliche Möglichkeiten der Einflußnahme eröffnen, wenn das betreffende Regime/Land in einen schweren internen und/oder externen Konflikt verwickelt ist. Längerfristig jedoch kommt eine Dynamik zum Zuge, die diesen Effekt untergräbt. Der Zwang zum Kauf von Ersatzteilen und weiteren Waffen verschlingt einen Großteil der knappen Devisen und das wenige inländische Kapital. Angola wendet in der Regel mehr als 50 Prozent seines Deviseneinkommens für Waffenkäufe auf. Die massive Verschuldung Äthiopiens von mehreren Milliarden US-Dollar spricht für sich. Die durch die Kriegsführung bedingte Zerstörung der ökonomischen und sozialen Infrastruktur des Landes ist ein weiterer wichtiger Grund dafür, daß die ökonomische Basis für die Waffenlieferungen und den sowjetischen Einfluß Schritt für Schritt untergraben wird. Die sowjetische Politik kann gegen diese Dynamik wenig unternehmen, da sie wirtschaftlich nicht annähernd über die Mittel verfügt, um sie abzufangen. Statt dessen breiten sich in der unter Krieg und wirtschaftlicher Not leidenden Bevölkerung Ressentiments und Bitterkeit gegen das enge Bündnis mit dem Ostblock und die damit einhergehende ideologische Orientierung aus. In Angola, ganz besonders aber in Äthiopien, sind diese Effekte schon seit einiger Zeit zu beobachten. Sie waren für die angolansische Regierung ein wesentlicher Grund, sich Anfang der achtziger Jahre auf die von der Reagan-Administration verfolgte Politik des „constructive engagement“ einzulassen und 1984 die von Washington vermittelte Lusaka-Vereinbarung mit Südafrika abzuschließen. Leider hat sich dieser Weg aus Gründen, die hier nicht erörtert werden können, nicht als erfolgreich erwiesen<sup>7)</sup>.

<sup>6)</sup> Vgl. ausführlich zu den sowjetischen Waffenexporten Joachim Krause, Sowjetische Militärhilfe gegenüber Entwicklungsländern, Baden-Baden 1985.

<sup>7)</sup> Vgl. Winrich Kühne, Südafrika und seine Nachbarn: Durchbruch zum Frieden? Zur Bedeutung der Vereinbarung mit Mozambique und Angola vom Frühjahr 1984, Baden-Baden 1984; Peter Meyns, Das Südliche Afrika nach Nkomati. Die Regionalpolitik von Botswana, Mozambique und Zimbabwe, Hamburg 1987.

### III. Moskaus Interesse an Stützpunkten in Afrika

In den siebziger Jahren wurden fast 70 Prozent des in den westlichen Industriestaaten benötigten Rohöls um das Kap der Guten Hoffnung verschifft. Für Militärstrategen war deswegen klar, daß die Sowjetunion alles tun würde, um diese Route unter Kontrolle zu bekommen, ebenso wie die Rohstoffe im südlichen Afrika<sup>8)</sup>. Die permanente Stationierung von sowjetischen Kriegsschiffen im Indischen Ozean ab Ende der sechziger Jahre schien diese Annahme zweifelsfrei zu bestätigen. Eine weitere, geradezu dramatische Entwicklung kündigte sich Mitte der siebziger Jahre an, als bekannt wurde, daß Somalia der Sowjetunion in Berbera den Bau von militärischen Einrichtungen (Hafen und Flugplatz) erlaubt hatte, was auf die Errichtung eines permanenten sowjetischen Stützpunktes hindeutete. Die Zahl der zu diesem Zeitpunkt in Somalia stationierten östlichen Militärberater wurde auf 2 000 geschätzt, und der Wert der Waffenlieferungen lag bei über 250 Mio. US-Dollar — eine beträchtliche Summe, wenn man in Rechnung stellt, daß in diesem Land nur etwas über 3 Mio. Menschen leben. Außerdem waren von der nur 23 000 Mann zählenden Armee 2 500, vornehmlich aus dem Offizierscorps, in der Sowjetunion oder anderen Ländern des Warschauer Pakts militärisch ausgebildet worden.

Mitte der siebziger Jahre schien Somalia das klassische Beispiel für ein Land zu sein, das völlig unter die Kontrolle des Ostblocks geraten war. Das war jedoch eine vorzeitige Schlußfolgerung. Entgegen dem Willen Moskaus marschierten 1976 somalische Truppen in den Ogaden ein, um die dort lebende somalische Bevölkerung von der äthiopischen „Okkupation“ zu befreien. Ein Jahr später mußte die Sowjetunion ihre militärische Präsenz in Berbera aufgeben, nachdem Siad Barre — wie oben erwähnt — den Freundschaftsvertrag gekündigt hatte.

Wie dieses und andere Beispiele zeigen, hat die Sowjetunion in Afrika — anders als es in Presseberichten manchmal nachzulesen ist — keine durchschlagenden Erfolge bei der Errichtung von Stützpunkten erzielen können. Im Verhältnis zur Höhe der Rüstungsexporte und der Militärhilfe ist das Ergebnis eher mager<sup>9)</sup>. Die sozialistisch orientierten Regime in Mozambique und Angola haben in ihren Staatsverfassungen ein ausdrückliches Verbot von Stützpunkten ausländischer Mächte verankern lassen. Lediglich begrenzte Nutzungs- und Reparaturmöglichkeiten stehen der sowjetischen Flotte heute in den wichtigsten Häfen dieser Länder zur Verfügung. Der Hafen Maputo in Mozambique

wird heute im wesentlichen von den Südafrikanern und nicht von der Sowjetunion dominiert. Einen gewissen Ausgleich für den Verlust von Berbera in Somalia hat die sowjetische Flotte in den äthiopischen Häfen Assab und Massava gefunden. Des Weiteren wurden auf den zu Äthiopien gehörenden Dahlak-Inseln im Roten Meer die wohl wichtigsten Reparaturwerkstätten und Versorgungseinrichtungen für die sowjetische Flotte im Indischen Ozean eingerichtet. In welchem Umfang die sowjetische Luftwaffe die Flughäfen Asmara und Makale benutzen kann, ist nicht ausreichend geklärt. In erster Linie dienen sie zur Unterstützung der äthiopischen Streitkräfte.

In Berichten über sowjetische Stützpunktaktivitäten wird häufig vergessen, daß den sowjetischen Nutzungsrechten und Einrichtungen eine weit größere Zahl westlicher gegenüber steht. Allein Frankreich hat an den östlichen Küsten Afrikas mindestens zwei vollwertige Stützpunkte für See- und Luftstreitkräfte: Djibouti und La Réunion (französisches Territorium). Darüber hinaus gibt es Einrichtungen auf der Insel La Majotte. Behelfsmäßige Nutzungsmöglichkeiten stehen außerdem für die französische Marine und Luftwaffe auf einigen kleineren, östlich von Madagaskar gelegenen Inseln zur Verfügung. Im westlichen Afrika sind für Frankreich der Hafen von Dakar und der Flughafen Cap Vert in der Nähe von Dakar im Senegal von besonderer Bedeutung. In der Elfenbeinküste wird der Militärflughafen Port Bouet von einer französischen Militäreinheit in Betrieb gehalten, um in Krisenzeiten französische Luftstreitkräfte aufnehmen zu können. In der Zentralafrikanischen Republik ist schon vor einigen Jahren im Zusammenhang mit den Entwicklungen im Tschad der Stützpunkt Bonar wieder ausgebaut worden. Im Tschad sind französische Einheiten stationiert.

Auch die amerikanischen See- und Luftstreitkräfte haben sich in den vergangenen Jahren verstärkt und erfolgreich um Nutzungsmöglichkeiten in afrikanischen Ländern bemüht. Der Hafen und Flugplatz von Berbera (Somalia) wurde erweitert, und in Kenia sollen fast 20 Mio. US-Dollar in den Hafen von Mombasa investiert worden sein. In Ägypten ist damit begonnen worden, den Flughafen von Ras Banas zur wohl wichtigsten Einsatzstelle der „rapid deployment force“ (RDF) auszubauen. In Marokko, Liberia und dem Sudan sollen ebenfalls Einrichtungen für den Einsatz der RDF zur Verfügung stehen. Im Zusammenhang mit der militärischen Unterstützung der UNITA in Angola wurde darüber hinaus kürzlich in Zaire, also im Herzen Afrikas, der frühere Militärflughafen Kamina wieder in Betrieb genommen.

<sup>8)</sup> Vgl. Robert J. Hanks. *The Cape Route: Imperiled Western Lifeline*. Washington 1981.

<sup>9)</sup> Vgl. ausführlich Kühne (Anm. 4), S. 177 ff.

Die zahlreichen Ablehnungen, die Moskau im Hinblick auf seine Stützpunktwünsche im Laufe der Jahre erfahren hat, muß die Politiker im Kreml nachdenklich gemacht haben hinsichtlich der Effektivität von Waffenlieferungen als Instrument der

Einflußnahme. Eine Konsequenz, die sie daraus gezogen haben, ist die, möglichst auf Zahlung in bar und in harten Devisen zu dringen, soweit übergeordnete politische Überlegungen nicht — wie in Äthiopien — zu einem anderen Vorgehen zwingen.

#### IV. Wechselseitige Desillusionierung — zur Entwicklung der sowjetisch-mozambiquanischen Beziehungen

Im Sommer 1981 ist von Moskau und den osteuropäischen Ländern im Hinblick auf ihre weitere Afrikapolitik eine bedeutende Entscheidung getroffen worden: Der Antrag Mozambiques auf Vollmitgliedschaft im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) wurde abgelehnt. Dem marxistischen Regime in Äthiopien erging es 1985 ähnlich. Offensichtlich haben sich Moskau und die Osteuropäer entschlossen, keine weiteren ideologischen Verbündeten in den RGW aufzunehmen. Der Kreis der dort vertretenen Entwicklungsländer soll klein bleiben, beschränkt auf die Mongolei (seit 1962), Kuba (seit 1972) und Vietnam (seit 1978). Die Aufnahme Afghanistans steht zumindest gegenwärtig nicht zur Diskussion.

Die Mitgliedschaft im RGW und die mit ihr erhoffte nachhaltige Ausweitung des Entwicklungshilfe- und Handelsvolumens seitens des Ostblocks ist also kein Ziel mehr, das von sozialistisch orientierten Regimen in Afrika in den nächsten Jahren realistischerweise angestrebt werden kann. Das hat natürlich weitreichende Konsequenzen für ihre längerfristige Orientierung im Ost-West-Verhältnis. Die FRELIMO in Mozambique handelte bereits 1982. Im August akzeptierte Maputo in einem Abkommen erstmals die bundesdeutsche Standard-Berlin-Klausel, und schon wenig später leitete Machel den Prozeß ein, der schließlich zum Nkomati-Abkommen mit Südafrika führte. Denn auch Verhandlungen mit Moskau über eine nachhaltige, dem südafrikanischen Druck gewachsene Militärhilfe führten nicht zum Erfolg. Im Herbst 1982 verkündete Maputo schließlich offiziell die Entscheidung, daß Mozambique an den Lomé-III-Verhandlungen teilnehmen würde. Inzwischen ist Mozambique Mitglied von Lomé, dem Weltwährungsfonds (IWF) und anderen westlich dominierten Institutionen. Im Mai 1985 schloß der RGW mit Mozambique und später mit Äthiopien und Angola wirtschaftliche Kooperationsabkommen ab. In ihrer Substanz sind sie nicht bedeutend. Zumindest symbolisch ist damit aber zum Ausdruck gebracht, daß der Ostblock diese Länder

nicht völlig der wirtschaftlichen Dominanz der westlichen Industriestaaten überlassen will. Ähnliche Kooperationsverträge hat der RGW übrigens bereits in den sechziger und siebziger Jahren mit Jugoslawien, Finnland, Mexiko und dem Irak abgeschlossen.

Die geringe wirtschaftliche Leistungskraft ist seit langem die Achillesferse der sowjetischen Dritte-Welt-Politik. Den Führern revolutionärer, mit Moskau mehr oder weniger eng verbundener Entwicklungsländer wie Ägypten, Algerien, Guinea und Mali wurde schon in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre zu verstehen gegeben, daß sie nicht damit rechnen könnten, ihre Bedürfnisse an Kapitalien, Ausrüstungen und technischer Hilfe bei den sozialistischen Staaten befriedigt zu bekommen. Der explizite Verzicht darauf, ideologische Verbündete in das östliche Wirtschaftssystem zu integrieren, hat jedoch noch viel weiterreichendere Folgen. Es ist der Verzicht, diese Länder in eine hegemoniale Ordnung nach osteuropäischem oder kubanischem Vorbild einzubinden. Denn die Ablehnung der Mitgliedschaft ist nicht lediglich ein formaler Akt, sondern zugleich auch eine grundlegende Prioritätenentscheidung über die Verteilung der dem sozialistischen Lager für ideologisch und strategisch wichtige Ziele zur Verfügung stehenden Ressourcen. Die gewaltigen Unterschiede in den Entwicklungshilfezuwendungen an Kuba und Vietnam einerseits und Äthiopien und Mozambique andererseits zeigen das ganz deutlich. Die Hilfe an Kuba seit 1976 wird auf über 25 Mrd. US-Dollar geschätzt (Preissubventionen eingerechnet), Äthiopien dagegen hat von Osteuropa und der UdSSR zusammen in diesen Jahren insgesamt nur ca. 400 Mio. US-Dollar Wirtschaftshilfe ausgezahlt bekommen. Mozambique wurden 250 Mio. zugesagt, von denen jedoch nur ein geringer Teil tatsächlich zur Auszahlung kam<sup>10</sup>).

<sup>10</sup>) Vgl. die Zusammenstellung des Commonwealth Office, Soviet Bloc Aid to Special Friends, London, April 1985 (Background Brief).

## V. Ernüchterung über die Erfolgsaussichten des orthodoxen Sozialismus

Die Gründe für die Ablehnung der Mitgliedschaft Mozambiques und Äthiopiens im RGW liegen natürlich in den damit verbundenen zusätzlichen Belastungen und in integrationspolitischen Schwierigkeiten. Beides wurde gerade von osteuropäischen Regierungen mit großem Nachdruck ins Feld geführt und ließ ideologisch-expansive Überlegungen, die für eine Aufnahme gesprochen hätten, nicht mehr zum Zuge kommen. Kenner der östlichen Afrika- und Dritte-Welt-Politik kann das nicht wundern. Denn schon seit längerem ist unter östlichen Experten und Politikern eine Ernüchterung über die Entwicklung des Sozialismus in Afrika zu beobachten. Dieser Prozeß setzte bereits Mitte bis Ende der sechziger Jahre nach dem Sturz Nkrumahs in Ghana ein. Durch die plötzlichen Positionsgewinne in Mozambique, Angola und Äthiopien Mitte der siebziger Jahre wurde er unterbrochen. Nicht alle, jedoch der größere Teil der sowjetischen Autoren, setzten große Hoffnungen auf die Gründung der marxistisch-leninistischen Avantgardeparteien, wie sie in Mozambique 1977 und in Angola 1978 erfolgte.

Heute ist die Skepsis größer denn je. Selbst R. A. Uljanowskij, lange Zeit stellvertretender Leiter der für die Entwicklungsländerpolitik wichtigen Internationalen Abteilung des ZK der KPdSU, stellte 1984 resignierend fest: „Die Tatsache, daß eine Partei sich selbst als marxistisch-leninistisch und die von ihr durchgeführte Revolution als eine sozialistische erklärt, bedeutet nicht notwendigerweise, daß der von ihr gewählte Weg erfolgreich ist.“<sup>11)</sup> Es ist klar, daß in östlichen Schriften Kritik an dem von der Sowjetunion für die Entwicklungsländer postulierten Weg der „nicht-kapitalistischen Entwicklung mit sozialistischer Orientierung“ nur vorsichtig und indirekt geäußert wird. Desto bedeutsamer ist es, wenn ein führender sowjetischer Dritte-Welt-Experte, A. Kiwa, 1984 feststellt: „Eines der Probleme, das sich nachhaltig am Horizont der Entwicklungsländer abzeichnet, ist die Schwierigkeit, ein funktionierendes sozio-ökonomisches Modell für sozialistisch orientierte Entwicklungsländer zu entwickeln.“<sup>12)</sup> Diese Aussage überrascht. Denn Kiwa und die meisten anderen östlichen Autoren sind in den zurückliegenden Jahren nicht müde geworden zu behaupten, daß der Marxismus-Leninismus mit dem „nicht-kapitalistischen Entwicklungsweg“ und den zu ihm erarbeiteten Vorstellungen über genau ein solches, allen ande-

ren überlegenes Modell verfügt. Der Satz stellt also in typisch östlicher Verklausulierung das Eingeständnis dar, daß das Modell der „nicht-kapitalistischen Entwicklung“ gescheitert, zumindest jedoch in eine schwere Krise geraten ist.

Natürlich wäre es naiv zu erwarten, daß sowjetische Politiker und Experten öffentlich das Scheitern des orthodoxen Sozialismus, also des Marxismus-Leninismus, erklären. Dazu ist er sowohl institutionell als auch im Denken viel zu tief verankert und eingeschliffen. Gorbatschow hat dementsprechend wiederholt betont, daß seine Reformen nicht auf Beseitigung, sondern Transformation des Sozialismus abzielen. Sowjetische Ideologen und Experten haben einen anderen Weg gefunden, mit der zunehmenden Diskrepanz zwischen den „realen“ Problemen des Sozialismus und seinen hochgesteckten Zielen, insbesondere mit der These, daß sein Sieg letztlich unaufhaltsam sei, umzugehen: Die Zeitspanne, die es noch dauern wird, bis er sich in den Entwicklungsländern durchsetzt, wird länger anstatt kürzer. In einem kürzlich erschienenen Artikel hat der bekannte sowjetische Dritte-Welt-Experte, Georgij Mirskij, dieses Problem verhältnismäßig offen angesprochen: „A sober assessment of the present-day situation shows, we ought to admit that today there is less evidence than a quarter of a century ago that the newly-independent states are abandoning the capitalist road of development and shifting to the non-capitalist course.“<sup>13)</sup> In ihrer Kritik an dem früheren Umgang mit den Problemen Afrikas werden jedoch nur wenige so weit gehen wie der sowjetische Journalist Boris Asoyan, der in einem Artikel in der Literaturnaja Gazeta kürzlich kritisierte, daß die sowjetische Berichterstattung über Afrika zu sehr von „verdrehen Vorstellungen“ und „bürokratischen Platitüden“ beherrscht gewesen sei. Zu Asoyans Ehre muß man feststellen, daß er in einem Beitrag über Südafrika in der „Neuen Zeit“ versucht hat, seinen eigenen Maßstäben gerecht zu werden. Die sogenannte Reformpolitik Bothas wird zwar kritisch unter die Lupe genommen. Asoyan tut das aber unter Verzicht auf die sonst üblichen ideologischen Gemeinplätze und Rundum-Schläge<sup>14)</sup>. Insgesamt gibt es inzwischen ein recht weites Spektrum von Meinungen in der sowjetischen Entwicklungsländerliteratur – orthodoxe, die alte ideologische Fahne hochhaltende ebenso wie solche, die für westliche Leser überraschend weitgehend in ihrem Bemühen, alten ideologischen Ballast über Bord zu werfen.

<sup>11)</sup> Vgl. zur Entwicklung der Schriften Uljanowskij's Sally W. Stoecker, R. A. Uljanovsky's Writing on Soviet Third World Policies, 1960–1985 (Rand Paper Series, Februar 1986), Santa Monica 1986.

<sup>12)</sup> Vgl. A. Kiwa, Socialist-Oriented Countries. Some Development Problems, in: International Affairs, No. 10, Moskau 1984, S. 22f.

<sup>13)</sup> Vgl. Georgij Mirsky, Newly-Independent States. Ways of Development, in: Asia and Africa Today, (1987) 5. S. 53–56 (53).

<sup>14)</sup> Vgl. Boris Assojan, Botha macht die Fehler von Ian Smith, in: Neue Zeit, (1987) 38, S. 9.

## VI. Das Scheitern marxistisch-leninistischer Vorstellungen im Agrarbereich

Das Scheitern orthodoxer marxistisch-leninistischer Entwicklungsvorstellungen ist das wohl größte Problem sowjetischer Einflußsuche in Afrika und anderen Teilen der Dritten Welt. Die meisten Afrikaner sind desillusioniert. Das gilt vor allem im Hinblick auf das Versagen staatskollektivistischer Modelle im ländlichen Bereich, insbesondere des sowjetischen Staatsfarmenmodells. Die Krise der dominierenden Rolle des Staates, genauer der zentralistischen Staats- und Parteibürokratien als „Motor der Entwicklung“, ist zwar keineswegs auf die sozialistisch orientierten Länder Afrikas beschränkt, sie trifft diese jedoch in ihrem ideologischen Selbstverständnis weit stärker als die nicht sozialistisch orientierten.

In Ländern wie Mozambique, Angola, Äthiopien, VR Kongo, VR Benin etc. geht das Scheitern der bisherigen Entwicklungsvorstellungen an die Substanz der Legitimität der dort herrschenden politischen Systeme und ihrer Ideologie. Denn in allen diesen Ländern leben ca. 80 Prozent der Bevölkerung, die davon direkt betroffen sind, auf dem Lande. Es ist daher nicht überraschend, daß die meisten ideologischen Verbündeten Moskaus in Afrika, mit Ausnahme Äthiopiens, seit Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre mehr oder weniger kräftige Kurskorrekturen im Hinblick auf ihre künftige interne und externe ideologische Orientierung vorgenommen haben.

Einen Höhepunkt dieses Trends bildete ohne Zweifel der IV. Parteitag der FRELIMO 1983, auf dem die auf dem III. Parteitag (1977) beschlossene programmatisch enge Anlehnung an den Ostblock zwar nicht offiziell widerrufen, wohl aber in der Substanz in Frage gestellt wurde. Der Tatsache, daß sich Staatsfarmen und staatskollektivistische Ansätze als teure Fehler erwiesen haben, wurde Rechnung getragen. Die Bedeutung des Kleinbauernums für die Steigerung der landwirtschaftlichen Produkte und die Notwendigkeit zur Dezentralisierung und Deregulierung des Wirtschaftslebens ganz allgemein wurden, in Abwendung von den Beschlüssen des III. Parteitages (1977), zu offiziellen Leitlinien erklärt. Deren Umsetzung in die Praxis geht allerdings nur zäh voran. Die prekäre Sicherheitslage in verschiedenen Teilen des Landes ist dafür ein Grund. Im Dezember 1986 schließlich einigte sich die Führung in Maputo mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) auf ein Programm, „which amounts to a complete turnaround in conventional socialist economics“<sup>15)</sup>.

In Angola betonte 1984 der Finanzminister der MPLA-Regierung ebenfalls die wichtige Rolle der

Kleinbetriebe. Auf dem II. Parteitag der MPLA 1985 wurden entsprechende Änderungen der Agrarpolitik beschlossen. Es wurde begonnen, Staatsfarmen zu reprivatisieren. Im Herbst 1987 hat Angola sich um die Mitgliedschaft im Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank, der IDA (International Development Association) und der IFC (International Finance Corporation) beworben. Alle diese Einrichtungen werden von den westlichen Industriestaaten dominiert. Die MPLA-Regierung in Luanda vollzieht also ganz ähnliche Reformschritte wie die FRELIMO in Maputo. Die starke kubanische und sowjetische Militärpräsenz scheint dafür kein Hindernis zu sein.

In Äthiopien ist die Lage anders<sup>16)</sup>. Mengistu und seine Mitstreiter brauchen, wie bereits angedeutet wurde, offensichtlich noch Zeit, um zu begreifen, daß Hungerkatastrophen nicht lediglich Folge von Dürre, kriegerischen Handlungen etc., sondern auch eines falschen, ideologisch einseitig festgelegten Wirtschaftskonzepts sind. Der im September 1984 verabschiedete Zehnjahresplan sieht eine Fortsetzung und Intensivierung der Kollektivierung vor. Das Gebiet der Staatsfarmen soll verdoppelt und mindestens 53 Prozent der ländlichen Betriebe sollen bis 1994 in Kooperativen zusammengefaßt werden, obwohl die Bauern sich dagegen mit Händen und Füßen wehren. Dieser Plan ist an sehr orthodoxen Vorstellungen des Marxismus-Leninismus orientiert. Ob sowjetische Berater an seinem Zustandekommen maßgeblich beteiligt waren, ist unklar. Dagegen sprechen die Berichte westlicher Diplomaten, in denen hervorgehoben wird, daß die sowjetischen Agrarberater auf eine Stärkung des Kleinbauernums drängen. Das klingt plausibel. Denn schon 1982 hatte A. P. Butenko zur Agrarproblematik in sozialistisch orientierten Ländern in höchst unorthodoxer Weise festgestellt: „Ein zuverlässiger Weg zur Belebung der Landwirtschaft und der Wirtschaft insgesamt . . . ist also eine solche Politik, die in dieser Etappe . . . die individuelle Arbeit der Bauern sowie die mit ihr verbundene Arbeit des Handwerks und der Händler stimuliert.“<sup>17)</sup> Dieser Satz könnte auch aus einer Studie der Weltbank stammen. 1982, als sein Artikel auf russisch erschien, wurde Butenko von der Mehrheit seiner Kollegen wegen seiner extravaganten Auffassungen noch scharf kritisiert. Heute, unter Gor-

<sup>16)</sup> Vgl. ausführlich zu den Entwicklungen in Äthiopien Paul Henze, *Communist Ethiopia — is it Succeeding?*, (The Rand Corporation), Santa Monica 1985.

<sup>17)</sup> A. P. Butenko, *Der Übergang zum Sozialismus in Ländern mit unterentwickelter Wirtschaft*, in: *Sowjetwissenschaft — Gesellschaftswissenschaftliche Beiträge*, 36 (1983) 3, S. 402 f.

<sup>15)</sup> Vgl. The Times vom 6. März 1987.

batschow, haben seine Thesen an Akzeptanz gewonnen und spiegeln — mit Einschränkungen — die herrschende Meinung in dem für die sowjetische Wirtschafts- und Entwicklungspolitik wichtigen „Institut für die Wirtschaft des Sozialistischen Weltsystems“ der Sowjetischen Akademie der Wissenschaften wider. Angesichts der Schwierigkeiten mit dem staatskollektivistischen Modell im eigenen Land ist dieser Schwenk nicht so überraschend. Zunehmend findet über die Rolle des Kapitalismus in den Entwicklungsländern eine Auseinandersetzung in einer sachlicheren Tonlage statt. Beispielhaft ist dafür ein Beitrag von W. Schejnis, der in der

sowjetischen Zeitschrift „Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen“ veröffentlicht wurde, mit dem ausdrücklichen Zusatz, daß es sich um einen Diskussionsbeitrag handele. In ihm schreibt Schejnis zum Beispiel, daß die in der Vergangenheit von östlichen Autoren vorgebrachten Thesen über die zwangsläufig engen „Grenzen der kapitalistischen Produktionsweise“ aus insbesondere vier, von ihm dann benannten Gründen nicht überzeugten. Außerdem seien die „tiefen Widersprüche, die dabei (gemeint ist die kapitalistische Produktionsweise), entstehen, nicht nur ein Hemmnis, sondern auch eine Quelle der Entwicklung“<sup>18)</sup>.

## VII. Die Änderungen in der sowjetischen Afrika-Politik

Gorbatschow hat mehrfach betont, daß es bei seiner Reformpolitik nicht um die Abschaffung des Sozialismus, sondern um seine Transformation geht. Westliche Beobachter sind deswegen bei der Analyse der sowjetischen Politik mit einem schwierigen methodischen Problem konfrontiert. Wie kann man zuverlässig beurteilen, welchen Charakter diese Politik längerfristig hat? Geht es bei ihr wirklich um Veränderungen in der Substanz oder lediglich um taktische Maßnahmen, also um „alten Wein in neuen Schläuchen“? Diese Frage ist durchaus ernst zu nehmen. Denn seit Ende der sechziger Jahre haben sowjetische Politiker und Autoren den sozialistisch orientierten Regimen in der Dritten Welt wiederholt geraten, sich bei der Bewältigung ihrer großen wirtschaftlichen Probleme Lenins „Neue Ökonomische Politik“ (NÖP) zum Vorbild zu nehmen. Diese Tatsache ist vielen im Westen ein unwiderlegbarer Beweis dafür, daß es sich bei den Kurskorrekturen in der mozambiquanischen, angolanschen und auch in der sowjetischen Politik selbst letztlich lediglich um taktische Schritte handele, auf die man nicht hineinfallen dürfe.

Diese Schlußfolgerung ist jedoch keineswegs zwingend. Tatsächlich hat der Verweis auf Lenins NÖP einen viel ambivalenteren Charakter. Lenin selbst hat offen gelassen, ob er mit den von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen lediglich einen taktischen Rückzug aufgrund der Schwierigkeiten, in die das bolschewistische Regime durch Bürgerkrieg, überhastete Verstaatlichung sowie die ungewöhnlich harten Winter 1919/20 geraten war, im Sinne hatte, oder ob er zu der Überzeugung gekommen war, daß man den Marxismus/Leninismus nicht auf die geplante Weise verwirklichen könne. Auch NÖP-Spezialisten in der Sowjetunion haben auf

diese Frage bis heute keine eindeutige Antwort gefunden<sup>19)</sup>.

Es gibt, vereinfacht gesprochen, zwei Denkschulen: Eine, man könnte sie die „stalinistische“ nennen, entspricht im großen und ganzen der im Westen vorherrschenden Anschauung über den taktischen Charakter von NÖP. Lenins Entscheidung, Kollektivierung und Zentralisierung zu stoppen und gleichzeitig die Handels- und Marktbeziehungen ebenso wie die Privatinitiative wiederzubeleben, werden als lediglich zeitweiliger Rückzug beurteilt. Nach ihrer Auffassung hätte auch Lenin nach Überwindung der Krise die umfassende Verstaatlichung und Zentralisierung fortgesetzt, wenn auch nicht unbedingt auf die diktatorische und grausame Weise, wie Stalin sie dann praktiziert hat. Der frühe Tod Lenins im Jahre 1924 hat offengelassen, ob diese Auffassung richtig war.

Andere sowjetische Autoren teilen diese Ansicht nicht. Sie weisen unter anderem darauf hin, daß es in der Partei starke Opposition und Kritik gegeben hätte, als Lenin seine Vorschläge unterbreitete. Man befürchtete, daß sie nicht lediglich taktische Bedeutung haben würden, sondern den ursprünglich geplanten sozialistischen Kurs in Frage stellten. Die Politik Lenins schien ihnen eine Verschiebung vom Primat der zentralen Planwirtschaft zu dem einer „mixed economy“, in der private Sektoren neben den staatlichen bestehen und mit ihnen koexistieren.

Die Diskussion über den wahren Charakter von Lenins NÖP wurde in der Sowjetunion schon in den sechziger Jahren wiederaufgenommen. In den letzten Jahren hat sie sich erneut belebt. Unter Gorbatschow scheint die zweite Denkschule an Bedeutung zu gewinnen. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Wenn die für sowjetische Verhältnisse weit-

<sup>18)</sup> Vgl. W. Schejnis, Besonderheit und Probleme des Kapitalismus in den Entwicklungsländern, deutsche Übersetzung in: Sowjetwissenschaft — Gesellschaftswissenschaftliche Beiträge, (1987) 4, S. 396—412.

<sup>19)</sup> Vgl. ausführlich, Zenovia A. Sochov, NEP Rediscovered: Current Soviet Interest in Alternative Strategies of Development, in: Soviet Union, 9 (1982) 2, S. 189—211.

reichenden Reformschritte, die Gorbatschow und seine Berater wohl im Sinne haben, als authentische Fortführung der Vorstellungen Lenins dargestellt werden können, ist es einfacher, sie gegenüber den Parteikadern und der sowjetischen Bevölkerung insgesamt zu legitimieren und durchzusetzen. Im Hinblick auf ideologische Fragen ist Lenin für die sowjetische Bevölkerung nach wie vor die oberste Autorität. Seine Schriften haben den „Vorteil“, für sehr unterschiedliche Denkrichtungen in Anspruch genommen werden zu können.

Bezüglich der Kurskorrekturen in der sowjetischen, mozambiquanischen, angolanischen etc. Politik gibt es eine weitere wichtige Überlegung. Westliche Sowjetologen haben darauf hingewiesen, daß eine Anzahl von quantitativen bzw. taktischen Veränderungen sich zu einem Wandel in der Substanz addieren könnten<sup>20</sup>). Das kann letztlich sogar im Gegensatz zur Intention desjenigen geschehen, der diese Veränderungen unternimmt. Die Entscheidung des RGW im Jahre 1981, Mozambique nicht als Vollmitglied aufzunehmen, ist für eine derartige Dynamik ein gutes Beispiel. Sie war mit einiger Sicherheit von Moskau nicht als eine strategische Veränderung in der östlichen Politik gegenüber Afrika gemeint. Letztlich hat sie diese Qualität aber doch gewonnen. Ihr folgte vier Jahre später eine ähnliche Entscheidung gegenüber Äthiopien, einem globalstrategisch für Moskau weit wichtigeren Verbündeten in Afrika als Mozambique. Beide Entscheidungen zusammen waren für die übrigen sozialistisch orientierten Länder in Afrika eine klare Botschaft, daß sie im Unterschied zu Kuba, Vietnam und Laos nicht damit rechnen können, in den Genuß der Vorteile einer derartigen Mitgliedschaft zu kommen, das heißt, die für einen sozialistischen Entwicklungsweg notwendige wirtschaftliche Absicherung durch den Ostblock zu erhalten.

Der Fall Äthiopiens ist in dieser Hinsicht besonders interessant. Äthiopien wurde die Mitgliedschaft im RGW verweigert, obwohl sich das Regime alle Mühe gab, als ein äußerst loyaler, ideologisch linientreuer Verbündeter aufzutreten. Mengistu wollte die sowjetische Führung davon überzeugen, daß Äthiopien in Afrika eine ähnliche Rolle spielen könnte wie zeitweise Kuba in Lateinamerika, das heißt als Stützpunkt für weitreichende revolutionäre und militärische Interessen der Sowjetunion in Afrika fungieren könnte. Sein Angebot, Tausende von südafrikanischen Anti-Apartheidskämpfern auszubilden, ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

Äthiopiens Antrag auf Mitgliedschaft im RGW wurde jedoch einstimmig von den Ostblockstaaten abgelehnt. Moskau und seine Verbündeten waren

nicht bereit, den Preis für ein weiteres Kuba zu zahlen. Die meisten afrikanischen Marxisten, wie die in Mozambique, haben diese Botschaft verstanden und versuchen jetzt verstärkt, mit den Institutionen des westlich dominierten Weltmarktes zu kooperieren.

Die Tatsache, daß die RGW-Entscheidung nicht lediglich eine taktische war, wird einmal mehr deutlich, wenn man sich den wirtschaftspolitischen Hintergrund dieser Entscheidung genauer anschaut. In der Sowjetunion und den übrigen RGW-Ländern hat sich das Denken über die bestehende Weltwirtschaftsordnung nachhaltig geändert. Amerikanische Sowjetologen wie Elizabeth Kridl-Valkenier und Jerry Hough haben in ihren Studien überzeugend nachgewiesen, daß die führenden sowjetischen Ökonomen dieser Ordnung nicht mehr mit einer grundsätzlich ablehnenden Haltung gegenüberstehen, obwohl sie so eindeutig von den kapitalistischen Industriestaaten beherrscht wird<sup>21</sup>). Sowjetische, ungarische und ostdeutsche Ökonomen sind mehr und mehr zu der Einsicht gekommen, daß den ökonomischen Interessen ihrer Länder und des RGW insgesamt besser durch eine Reform als durch eine Zerstörung der Weltwirtschaftsordnung gedient ist. Denn letzteres würde auch den Ostblockstaaten schaden.

Diese veränderte Haltung gegenüber der Weltwirtschaftsordnung hat logischerweise dazu geführt, daß das Interesse, Entwicklungsländer in die „sozialistische Internationale Arbeitsteilung“ hinüberzuziehen und sie dort einzubinden, abgenommen hat. Statt dessen finden die Kosten, die eine solche Politik hätte, größere Beachtung. Die Mitgliedschaft von Kuba, Vietnam und Laos bürdet den RGW-Staaten bereits Kosten auf, die an der Grenze ihrer Leistungskraft liegen. Die Belastungen durch die Mitgliedschaft eines weiteren Entwicklungslandes werden sie sich daher so schnell nicht aufladen.

Das NÖP-Argument muß deswegen im Hinblick auf die Dritte Welt in seiner ganzen Ambivalenz gesehen werden. Oberflächlich betrachtet hat es zweifellos ein taktisches Element. Es hilft sowjetischen Politikern und Experten, ihren ideologischen Verbündeten Ratschläge zu geben, die in der Praxis vom orthodoxen Weg beträchtlich abweichen, ohne dies jedoch als einen prinzipiellen Bruch mit dem Marxismus/Leninismus deklarieren zu müssen. Darüber hinaus bleibt aber offen, ob es sich bei den jeweiligen Maßnahmen um Schritte mit lediglich taktischem Charakter oder um einen Wandel in der

<sup>20</sup>) Vgl. z. B. Hannes Adomeit, *Ideology in the Soviet View of International Affairs*, in: Christoph Bertram (Hrsg.), *Prospects of Soviet Power in the 1980's*, London 1980, S. 103 bis 110.

<sup>21</sup>) Vgl. Elizabeth Kridl Valkenier, *The Soviet Union and the Third World. An Economic Bind*, New York 1983; Jerry E. Hough, *The Struggle for the Third World. Soviet Debates and American Options*, Washington 1986.

Substanz handelt. Das muß von Fall zu Fall geprüft werden.

Es gibt einen weiteren Aspekt der NÖP-Diskussion, der oft übersehen wird. Verschiedene sowjetische und osteuropäische Autoren haben in den siebziger und den beginnenden achtziger Jahren Lenins NÖP als eine Metapher benutzt, um auf dem Umweg über die Probleme der sozialistisch orientierten Länder der Dritten Welt mehr Freiheit zu gewinnen, grundlegende Schwierigkeiten der sowjetischen Ökonomie und des Marxismus/Leninismus zu diskutieren.

Der oben bereits erwähnte Artikel von Butenko über die Probleme des Übergangs zum Sozialismus in den unterentwickelten Ländern ist dafür ein gutes Beispiel<sup>22</sup>). Seine Analyse des Versagens der Agrarpolitik in den sozialistisch orientierten Entwicklungsländern liest sich an verschiedenen Stellen wie eine radikale Kritik des sowjetischen Agrarmodells und seiner Unfähigkeit, mit der Landwirt-

schaft in den westlichen Industriestaaten zu konkurrieren.

Diese kurze Diskussion über das Problem von Taktik und Wandel in der Substanz der sowjetischen Politik mag genügen, um folgende Schlußfolgerungen zu ziehen. Jeder Versuch, diese Veränderungen durch simples Entweder-Oder — das heißt: entweder wird der Sozialismus offiziell aufgegeben, oder es handelt sich um unbedeutende taktische Änderungen — zu erklären, ist viel zu grobkörnig, als daß er die für die praktische Gestaltung der Ost-West- und Nord-Süd-Beziehungen wesentlichen Elemente herausarbeiten könnte.

Wie an dem Beispiel der RGW-Mitgliedschaft gezeigt wurde, gibt es Schritte, die in ihren praktischen Auswirkungen über taktische Maßnahmen hinausgehen, die aber natürlich nicht eine offizielle Beendigung des Marxismus/Leninismus und seines weltrevolutionären Anspruchs zum Inhalt haben.

## VIII. Moskaus Haltung gegenüber Südafrika und Angola

In der westlichen Öffentlichkeit ist seit einiger Zeit eine heftige Kontroverse darüber entbrannt, wie groß der Einfluß der Südafrikanischen Kommunistischen Partei (SACP) auf die Befreiungsbewegung ANC (African National Congress) ist. Von den unterschiedlichsten Personen und Organisationen werden Spekulationen darüber angestellt, wie viele Mitglieder des dreißigköpfigen Exekutivkomitees des ANC zugleich Mitglieder der SACP sind. Die Schätzungen liegen zwischen acht und 25. Da Angehörige der SACP seit dem Verbot ihrer Partei die Mitgliedschaft in der Regel nicht offenlegen, ist die exakte Zahl kaum zu bestimmen. Die westlichen Experten auf diesem Gebiet sind sich aber einig, daß die von der südafrikanischen Regierung genannten Zahlen zu hoch liegen. Militärische Unterstützung erhält der ANC bzw. seine Guerillaorganisation Umkhonto We Sizwe vor allem aus dem Ostblock. Daraus machen beide Seiten keinen Hehl, die Einzelheiten werden jedoch geheimgehalten. Schwedische Stellen sind aufgrund ihrer guten Kontakte zum ANC zu dem Ergebnis gekommen, daß die sowjetische Finanzhilfe an die Befreiungsbewegung ungefähr der skandinavischen entsprechen dürfte.

Es liegt nahe anzunehmen, daß die militärische Zusammenarbeit mit Moskau den Mitgliedern der SACP im ANC ein besonderes Schwergewicht hinsichtlich einer Einflußnahme, zumindest auf die Gestaltung des bewaffneten Kampfes, gibt. Im ein-

zelen ist diese Frage jedoch umstritten. Joe Slovo, seit dem Tode von Moses Mabhida Generalsekretär der SACP, ist im Westen geradezu eine Symbolfigur für diese Einflußmöglichkeit geworden mit der Folge, daß er in der westlichen Presse des öfteren als oberster Chef der Guerilla genannt wird. In einem formalen Sinne hat das jedoch nie gestimmt. Joe Slovo war lediglich „Chief of Staff“, während Joe Modise „Commander in Chief“ war. Inzwischen ist Joe Slovo angeblich auf Bitten der SACP von dieser Aufgabe entbunden worden. An seine Stelle ist der frühere „Political Commissioner“ Chris Hani, getreten<sup>23</sup>).

Im Hinblick auf Strategie und Taktik des Befreiungskampfes verhält sich die SACP im großen und ganzen nicht weniger pragmatisch als der ANC. Jedoch stehen die Kommunisten spontanen revolutionären Aktivitäten, wie denen der „young comrades“, mißtrauischer gegenüber als die meisten Mitglieder des ANC. Wie andere kommunistische Parteien auch hält die SACP eine systematische, straffer Disziplin unterworfenen Organisation für eine der wichtigsten Voraussetzungen, um einen revolutionären Kampf erfolgreich bestehen zu können. Die SACP-Führung hat in diesem Sinne immer auf den ANC eingewirkt und war umgekehrt aus diesem Grunde für ihn besonders wertvoll<sup>24</sup>).

<sup>23</sup>) Vgl. The Weekly Mail vom 30. Oktober 1987.

<sup>24</sup>) Vgl. Winrich Kühne, Black Politics in the South Africa and the Outlook for Meaningful Negotiations (Internationale Konferenz, abgehalten in der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, vom 10. bis 12. Dezember 1986 (SWP-K 2518), S. 40 ff.

<sup>22</sup>) Vgl. P. Henze (Anm. 16).

Soweit in Fragen der Ideologie und Politik, insbesondere im Hinblick auf die Gestaltung einer Post-Apartheid-Gesellschaft, zwischen dem ANC und der SACP grundlegende Meinungsunterschiede bestehen bzw. bestanden haben, dürften diese sich durch die Entwicklungen in der Politik Moskaus seit Anfang der achtziger Jahre stark relativiert haben. Das ist der übereinstimmende Eindruck von amerikanischen und europäischen Experten, die sich mit den Entwicklungstendenzen in der sowjetischen Afrikapolitik genauer befaßt haben und wie der Autor Gelegenheit hatten, in Moskau intensive Gespräche über Südafrika zu führen. Ihr Fazit ist, daß man in Moskau über die Chancen einer effektiven Ausweitung und Übertragung des Marxismus-Leninismus auf Afrika tief desillusioniert ist. Die katastrophalen Entwicklungen vor allem in Mozambique und Äthiopien, aber auch die großen Schwierigkeiten in Angola sind nicht ohne Wirkung auf das afrikapolitische Denken der Sowjetunion geblieben.

Fragt man in den Moskauer Instituten Ökonomen nach den aus ihrer Sicht hoffnungsvollen Entwicklungen in afrikanischen Ländern, so wird keiner der nach traditioneller sowjetischer Lesart sozialistisch orientierten Verbündeten wie Mozambique, Angola, die Volksrepublik Kongo etc. genannt, sondern Zimbabwe als leuchtendes Beispiel hingestellt. Durchbricht man einmal die dicke Schicht eingefahrener ideologischer Argumente, so ist noch etwas anderes zu spüren: ein gewisses Verständnis für die Weißen und ihren Unwillen, sich auf eine schwarze Mehrheitsherrschaft einzulassen. Die Identifikationslage der „Weißen“ in Moskau ist in dieser Hinsicht kaum anders als die der meisten Europäer.

In der Rede eines führenden Mitglieds des Moskauer Afrika-Instituts, Gleb Starushenko, gehalten auf der 2. sowjetisch-afrikanischen Konferenz „for peace, cooperation and social progress“ im Juni 1986, hat dieses Verständnis in einer Weise Eingang gefunden, wie das vor wenigen Jahren noch unvorstellbar gewesen wäre. Zwar stellt Starushenko einerseits fest: „This system cannot be changed, it must be destroyed“. An anderer Stelle fährt er aber fort, die „anti-rassistischen Kräfte halten eine umfassende Nationalisierung von kapitalistischem Eigentum nicht für zwingend geboten, und sie sind bereit, der Bourgeoisie entsprechende Garantien zu geben.“ Des weiteren ermutigt er den ANC, „umfassende Garantien für die weiße Bevölkerung auszuarbeiten, die nach der Beseitigung des Apartheid-Regimes verwirklicht werden könnten . . . Zum Beispiel könnte das Parlament aus zwei Kammern bestehen: Eine Kammer, die nach dem Verhältniswahlrecht gewählt wird und eine andere, ausgestattet mit einem Veto-Recht, in der die vier Gruppen gleichstark repräsentiert

sind (equal representation)<sup>25)</sup>. Es wäre falsch, zumindest voreilig, diese Thesen als offizielle sowjetische Politik einzustufen. Ebenso wenig sind sie allerdings auch nur einsame Gedanken Starushenkos.

Insgesamt ist man jedoch in Moskau, ganz ähnlich wie in Washington, der Meinung, daß das südliche Afrika nicht bedeutend genug ist, Anlaß für eine direkte Konfrontation zwischen den beiden Supermächten zu sein. Das Vertrauen, diesen konfliktbegrenzenden Konsens mit den USA halten zu können, ist relativ groß. Im Juni 1987 wurde ein weiteres führendes Mitglied des Moskauer Afrika-Institutes in dieser Hinsicht sehr deutlich. Victor Gonscharow sagte auf einer Konferenz des Londoner Instituts für Strategische Studien und der Universität von Zimbabwe, daß das südliche Afrika für die beiden Supermächte von geringem Interesse sei und daß es deswegen eigentlich möglich sein sollte, sich über eine Handhabung der Probleme in der Region zu verständigen. Gonscharow distanzierte sich jedoch ausdrücklich von Starushenkos Thesen zum weißen Minderheitenschutz<sup>26)</sup> und bestätigte damit den Eindruck westlicher Experten, daß es zu dieser Frage in Moskau unterschiedliche Auffassungen gibt.

Das starke militärische Engagement des Ostblocks in Angola scheint im krassen Widerspruch zu den moderaten Tönen aus Moskau im Hinblick auf die Republik Südafrika zu stehen. In Angola sind über 30 000 kubanische Soldaten stationiert. Der Wert der Waffen, die aus der Sowjetunion in den letzten Jahren dorthin geliefert worden sind, wird auf mehrere Milliarden DM geschätzt. Mit ihrer Hilfe startete die angolische Armee im Herbst 1987 eine weitere Großoffensive gegen die Guerillatruppen der UNITA. Als diese in Bedrängnis kamen, eilten ihnen die Südafrikaner wie schon in früheren Fällen zur Hilfe. Durch den Einsatz von Flugzeugen, mobiler weitreichender Artillerie (G-5) und gepanzerten Einheiten auf angolischem Boden gelang es ihnen, die Offensive zu stoppen und teilweise zurückzudrängen.

Moskau macht aus seinem starken Engagement zugunsten der Regierung in Luanda kein Hehl, bestreitet allerdings, wie es von Südafrika behauptet wird, daß sowjetische Militärs an der Seite der angolischen Regierungstruppen direkt an den Kämpfen teilgenommen hätten<sup>27)</sup>. Von südafrikanischer Seite ist das wiederholt behauptet wor-

<sup>25)</sup> Gleb Starushenko, *Problems of Struggle Against Racism, Apartheid and Colonialism in the South Africa* (USSR Academy of Sciences, The Africa Institute), Moscow 1986.

<sup>26)</sup> Vgl. Howard Barrel, *Soviet Policy in Southern Africa*, in: *World in Progress* (South Africa), (1987) 48, S. 3–7.

<sup>27)</sup> Vgl. Monitor-Dienst (Afrika) vom 26. November 1987, S. 10.

den<sup>28)</sup>. Die militärische Unterstützung, die die UNITA nicht nur aus Südafrika, sondern seit 1986 auch offiziell von Washington erhält, wird in Moskau als der Versuch eines „roll back“ mit militärischen Mitteln gedeutet, den man nicht hinnehmen wolle. Eine militärische Niederlage der MPLA-Regierung würde aus sowjetischer Sicht, insbesondere in den Augen der Militärs, in gravierender Weise an der Glaubwürdigkeit der Sowjetunion als einer den USA zumindest militärisch ebenbürtigen globalen Macht rühren. Gorbatschow ist nicht weniger entschlossen als seine Vorgänger, diesen Status zu verteidigen. Die Notwendigkeit dazu scheint in Moskau so gut wie unumstritten zu sein. Hoffnungen, Angola in eine ideologisch definierte Hegemo-

nie nach osteuropäischem Vorbild einbinden zu können, werden damit wohl nur noch bei wenigen verbunden. Die starke östliche Militärpräsenz hindert Angola nicht daran, ähnliche Reformschritte wie Mozambique zu vollziehen und seinen Standort in der Ost-West Rivalität mehr in Richtung Westen zu verschieben. Es gibt keine Anzeichen dafür, daß Moskau oder Havanna dagegen ernsthaft etwas unternehmen. Für die sowjetische Afrika-Politik seit Anfang der achtziger Jahre macht es offensichtlich einen Unterschied, ob man lediglich eine schrittweise Transformation und Positionsverschiebung eines bisherigen Verbündeten hinnehmen muß oder eine offene militärische Niederlage bzw. einen offenen Bruch.

## IX. Schlußfolgerungen

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß in drei Jahrzehnten sowjetischer Afrika-Politik Entwicklungen stattgefunden haben, die die Bedeutung des Systemantagonismus erheblich relativieren. Seine politisch überstarke Betonung erscheint heute anachronistisch. Die Konfrontation mit den Bedingungen in Afrika und den Leistungsgrenzen des eigenen Systems hat östliche Wissenschaftler und Politiker dazu gezwungen, Motivationslage und Vorgehensweise sowjetischer Afrika-Politik nachhaltig zu überdenken. Hegemoniale Expansionsvorstellungen, wie sie im Kreml zeitweise durchaus bestanden haben mögen, haben sich als machtpolitische Träumereien erwiesen. Die Neigung, revolutionäre Umstürze in der Dritten Welt als Gelegenheiten für eine nachhaltige Ausweitung des östlichen Einflusses „opportunistisch“ auszunutzen, hat abgenommen. Ein Rückzug aus Afrika bedeutet das jedoch nicht. Gerade unter Gorbatschow ist die sowjeti-

sche Politik recht aktiv darin, die wirtschaftlichen, technischen, kulturellen und politischen Beziehungen nicht nur mit einigen wenigen ideologischen Verbündeten, sondern mit mehr oder weniger allen Staaten Afrikas zu pflegen<sup>29)</sup>. Im großen und ganzen handelt es sich um die Politik einer globalen Macht, die sich ebenso ihrer militärischen Stärke bewußt ist wie ihrer wirtschaftlichen Schwäche. Ideologie spielt in dieser Politik zwar weiterhin eine Rolle, aber in einer sehr zurückgenommenen und die Erfahrungen von drei Jahrzehnten zunehmend realistisch verarbeitenden Weise. Eines läßt sich mit Gewißheit feststellen: Diese Politik baut nicht mehr darauf, westlichen Industriestaaten auf dem Umweg über Afrika und andere Teile der Dritten Welt in ihrer Substanz unterminieren zu können.

<sup>28)</sup> Vgl. BBC/SWB/ME/8690/B/1 vom 5. Oktober 1987.

<sup>29)</sup> Vgl. David Albright, *New Trends in Soviet Policy toward Africa*, in: CSIS Africa Notes, No. 27 vom 29. April 1984.

# Die handels- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit Schwarzafrika

## I. Afrika und die Gründung der Europäischen Gemeinschaft

Die Geschichte, das politische, wirtschaftliche und auch das kulturelle Bild des heutigen Afrika wurden über Jahrhunderte entscheidend durch den Einfluß westeuropäischer Kolonialmächte geprägt. So besaßen noch bei der Entstehung der EWG 1957 vier der sechs Gründungsmitglieder Gebiete in Übersee. Besonders für Frankreich, das über das weitaus größte Herrschaftsgebiet in Afrika verfügte, hätte der Verlust seiner wirtschaftlichen Verbindung mit den Kolonien zu schwer tragbaren Belastungen geführt. 1957 bezog Frankreich ca. ein Viertel seiner Importe aus den Kolonien und lieferte rund ein Drittel seines Exportes dorthin. Schätzungsweise 300 000 Arbeitsplätze hingen direkt von diesem Export ab. Ohne die Kolonien wäre die durch die Gründung der EWG notwendige, sehr kostenintensive Modernisierung der französischen Industrie noch schwieriger geworden<sup>1)</sup>.

Die französische Regierung machte deshalb die Unterzeichnung des EWG-Vertrages von der Assoziierung seiner Kolonien und Treuhandgebiete abhängig. Dagegen hatte sich nicht zuletzt die Bundesrepublik Deutschland ausgesprochen. Bei der von ihr als absehbar betrachteten politischen Unabhängigkeit der assoziierten Staaten fürchtete sie u. a. Probleme im Zusammenhang mit der Hallstein-Doktrin<sup>2)</sup>. Auch war das deutsche Interesse an den französischen Gebieten in Afrika sehr begrenzt, bildeten doch die lateinamerikanischen und asiatischen Länder den Schwerpunkt deutschen Handels mit der Dritten Welt.

<sup>1)</sup> Vgl. J. Agarwal, Die Assoziierung der überseeischen Gebiete und Staaten mit der EWG, Tübingen 1966, S. 8; R. Kuehn, Afrika, Franc-Zone — Währungsunion und Abhängigkeiten, Bonn 1977, S. 4; ders., Voraussetzungen, Resultate und Perspektiven der Assoziierung afrikanischer Staaten an die EG, in: J. Linhard/K. Voll (Hrsg.), Weltmarkt und Entwicklungsländer, Rheinstetten 1976, S. 132—159, hier S. 140. Zur innerfranzösischen Diskussion über die Verbindung der überseeischen Gebiete mit der EWG siehe v. a. B. Dabiate, L'Afrique noire et l'Europe des Six, Genf 1963.

<sup>2)</sup> Zur Bedeutung der Hallstein-Doktrin für die bundesdeutsche Entwicklungspolitik vgl. K. Bodemer, Entwicklungshilfe-Politik für wen? Ideologie und Vergabepraxis der deutschen Entwicklungshilfe in der ersten Dekade, München-London 1974, bes. S. 107 ff.

Doch wie die Bundesrepublik die Zustimmung zum freien innerdeutschen Handel konnte Frankreich die Assoziierung durchsetzen. Alle EWG-Staaten anerkannten die politische und wirtschaftliche Funktion der Assoziierungspolitik. Als Rohstoffquelle und als Absatzmarkt legten sie Wert auf die Überseegebiete, auch wenn an die Beseitigung der französischen Dominanz auf diesen Märkten nicht zu denken war. Die meisten europäischen Regierungen gingen jedoch davon aus, daß Frankreich alleine nicht in der Lage sein würde, den europäischen Einfluß langfristig in dieser Region zu erhalten, und fürchteten, daß ein Machtvakuum von den USA oder der UdSSR schnell ausgefüllt würde.

Das erste „Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft“ wurde gleichzeitig mit dem Römischen Vertrag am 25. März 1957 unterzeichnet. Für den ersten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) wurden 581 Mill. Rechnungseinheiten bereitgestellt<sup>3)</sup>. Von den assoziierten Gebieten in Afrika einschließlich Madagaskar (AASM) waren 15 französische Kolonien oder Treuhandgebiete<sup>4)</sup>. Mit der EWG wurde also eine regional auf Afrika konzentrierte „Dritte Welt-Politik“ der Gemeinschaft geboren, die lange Zeit vor allem eine französische Politik mit europäischen Mitteln war, modifiziert durch deutsche Industrieinteressen und unkoordiniert begleitet von den bilateralen Politiken der anderen Mitgliedstaaten<sup>5)</sup>. Stets jedoch blieb die Bundesrepublik bei ihrer Forderung nach einer den regionalen Strukturbedingungen entsprechenden handels- und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen eines Globalkonzeptes

<sup>3)</sup> Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, Brüssel 1957.

<sup>4)</sup> Siehe Anm. 1; vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Anhang IV, Artikel 131 bis 136 des EWGV, in: Europa — Verträge und Gesetze, Bonn 1977, S. 173 f.

<sup>5)</sup> So ist es bezeichnend, daß erst im Januar 1985 der erste „Nicht-Franzose“, der Italiener Lorenzo Natali, der für die Entwicklungspolitik zuständige EG-Kommissar wurde.

der Politik der EG gegenüber möglichst allen Staaten der sogenannten Dritten Welt<sup>6)</sup>.

Auch nach der Gründung der EWG pflegten die Mitgliedstaaten selbstverständlich ihre z. T. lange gewachsenen bilateralen Beziehungen zum afrikanischen Kontinent. Afrikapolitik der EG bedeutet deshalb bis heute nationale französische, britische, deutsche, in bestimmten Regionen auch belgische und marginal portugiesische sowie italienische Außen-, Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik. Als einziger EG-Staat spielt Frankreich auch eine bedeutende sicherheitspolitische Rolle in Afrika<sup>7)</sup>.

Neben den einzelnen Mitgliedstaaten entfalten sogenannte Nichtregierungsorganisationen fast aller Staaten Westeuropas eine kaum zu überschätzende entwicklungs- und wirtschaftspolitische Arbeit in Afrika. Gleichzeitig ist die europäische Afrikapolitik das Kernstück der Dritte-Welt-Politik der größten Handelsmacht der Welt — der Europäischen Gemeinschaft. Hierfür gab die EG im Durchschnitt der letzten fünf Jahre ca. 3,5 % ihrer Mittel, 1985

mehr als 3,8 Mrd. DM aus. Dies ist zwar nur etwa die Hälfte der jährlichen bundesdeutschen Entwicklungshilfe; dennoch stehen die Ausgaben der EG für die Dritte Welt an zweiter Stelle hinter denen für die Agrarpolitik<sup>8)</sup>.

Das Verhältnis zwischen Westeuropa und den schwarzafrikanischen Staaten gründet auf diesem komplexen Netz der Beziehungen auf verschiedenen Ebenen. Diese Vielfältigkeit der Bindungen zwischen Europa und Afrika muß stets berücksichtigt, kann hier jedoch nicht detailliert dargestellt werden. Unstrittig ist, daß der Einfluß, den die westeuropäischen Staaten heute noch in Afrika haben, seit 30 Jahren wesentlich durch die Politik der EG gestützt und mitbestimmt wird. Diese Politik hat sich bis heute zu einer Zusammenarbeit mit 66 afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern — den sogenannten AKP-Staaten — entwickelt. Dennoch ist sie bis heute auf Afrika konzentriert — zwei Drittel der 66 AKP-Länder sind afrikanisch.

## II. Die Ziele, der rechtliche Rahmen und die ersten Instrumente der Assoziierungspolitik

Artikel 131 des EWG-Vertrages nennt als Ziel der Assoziierung der überseeischen Gebiete „die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft“. Sie soll „den Interessen der Einwohner dieser Länder und Hoheitsgebiete dienen und ihren Wohlstand fördern, um sie der von ihnen erstrebten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung entgegenzuführen“<sup>9)</sup>.

Dieses Ziel sollte vorrangig durch zwei unterschiedliche Methoden europäischer Dritte-Welt- und speziell Afrikapolitik erreicht werden:

— Die EG-Länder versuchten, einen möglichst freizügigen *wirtschaftlichen Großraum* zu schaffen. Dabei stand jedoch von Anfang an fest, daß innergemeinschaftlichen Verpflichtungen, wie z. B. der gemeinsamen Agrarpolitik, im Falle eines Interessen-

konfliktes stets Vorrang eingeräumt werden sollte.

— Gleichzeitig bemühte sich die EG, auch durch *finanzielle Unterstützung* von Entwicklungsprojekten den assoziierten Staaten zu helfen. 1968 kam die Nahrungsmittelhilfe als ergänzendes Instrument hinzu. Die für diese Politik notwendigen Mittel werden außerhalb des Haushaltsplans der Gemeinschaft durch Beiträge der Mitgliedstaaten zum Europäischen Entwicklungsfonds aufgebracht.

Neben den Artikeln 131–136 stützt sich das Assoziierungsabkommen auf die in Teil 3 des EWG-Gründungsvertrags festgelegten Prinzipien der Handelspolitik<sup>10)</sup>. Die außenpolitische Kompetenz verblieb bis heute nach wie vor uneingeschränkt bei den EG-Mitgliedstaaten. Entsprechend schuf sich die EWG mit dem erwähnten ersten Durchführungsabkommen kein polyvalentes Instrument einer umfassenden Dritte-Welt- und Afrikapolitik. Die EWG beschränkte sich vielmehr weitgehend auf handels- und entwicklungspolitische Instrumente, die auch handfesten Interessen der EG-

<sup>6)</sup> Vgl. V. Köhler, Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Europa-Archiv, 24 (1987), S. 709–714, hier S. 710.

<sup>7)</sup> Paris hat mit vier nord- und 22 schwarzafrikanischen Staaten Verteidigungs- und militärische Assistenzabkommen geschlossen und unterhält bis heute permanente Streitkräfte in Afrika. Zur sicherheitspolitischen Rolle Frankreichs in Afrika siehe u. a. U. Schumacher, Die Politik Frankreichs in West- und Zentralafrika, 1974–1981, Diss., Bonn 1985, S. 276 ff.

<sup>8)</sup> Vgl. V. Köhler (Anm. 6), S. 710.

<sup>9)</sup> Europa — Verträge und Gesetze (Anm. 4), S. 136.

<sup>10)</sup> U. a. gibt Artikel 113, Abs. 3 der Kommission das Recht, dem Rat Empfehlungen zu Abkommen mit dritten Ländern vorzulegen und nach Ermächtigung durch den Rat Verhandlungen einzuleiten. Artikel 210 über die Rechtspersönlichkeit der EWG bildet die Voraussetzung formell eigenständiger diplomatischer Beziehungen der EG zu Drittländern; Artikel 228 gibt der Gemeinschaft das Recht zum Abschluß von Verträgen. Artikel 238 ermöglicht generell die Assoziierung mit dritten Staaten.

Staaten dienen. Durch *Handelspräferenzen, reziproke Zollsensungen und Nichtdiskriminierungsklauseln* blieb vor allem der Import von Rohstoffen und tropischen Agrarprodukten aus den assoziierten Staaten fast vollständig von tarifären Hindernissen verschont. Die Gelder des *Europäischen Entwicklungsfonds* (EEF) werden zum großen Teil als Zuschüsse zur Bezahlung von Aufträgen an euro-

päische Unternehmer verwendet. Die Nahrungsmittelhilfe wurde zwar 1986 endgültig von der europäischen Agrarpolitik abgekoppelt. Der Absatz von jährlich ca. 1,3 Mio. t Getreide, 95 000 t Milchpulver und 61 000 t pflanzlichem und Butteröl ist jedoch immer noch ein wichtiger Beitrag zum Abbau zuviel produzierter Nahrungsmittel der EG<sup>11)</sup>.

### III. Vom Durchführungsabkommen des Jahres 1957 zu den Verträgen von Jaunde

Das 1957 abgeschlossene Durchführungsabkommen betraf Länder, die sich nach Meinung der meisten EWG-Staaten auf dem Wege zur Unabhängigkeit befanden. Um ihnen die Möglichkeit zu geben, nach Erlangung der Souveränität über die Erneuerung, Abänderung oder die Aufgabe der Assoziation selber zu entscheiden, wurde die Laufzeit des Abkommens auf fünf Jahre begrenzt.

Zumindest die frankophonen afrikanischen Staaten waren sich bewußt, daß sie mit ihrer völkerrechtlichen Unabhängigkeit nach kurzer Übergangsphase noch keineswegs auch wirtschaftlich unabhängig geworden waren. Sie standen vor der Alternative, entweder die vielfältigen und engen Bindungen an ihre ehemaligen „Mutterländer“ weitgehend aufrechtzuerhalten oder aber ein nicht nur wirtschaftliches Chaos zu riskieren<sup>12)</sup>. Die handelspolitischen Vorteile der Assoziation (zollfreier Export vor allem von Rohstoffen und tropischen Produkten) waren für die exportschwachen Entwicklungsländer noch weniger wichtig als die Finanzierung von Entwicklungsprojekten durch den EEF. Schließlich weckte die Kooperation mit der Gemeinschaft in den afrikanischen Staaten Hoffnungen, die einseitige Fixierung auf die ehemalige Kolonialmacht durch engere Beziehungen auch zu den übrigen EWG-Mitgliedstaaten relativieren zu können. Deshalb wünschten fast alle afrikanischen Staaten nach ihrer Unabhängigkeitserklärung eine Fortsetzung der Zusammenarbeit.

Das vom Juli 1964 bis Mai 1969 gültige erste Abkommen (Jaunde I) zwischen 17 souveränen Staaten der *Assoziation Afrikanischer Staaten und Madagaskar* (AASM) und den sechs Gründungsländern der EWG zeigte, daß die afrikanischen Staa-

ten trotz ihrer gerade errungenen Unabhängigkeit bei den Verhandlungen nur eine Statistenrolle gespielt hatten<sup>13)</sup>. Dagegen dominierte Frankreich durch seine doppelte Funktion als Vertreter eigener Interessen innerhalb der EG und als Berater der meisten afrikanischen Regierungen. Die Handelsregelungen wurden nur ein wenig – und eher zugunsten der EWG – geändert. Für die landwirtschaftlichen Produkte, die der Preisreglementierung durch die EG-Agrarpolitik unterstehen, galten weiterhin Einfuhrbeschränkungen. Die europäischen Industrieprodukte behielten eine starke Position auf dem Markt der Assoziierten – auf Kosten eines hohen Konkurrenzdrucks auf die ohnehin sehr schwache afrikanische Industrie.

Nicht zuletzt auf deutschen Wunsch hin erhielten die assoziierten Staaten lediglich die Initiative bei den Vorschlägen für die zu fördernden Projekte. Ihre Forderung nach einer gemeinsamen Verwaltung der auf 730 Mill. ECU erhöhten Mittel des EEF war jedoch nicht berücksichtigt worden<sup>14)</sup>.

Wirklich neu am ersten Vertrag von Jaunde waren die paritätisch besetzten gemeinsamen Institutionen. Während das vorhergehende Durchführungsabkommen allein von den Organen der EWG verwaltet worden war, mußten die europäischen Staaten nun der völkerrechtlichen Unabhängigkeit der ehemaligen Kolonien Rechnung tragen. „Auf der Grundlage völliger Gleichberechtigung“ sollten alle die Assoziation betreffenden Fragen behandelt werden. Die neuen Institutionen, deren Strukturen deutliche Ähnlichkeiten mit denen der EWG zeigten, besaßen jedoch kaum echte Entscheidungsbefugnisse. Dies galt besonders für die *Parlamentarische Konferenz*, die damit auch in dieser Hinsicht der parlamentarischen Versammlung der EWG glich. Mangels einklagbarer Rechte blieb das

<sup>11)</sup> Zu den Assoziationvorschriften siehe im einzelnen J. P. Agarwal, Die Assoziation der überseeischen Gebiete (Anm. 1), S. 21–30. Zur Nahrungsmittelhilfe siehe D. Fritsch, EG Nahrungsmittelhilfe. Ein entwicklungspolitisches Instrument oder Überschußverwertung. Vortragszusammenfassung, Bonn 12. 1. 1988.

<sup>12)</sup> Vgl. K. Frhr. v. d. Ropp, Die gewachsenen Beziehungen bestehen fort. Westeuropäisch-afrikanische Verbindungen, in: Das Parlament, Nr. 33–34 vom 15./22. August 1987, S. 5.

<sup>13)</sup> Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Hrsg.), Das Abkommen von Jaunde. Die Assoziation der überseeischen Länder mit der EWG. Dazugehörige Dokumente, Brüssel-Luxemburg 1965. Zur Vorgeschichte und den einzelnen Bestimmungen des Jaunde-I-Abkommens siehe H.-D. Wülker, EWG und wirtschaftliche Assoziationen, Wien 1971.

<sup>14)</sup> Vgl. C. Cosgrove Twitchett, Europe and Africa – from association to partnership, London 1978, S. 80f.

*Schiedsgericht* weitgehend beschäftigungslos. Der *Assoziationsrat* konnte keine dem Ministerrat der EWG vergleichbare Rolle spielen. Er bestand aus den Mitgliedern des Rates der EWG, Mitgliedern der EWG-Kommission und je einem Vertreter der assoziierten Länder. In seinen mindestens jährlichen Treffen sollte der Rat „im gegenseitigen Einvernehmen“ für die Vertragsparteien verbindliche Beschlüsse und Entschlüsse „im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele und das einwandfreie Funktionieren der Assoziation“ fassen. Doch die EG-Staaten bestimmten die Höhe und letztlich auch die Verwendung der für die Assoziierungspolitik verwendeten Mittel. Das Jaunde-I-Abkommen verkleidete so den stark postkolonialen Charakter der Beziehungen durch die Fassade einer gleichberechtigten Zusammenarbeit, nachdem 1957 die Instrumente und die finanziellen Mittel dieser Politik ‚europäisiert‘ worden waren.

Die Bundesrepublik trug zusammen mit Frankreich die Hauptlast bei der finanziellen Hilfe im Rahmen des Jaunde-I- und aller späteren AKP-Abkommen. Sie beteiligte sich mit 34,1 % und 33,76 % am ersten bzw. zweiten EEF. Jedoch zog Frankreich aus diesen Mitteln einen ungleich größeren Nutzen. 88 % der Gelder des ersten EEF wurden in Form von Zuschüssen und Darlehen an die französischen Überseegebiete vergeben. Bis heute profitieren französische Unternehmen mehr als alle anderen aus dem EG-Raum von der Auftragsvergabe mit EEF-Geldern<sup>15)</sup>.

Bei der Ratifizierung des Jaunde-II-Abkommens, das ab dem 1. Januar 1971 bis zum 31. Januar 1975 die Zusammenarbeit fortsetzte<sup>16)</sup>, waren schon manch hohe Erwartungen an die Assoziierungspolitik enttäuscht worden. Trotz aller Präferenzen hatte sich der Handel mit den AASM zwischen 1958 bis 1969 nur um 13 % gesteigert. Gleichzeitig war der Warenaustausch der EG mit den nicht-assozierten Entwicklungsländern um 17 % gestiegen. Wie zur Kolonialzeit lieferten die afrikanischen Staaten hauptsächlich Rohstoffe in die Gemeinschaft. Eine signifikante Veränderung war lediglich, daß Frankreich beträchtliche Anteile des Warenverkehrs an die Bundesrepublik, Italien und die Niederlande verloren hatte<sup>17)</sup>.

<sup>15)</sup> 21,5 % des Wertes der Aufträge des 5. EEF (Lomé II) gingen an französische, 14,7 % an britische und 14,2 % an bundesdeutsche Unternehmen. Siehe Kommission der EG: 10 Jahre Lomé, SEK (86) 1295, Brüssel 1986, S. 73 f.

<sup>16)</sup> Siehe das Jaunde-II-Abkommen in Europäische Gemeinschaften: Sammlung der von den Europäischen Gemeinschaften geschlossenen Abkommen, Bd. V, Brüssel 1979, S. 383–461.

<sup>17)</sup> Vgl. Der Industriekurier, Nr. 94 vom 24. Juni 1969, S. 1; Kommission der EG (Hrsg.), Europäische Entwicklungshilfe, Brüssel o. J., S. 26; Statistisches Amt der EG (Hrsg.), Assoziierte – Außenhandel, Jahrbuch 1967–1969, 2. Bd., Luxemburg 1970.

Vor diesem Hintergrund war es der Bundesrepublik gelungen, im zweiten Vertrag von Jaunde die Präferenzen für die AASM so weit zu reduzieren, daß sie den übrigen Entwicklungsländern nahezu gleichgestellt waren<sup>18)</sup>. Mit dem System Allgemeiner Zollpräferenzen (GSP) zugunsten aller Entwicklungsländer wurde – entgegen den Wünschen der assoziierten Staaten – im Juli 1971 die Handelsposition der nicht-assozierten Länder an die der AASM – angenähert<sup>19)</sup>.

Mit dem Beitritt Großbritanniens zur EG ließ sich die Assoziierungspolitik weder in ihrer bisherigen regionalen Begrenzung auf Afrika noch in ihrer konzeptionellen Bestimmung besonders durch Frankreich ohne weiteres fortführen. Die Bundesrepublik erhielt britische Unterstützung für ihre Forderung nach einer globalen Entwicklungspolitik. Dies zeigte schon vor der Erweiterung der EG im Jahre 1973 Wirkung. Die Versuche, mit den ehemals britischen Gebieten Ostafrikas (Uganda, Kenia und Tansania) weiteren Staaten präferenziellen Zugang zum EG-Markt zu gewähren, zeitigten nach mehreren Anläufen 1971 – also nach Beginn der Beitrittsverhandlungen – endlich Erfolge<sup>20)</sup>. Mit dem Protokoll 22 der Beitrittsakte wurde dann im Januar 1972 allen unabhängigen Commonwealth-Staaten in Tropisch-Afrika, in der Karibik, im Indischen und im Pazifischen Ozean eine der Position der AASM entsprechende Assoziierung mit der EG angeboten.

London trug auch seine jahrhundertealte koloniale Erfahrung und Dritte-Welt-Politik in die Gemeinschaft. Sie mußte nun mit ihren spezifischen Zielen und Interessen in den gemeinschaftlichen Abstimmungsprozeß eingebracht werden<sup>21)</sup>. Noch stärker als vorher bestand jetzt die Gefahr, daß das Nebeneinander der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft und der einzelnen Mitgliedstaaten zu einem unübersichtlichen Gegeneinander und zu endlosem Gerangel um die EEF-Gelder würde.

Somit war es Anfang der siebziger Jahre höchste Zeit, eine umfassende Konzeption europäischer Politik gegenüber der Dritten Welt und besonders

<sup>18)</sup> Vgl. Th. M. Loch/H. Hassenpflug, Die Assoziierungs- und Präferenzpolitik der EG. Ein Beitrag zur Entwicklungshilfe, Bonn 1974, S. 62 ff.; AdG, 1969, S. 14771 E.

<sup>19)</sup> Zum allgemeinen Präferenzsystem vgl. im einzelnen C. Borrmann, Das allgemeine Zollpräferenzsystem der EG – Handelshilfe für die Dritte Welt?, in: H. Hasenpflug (Hrsg.), Die EG-Außenbeziehungen. Stand und Perspektiven, Hamburg 1979, S. 391–422.

<sup>20)</sup> Vgl. E. Ehm, Europäische und nationale Entwicklungspolitik, in: Europäische Gemeinschaft, Nr. 28, 1968, S. 2.

<sup>21)</sup> Zur Entwicklungspolitik Großbritanniens bis 1970 siehe Ch. Uhlig, Entwicklungshilfepolitik. Analyse der Konzeption westlicher Geberländer, Hamburg 1971, S. 125 ff., sowie W. Dinwiddie, United Kingdom Performance and Policy, in: ders. (Ed.), European Development Policies, London 1973, S. 22–35.

gegenüber Afrika zu entwerfen. Ein von der EG-Kommission ausgearbeitetes Memorandum wurde von den Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfeltreffen im Oktober 1972 jedoch auf eine sehr allgemeine Kompromißformel reduziert. Afrikaorientierte ‚Regionalisten‘ auf der einen und ‚Globalisten‘ auf der anderen Seite einigten sich, den bisherigen regionalen Ansatz zwar nicht aufzugeben, aber verstärkt einen Interessenausgleich zwischen den assoziierten afrikanischen Ländern und den übrigen Entwicklungsländern zu suchen<sup>22</sup>). Mit diesem Memorandum hatte die Kommission — unterstützt vom Europäischen Parlament — auch ver-

sucht, ihre Verantwortlichkeiten für diesen Politikbereich zu erweitern und die finanziellen Mittel für die Kooperation zu erhöhen. Dies hätte aber zur Aushöhlung der bilateralen Entwicklungshilfe der einzelnen EG-Staaten führen können. Auf ihrer Ratstagung im Juni/Juli 1974 reagierten die für Entwicklungspolitik zuständigen Minister, indem sie einstimmig ihre Bereitschaft zur „Harmonisierung und Koordinierung“ der bilateralen Politik der Mitgliedsländer erklärten. Dies bedeutete, daß die nationalen Politiken nicht ersetzt, sondern allenfalls koordiniert und durch die Politik auf Gemeinschaftsebene ergänzt werden sollten.

#### IV. Die Weiterführung der europäischen Afrikapolitik im Rahmen der Lomé-Vereinbarungen

Mit der Unterzeichnung der ersten Lomé-Konvention am 28. Februar 1975 begann die bisher letzte Stufe des sich seit 1957 entwickelnden Prozesses, in dessen Verlauf die EG zum Haupthandelspartner, Hauptkreditgeber und damit auch zu einem der Hauptentwicklungshelfer der Dritten Welt geworden ist. Lomé ist die Fortführung der Jaunde-Politik, gleichzeitig aber auch die Geburtsstunde eines bis heute in seinen Grundzügen wirksamen, weltweit einmaligen Rahmens für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit und für den Dialog zwischen Nord und Süd.

Die Kooperation im Rahmen des ersten Lomé-Vertrages wurde 1979 durch ein zweites Abkommen (Lomé II) weitergeführt. Es hatte wiederum eine auf fünf Jahre begrenzte Laufzeit (1. März 1980—28. Februar 1985). Auch beim dritten Lomé-Abkommen, das am 8. Dezember 1984 unterzeichnet wurde, bestanden die AKP-Staaten entgegen den europäischen Wünschen auf eine begrenzte Laufzeit (1. März 1985—28. Februar 1990), um den Vertragsinhalt neu verhandeln zu können<sup>23</sup>).

##### 1. Die Grundstrukturen der Lomé-Politik

In den Verhandlungen gelang es den AKP-Staaten, einen Katalog gemeinsamer Forderungen an die

EG-Staaten vorzulegen. Dies war angesichts der Heterogenität der AKP-Gruppe eher überraschend: 18 der schwarzafrikanischen Staaten gehörten 1974 zu den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt. Einige waren Kleinstaaten fast ohne Entwicklungs- und Industrialisierungskapazitäten, während Nigeria mit 73 Mill. Einwohnern zu den volkreichsten und von seinen natürlichen Ressourcen her zu den entwicklungsfähigsten Staaten Afrikas zählt<sup>24</sup>). Die Entwicklungsländer forderten die Erhöhung der Mittel des EEF und den freien Zugang zum EG-Markt für alle Erzeugnisse ohne Gegenpräferenzen. Vor allem aber forderten sie gegenüber den EG-Staaten und im Rahmen der UN die Neuordnung der Produktions-, Austausch- und Verteilungsmechanismen der Weltwirtschaft.

Mit dem Ölschock 1973 und der nachfolgenden Krise der westlichen Wirtschaften hatte sich das Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verändert. Die Entwicklungsländer waren sich der Wirksamkeit eines selbstbewußten und koordinierten Auftretens gegenüber den Industrienationen bewußter geworden. Die Industrienationen hatten ihre Abhängigkeit von Rohstoffimporten aus der Dritten Welt schmerzhaft zu spüren bekommen. Dies führte bei den Verhandlungen zum ersten Lomé-Vertrag zu einer weitgehend kooperations- und kompromißbereiten Haltung der EG-Staaten. So verzichteten sie in der am 28. Februar 1975 unterzeichneten und Anfang 1976 in Kraft getretenen sogenannten Lomé-I-Konvention auf Gegenpräferenzen<sup>25</sup>). Dafür akzeptierten die

<sup>22</sup>) Vgl. Kommission der EG. Memorandum über eine gemeinschaftliche Politik der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, Brüssel 1972. S. 37 ff. Zur Vorgeschichte und vor allem zu den Intentionen des Memorandums siehe v. a. Anne-Marie Mureau, *L'Europe Communautaire dans la négociation Nord-Sud. Ambitions, intérêts et réalités*, Genf 1984. S. 82 ff. Kommission der EG. *Entwicklungshilfe. Skizze der Gemeinschaftsaktion von morgen*, in: *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Heft 8, Beilage, 1974, S. 19 ff.

<sup>23</sup>) Sammlung der von den Europäischen Gemeinschaften geschlossenen Übereinkünfte, Bd. 11, 1981. Teil II, S. 1795 ff. (Lomé II); BMZ (Hrsg.), *Entwicklungspolitik. Materialien Nr. 75, Lomé III*, Bonn 1986; J. Nötzold/K. Frhr. v. d. Ropp, *Lomé III. Neubeginn der Kooperation EWG/AKP*, in: *Außenpolitik*, 36 (1985) 2, S. 173—188.

<sup>24</sup>) Vgl. H. Gerth-Wellmann, *Die „Lomé-Politik“ der EG*, München 1984. S. 119f. Zur Entwicklung und zu den Motiven für die Herausbildung dieser einheitlichen Position der AKP-Staaten siehe v. a. D. Dodoo/R. Kuser, *The Road to Lomé*, in: A. von Geusau (Hrsg.), *The Lomé Convention and a New International Economic Order*, Leyden 1977, S. 15—60, hier bes. S. 34.

<sup>25</sup>) Den Text des Abkommens siehe in: *Sammlung der von den EG geschlossenen Übereinkünfte*, Bd. 6, S. 1003 ff.

AKP-Staaten das Prinzip der Meistbegünstigung, das heißt für Importe dieser Staaten aus Drittländern dürfen keine günstigeren Regelungen vereinbart werden als für die Waren aus der EG. Ca. 94 % der gegenwärtigen Exportprodukte der AKP-Staaten erhielten freien Zugang zum EG-Markt. Die Produkte des europäischen Agrarmarktes (vor allem Rindfleisch, Getreide und Zitrusfrüchte) blieben jedoch weitgehend vor billigen Importen geschützt, so daß die AKP-Staaten erst gar keine Chance für die Steigerung des Exports dieser Produkte in die EG erhielten. Die Gemeinschaft behielt sich darüber hinaus mit einer Schutzklausel das Recht vor, den freien Zugang nach eigenem Ermessen dann einzuschränken, wenn dadurch die Wirtschaft eines Mitgliedslandes beeinträchtigt wird. Sie wurde zwar noch nie angewandt, aber als Drohmittel benutzt, um von einigen AKP-Ländern sogenannte „Selbstbeschränkungsabkommen“ für den Export in die EG zu erzwingen.

Widerwillig einigten sich beide Seiten auf das eigentliche Neue an Lomé I, einem System zur Stabilisierung der Exporterlöse (STABEX)<sup>26</sup>). Die Organe, der *AKP-EG-Ministerrat*, der vom *Botschafterausschuß* unterstützt wird, und die *Beratende Versammlung*, entsprachen dem bekannten Muster der Jaunde-Verträge. Der Gemeinsame Ministerrat bestehend aus den Mitgliedern des Rates der EG, Vertretern der Kommission und je einem Mitglied der Regierungen der AKP-Staaten, bestimmt die Leitlinien der durchzuführenden Maßnahmen. Der Botschafterausschuß soll u. a. die Verwirklichung der vom Ministerrat festgelegten Ziele prüfen und die Arbeit aller Ausschüsse, Arbeitsgruppen und sonstiger Gremien überwachen. Die Beratende Versammlung setzt sich paritätisch aus Mitgliedern des EG-Parlaments und Vertretern der AKP-Staaten (meist die Parlamentspräsidenten und jeweils ein Diplomat) zusammen. Sie traten in der Regel als Sprachrohr ihrer jeweiligen Regierungen auf, was die parlamentarische Qualität der Arbeit in diesem Gremium deutlich einschränkte. Die Versammlung traf sich mindestens einmal im Jahr. Sie nahm den Tätigkeitsbericht des Ministerrates entgegen, konnte „beratende Ad-hoc-Ausschüsse zur Durchführung der von ihr festgelegten besonderen Arbeiten einsetzen“ und Empfehlungen verabschieden. In der Laufzeit des Lomé-II-Vertrages wurde ihre Arbeit vorbereitet und gestrafft durch den sogenannten *Paritätischen Ausschuß*. Mit Lomé III, wurde die Beratende Versammlung in *Paritätische Versammlung* umbenannt, womit die

<sup>26</sup>) Vgl. BMZ (Hrsg.), Vierter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1980, S. 22; Bericht der Bundesregierung über das System der Exportstabilisierung (STABEX) im Rahmen des ersten Abkommens von Lomé, in: Handbuch für internationale Zusammenarbeit, 179. Lieferung, August 1981, S. 7.

gleichberechtigte Zusammenarbeit unterstrichen wurde.

## 2. Die Ergebnisse und Folgen der Lomé-Politik

Der erste Lomé-Vertrag eröffnete denjenigen Staaten des afrikanischen, karibischen und pazifischen Raumes eine Beitrittsmöglichkeit, die entweder ehemaliges Überseegebiet eines EG-Landes sind oder eine den AKP-Staaten vergleichbare Wirtschafts- und Produktionsstruktur haben. Dadurch erhöhte sich die Zahl der an der Kooperation beteiligten Dritte-Welt-Staaten von 46 im Jahre 1975 auf bis heute 66, davon zwei Drittel in Afrika. Somit bilden die Lomé-Verträge den wichtigsten Rahmen für die internationale Kooperation der Mehrheit der afrikanischen Staaten. Das gesamte Afrika südlich der Sahara mit Ausnahme der Südafrikanischen Republik und Namibia wurde als einheitlicher Wirtschaftsraum mit der EG verbunden. Dies sagt jedoch kaum etwas über die Qualität der Zusammenarbeit und ihre Ergebnisse aus.

### a) Handelskooperation

Durch den freien Zugang ihrer Industrieerzeugnisse und der Nahrungsmittel, die nicht der Reglementierung durch die europäische Agrarpolitik unterliegen, erhofften sich die AKP-Länder erhöhte Exportchancen, eine Verbesserung ihrer Zahlungsbilanz und ihrer Konkurrenzsituation gegenüber den anderen Entwicklungsländern.

Tatsächlich stiegen die AKP-Exporte in die EG wesentlich stärker als in die Nicht-EG-Staaten; ihr Wert erhöhte sich zwischen 1975 und 1986 um 141 % auf 19,57 Mrd. ECU. Allein von den afrikanischen Staaten kaufte die Gemeinschaft Güter im Wert von 17,85 Mrd. ECU – 16,5 % mehr als 1981. Doch 1986 machte der Import aus nur 4 AKP-Staaten (Elfenbeinküste, Nigeria, Kamerun und Zaire) ca. die Hälfte der gesamten EG-Importe aus den AKP-Staaten aus, 30 % der Exporte der EG in die AKP gingen in diese Länder. Dies macht deutlich, daß die schwächsten AKP-Staaten von den angebotenen Zollfreiheiten kaum profitieren können.

Der Anteil der AKP-Exporte am Import der Gemeinschaft aus allen Entwicklungsländern nahm zwischen 1975 und 1986 nur sehr mäßig um 2,14 % zu – und dies trotz des Anwachsens der Zahl der AKP-Staaten von 44 auf 66!<sup>27</sup>) Der Anteil der EG-Exporte in den AKP-Raum am gesamten europäischen Export in die Entwicklungsländer sank sogar zwischen 1975 und 1986 von 18,42 % auf 14,91 %. Die 1976 noch mit 600 Mill. ECU positive Bilanz des Handels der AKP-Staaten mit der Gemeinschaft erreichte bis 1982 ein Defizit von 478 Mill.

<sup>27</sup>) Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Eurostat, Monatsbulletin der Außenhandelstatistik, Luxemburg 1975–1986.

ECU. Erst danach drosselten die AKP-Staaten ihre Importe und erreichten 1986 wieder einen Überschuß von über 3,5 Mrd. ECU.

Bedingt besonders durch fallende Rohstoffpreise verschärfte sich die Verschuldungssituation während der bisherigen Laufzeit der Lomé-Verträge: 1975 waren alle AKP-Staaten mit ca. 17 Mrd. US-Dollar, 1986 allein Nigeria mit 22,5 und die Elfenbeinküste mit 6,9 Mrd. US-Dollar verschuldet<sup>28)</sup>.

Keinem der AKP-Staaten gelang während der Laufzeit von Lomé I, II und III ein wirklich bedeutender Entwicklungssprung. Das Pro-Kopf-Einkommen zahlreicher afrikanischer AKP-Staaten ist vielmehr gesunken, das heißt weite Teile der Bevölkerung dieser Staaten sind noch mehr verarmt<sup>29)</sup>.

Diese enttäuschenden Ergebnisse zeigen, daß die Hilfe durch die zollfreie Handelskooperation nicht zuletzt wegen fallender Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt, struktureller Wettbewerbsschwächen vieler afrikanischer AKP-Staaten, aber auch handels- und wirtschaftspolitischer Fehler in einer Reihe dieser Staaten begrenzt ist. Die EG sollte vor allem weiter helfen, die Produktionsmöglichkeiten in den AKP-Ländern und ihre Absatzchancen auch in Drittländer zu fördern. Im intensiveren Dialog sollte gemeinsam nach Wegen gesucht werden, die industrielle Wettbewerbssituation dieser Staaten zu verbessern. Gleichzeitig muß die EG die Auswirkungen der eigenen Agrarpolitik auf den Agrarexport der Entwicklungsländer kritisch überdenken. Die vereinbarten Protokolle über Sonderregelungen u. a. für den Import von Rindfleisch und Zucker sind eine begrenzte Hilfe für die AKP-Staaten<sup>30)</sup>. Auf der anderen Seite wird der Agrarexport der AKP-Staaten in Drittländer teilweise schwer von den Folgen der subventionierten Nahrungsmittelexporte der EG betroffen.

#### b) Stabilisierung der Exporteinkünfte (STABEX) und SYSMIN

Größte Hoffnungen verbanden die AKP-Länder mit den Fonds zur Stabilisierung der Exporterlöse

<sup>28)</sup> Vgl. E. A. Mulokozi, AKP-EG-Zusammenarbeit: Was bringt die Zukunft?, in: Deutsche Welthungerhilfe (Hrsg.), Lomé III, Kritische Analysen zum Verhältnis der EG gegenüber der Dritten Welt, Bd. I, Bonn 1984, S. 87–100, hier S. 95; U. S. Policy – Information and Texts, United States Information Service, Bonn, Nr. 164/A vom 11. September 1987, S. 45.

<sup>29)</sup> Vgl. dazu Weltbank, Weltentwicklungsberichte, Washington 1976–1987, sowie J. Betz, Lomé III, Bewahrung des Erreichten und Priorität für die Landwirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/85, S. 17–26; H. Strizek, Lomé III – gezeichnet von der Krise, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, (1985) 78, S. 660–663.

<sup>30)</sup> Die Forderung der AKP-Staaten bei den Lomé-III-Verhandlungen, ähnlich wie im Zuckerprotokoll auch den Import zahlreicher anderer Produkte zu festen Preisen oberhalb denen des Weltmarktes in die EG zu vereinbaren, wurde zurückgewiesen, vgl. J. Nötzold/K. v. d. Ropp (Anm. 23), S. 177.

bestimmter Rohstoffe, die sie jedoch nie als adäquaten Ersatz für die geforderte „Neue Weltwirtschaftsordnung“ betrachteten. Weiterhin erstrebten sie eine möglichst umfassende Garantie ihrer Deviseneinkünfte aus dem Rohstoffexport. Aus europäischer Sicht ist es dagegen Ziel des Systems, heftigen Auswirkungen von Erlösschwankungen beim Export der für das Entwicklungsland wichtigsten Erzeugnisse entgegenzuwirken. Deshalb setzten die EG-Staaten durch, daß die in Form von Zuschüssen oder günstigen Krediten gezahlten STABEX-Erstattungen für Erlösrückgänge beim Export nur bei starken Einbrüchen der Preise („Preisfaktor“) eines Gutes möglich sind, dessen Anteil am Gesamtexporterlös des AKP-Staates mindestens 6% (Lomé III; bei Lomé II noch 6,5%) seiner Gesamtexporterlöse ausmacht („Mengenfaktor“).

Die EG-Staaten ließen es jedoch zu, daß die Liste der durch das 1975 vereinbarte STABEX-System unterstützten Agrarrohstoffe immer länger und die Zahl der Empfängerländer immer größer wurde: 1975 galt es für zwölf Produktgruppen und 46 Länder. Im Jahre 1981 wurden bereits 44 Positionen und 61 Länder berücksichtigt. Durch den Lomé-II-Vertrag wurde STABEX sogar um ein Hilfssystem für nicht selbst verschuldete Schwierigkeiten (etwa starker Rückgang der Exporterlöse durch Verfall des Weltmarktpreises) von Bergbauindustrien (SYSMIN) in AKP-Staaten erweitert. Dafür stellte die Gemeinschaft 282 Mill. und im Lomé-III-Vertrag 415 Mill. ECU bereit.

In den Jahren 1977–1979 verzeichneten die AKP-Staaten eine relativ gute Ertragslage. Dies änderte sich 1980 durch ungünstige Klimabedingungen in der Sahel-Zone, Ernteausfälle bei Kaffee, vor allem aber durch den Rückgang der Nachfrage und das Sinken der Rohstoffpreise. Da die Höhe der STABEX-Gelder jährlich auf der Grundlage der Exporterlöse in vier vorhergehenden Referenzjahren festgesetzt wird, führte dies ab 1980 zu einer finanziellen Überforderung des Garantiefonds. Zur Deckung aller Ansprüche wären STABEX-Mittel in Höhe von 261 Mill. ECU erforderlich gewesen. Tatsächlich konnten nur 138 Mill. ECU, d. h. 53% ausgezahlt werden<sup>31)</sup>. 1981 betrug die Quote nur annähernd 42%.

Die Situation verbesserte sich ab 1985. Die Gründe waren, daß im Lomé-III-Vertrag die Transferleistungen für die gesamte Laufzeit auf 925 Mill. ECU erhöht wurden. Vor allem aber sanken aufgrund der mageren Referenzjahre die Ansprüche. 1986 konnten deshalb alle Anträge von 16 Ländern in

<sup>31)</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 15. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1981, Brüssel-Luxemburg 1981, S. 312.

Höhe von 149,4 Mill. DM gedeckt werden. 99,4 % dieser Gelder erhielten afrikanische Staaten<sup>32)</sup>.

Für 1987 werden jedoch wieder Ansprüche erwartet, die die bereitgestellten Mittel übersteigen. Dennoch wünschen die Entwicklungsländer nach wie vor eine umfassende Exporterlös- oder Einkommensgarantie. Dafür müßten im nächsten EEF die Mittel für die Garantiefonds erhöht werden, wodurch angesichts kaum zu erwartender drastischer Steigerungen der Gesamthöhe der EEF-Gelder die Entwicklungshilfe in andere Bereiche finanziell ausgehöhlt würde.

Mittlerweile werden 48 Produkte im STABEX-System berücksichtigt. Dies sind praktisch alle wichtigen agrarischen Exportgüter. Es hat sich gezeigt, daß STABEX Auswirkungen konjunktureller Preisschwächen auf dem Weltmarkt lindern kann. Keineswegs kann und soll es jedoch notwendige Strukturanpassungen verhindern. Spätestens jetzt wäre es an der Zeit, das System zu verbessern, statt die Förderliste um weniger wichtige Exportprodukte zu verlängern oder weitere Länder als antragsberechtigt anzuerkennen. Dazu könnten auch regelmäßige wirtschaftliche Konsultationen zwischen EG- und AKP-Vertretern unter Einschluß erfahrener Fachleute aus der Wirtschaft beitragen, um so die langfristige Dispositionskompetenz zu erhöhen und wirtschaftliche Fehlentscheidungen soweit wie möglich zu verringern<sup>33)</sup>. Ein Ziel muß es auch sein, bei der Ermittlung des Transferbetrages den Gesamtexport sowie den Entwicklungsstand des einzelnen Empfängerlandes zu berücksichtigen.

#### c) *Finanzielle und technische Zusammenarbeit*

Wegen ihrer schwachen Exportmöglichkeiten können zahlreiche AKP-Staaten nur einen begrenzten Nutzen aus der Handelskooperation, dem STABEX- und dem SYMIN-System ziehen. Deshalb ist für sie der weitaus größere Teil der EEF-Mittel, der nicht zur Finanzierung dieser Systeme dient, sondern für Entwicklungsprojekte zur Verfügung gestellt wird, von wesentlich höherer Bedeutung.

Die Höhe der nach sehr unterschiedlichen Methoden und Modalitäten (Zuschüsse, Darlehen, Risikokapital, Kredite der Europäischen Investitionsbank) verteilten finanziellen Hilfe aus der EG hat sich seit dem ersten Fonds 1957 mehr als verzehnfacht und erreichte bei Lomé-III 8 500 Mill. ECU. Die europäischen Staaten sind zweifellos der größte Entwicklungshelfer auf dem afrikanischen Konti-

nent. Doch gemessen am Bevölkerungswachstum und unter Berücksichtigung der Inflationsrate schrumpfen die Pro-Kopf-Hilfe und die reale Wachstumsrate des EEF auf sehr bescheidene Größen. Deshalb überrascht es nicht, daß die Entwicklungsländer beständig eine spürbare Anhebung der Hilfe fordern.

Vor diesem Hintergrund ist es besonders problematisch, daß die schon bereitgestellten Mittel teilweise nur sehr zäh abfließen<sup>34)</sup>. Die AKP-Länder machen dafür u. a. das komplizierte Antragsverfahren, die schleppende Entscheidungsfindung und nicht zuletzt die so gern behauptete Trägheit der Brüsseler Bürokratie verantwortlich. Von EG-Seite werden dagegen vor allem Mängel in vielen Projektanträgen, teilweise schlampige, unfähige und/oder korrupte Verwaltungen sowie eine zermürend langsame Projektdurchführung in den Entwicklungsländern beklagt. Sicherlich liegt die Wahrheit in der Mitte. Fest steht nur, daß die Abflußgeschwindigkeit ohne Effizienz- und Kontrollverluste erhöht und bisherige, nur partiell erfolgreiche Anstrengungen gemeinsam verstärkt werden müssen.

#### d) *Landwirtschaftliche Zusammenarbeit und Nahrungsmittelhilfe*

Mehr als 50 % des Sozialproduktes der afrikanischen Länder werden im Agrarsektor erwirtschaftet, in dem ca. 80 % der Gesamtbevölkerung arbeiten. Dennoch drängten die AKP-Regierungen lange Zeit besonders stark auf Hilfen zur Industrialisierung, während die EG größeren Wert auf die Stärkung der ländlichen Gesellschaftsstruktur legte. Ab dem Lomé-II-Vertrag wurde dem mehr entsprochen. Die zu diesem Zweck bereitgestellten Mittel des 5. EEF wurden gegenüber dem 4. EEF (Lomé I) um nahezu ein Drittel von 702 auf 933,7 Mill. ECU erhöht. Bei Lomé III wurde endlich der ländlichen Entwicklung höchste Priorität eingeräumt. 80–90 % der Lomé III-Gelder sollen für die ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung bereitgestellt werden<sup>35)</sup>. Insgesamt erhielten die AKP-Staaten südlich der Sahara zwischen 1974 und 1986 allein Nahrungsmittelhilfen im

<sup>34)</sup> So waren z. B. vom dritten EEF (Jaunde II) aus dem Jahre 1971 im Jahr 1986 5,4 Mill. ECU immer noch nicht verteilt! Im gleichen Jahr hatten von den im ersten Lomé-Abkommen 1975 bereitgestellten Geldern über 300 Mill. ECU, d. h. ca. 9 %, noch nicht den Weg in die Dritte Welt gefunden.

<sup>35)</sup> Vgl. O. Matzke, Die gemeinsame Agrarpolitik. Belastung für das Nord-Süd-Verhältnis, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/80; K. Otterbein, Hunger durch EG-Agrarüberschüsse, in: epd — Entwicklungspolitik, (1980) 4, S. 18–21; Kommission der EG: Zehn Jahre Lomé. Mitteilung von Herrn Natali an den AKP-EWG-Ministerrat, SEK (86) 1295, Brüssel 1986, S. 57; D. Frisch (Anm. 11) S. 5.

<sup>32)</sup> Vgl. Bericht der Kommission an den Rat über das Funktionieren des mit dem 2. AKP-EWG-Abkommen und dem Beschluß über die Assoziation der ÜLG mit der EWG eingeführte System zur Stabilisierung der Ausfuhrerlöse im Haushaltsjahr 1986, Com-482, Brüssel 1987.

<sup>33)</sup> Vgl. M. Hedrich/K. Frhr. v. d. Ropp, Chancen einer Neubestimmung EWG-AKP, in: Außenpolitik, 34 (1983) 4, S. 348–361.

Werte von ca. 2 Mrd. ECU<sup>36</sup>). Dennoch konnte diese Hilfe die Verschärfung des Hungerproblems in Afrika nicht verhindern.

Es gibt keine kurzfristigen Alternativen zur Nahrungsmittelhilfe im Katastrophenfall. Aber nur ca. 30 % der Nahrungsmittel aus der EG wurden bisher bei akuten Notlagen verteilt. Zu Recht wird daher an den restlichen 70 % heftige Kritik geübt. Sie ersparten den Entwicklungsländern zwar Devisen für kommerzielle Agrareinfuhren. In den Entwicklungsländern ist allerdings häufig zu beobachten, daß die Nahrungsmittel oft nicht den Weg zu den hungernden Bevölkerungsschichten finden. Nicht selten wirkt sich die Nahrungsmittelhilfe negativ auf die örtliche Agrarstruktur, auf Eßgewohnheiten und die Motivation der Bauern aus. Schließlich dient sie oft dazu, die Folgen einer verfehlten Agrarpolitik der Empfängerländer zu mildern. Sinnvoller ist eine verstärkte technische und finanzielle Hilfe zum Aufbau eines funktionsfähigen Agrarsektors, der langfristig zur landwirtschaftlichen Selbstversorgung der Entwicklungsländer führt.

#### e) Industrielle Zusammenarbeit

Lange Zeit hatten auf Wunsch der AKP-Staaten Hilfen zur Industrialisierung Vorrang in der praktischen Entwicklungspolitik<sup>37</sup>). Durchschnittlich wurden in den letzten Jahren ca. 25 Mill. ECU vergeben — dennoch nur ein Tropfen auf den buchstäblich heißen Steinen Afrikas. Ein Schlüsselfaktor für die Industrialisierung ist der ungehinderte Zugang von verarbeiteten Erzeugnissen zum EG-Markt. Die Partner der EG verweisen immer wieder auf die sogenannte „Schutzklausel“ und die „Ursprungsregeln“ in den Verträgen, die den Zugang dieser Waren angeblich wirkungsvoll verhindern<sup>38</sup>). Im Lomé-II-Vertrag wurden jedoch 99,3 % der Ausfuhren der AKP-Staaten von allen Zöllen, Abgaben und mengenmäßigen Beschränkungen befreit und die Anwendungsmöglichkeiten der Schutzklausel weiter eingengt<sup>39</sup>). Dennoch ging zwischen 1973 und 1980 das Wachstum der

<sup>36</sup>) Die Gemeinschaft verabschiedete im Dezember 1981 einen Aktionsplan und 1983 ein Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung des Hungers in der Welt. Im Januar 1986 wurden 100 Mill. ECU für Projekte zugunsten von 18 Staaten bereitgestellt, die von der Dürre besonders im afrikanischen Sahel-Gebiet am stärksten betroffen sind. Vgl. ABL L 373 vom 29. 12. 1981; 15. Gesamtbericht, Ziff. 659; 16. Gesamtbericht, Ziff. 723 und Bull. EG 12—1983; Bull. EG 1—1986, Ziff. 2.2.34.

<sup>37</sup>) Vgl. H. Brandt u. a.: Arme Länder Afrikas. Strukturprobleme und krisenhafte Entwicklung, Berlin 1982.

<sup>38</sup>) Zu den sogenannten Ursprungsregeln siehe u. a. M. McQueen, Lomé: Die Ursprungsregeln müssen reformiert werden, in: Deutsche Welthungerhilfe (Anm. 28), S. 131—144.

<sup>39</sup>) Vgl. K. Meyer, Die zweite Konvention von Lomé. Die EG und die Nord-Süd-Frage, in: Europa-Archiv, (1980) 1, S. 11—20.

Industrieproduktion der Länder südlich der Sahara auf 5 % zurück; von 1980 bis 1985 schrumpfte die verarbeitende Industrie dieser Region sogar. Zu den Gründen gehören neben einer unzulänglichen Infrastruktur und dem Mangel an qualifiziertem Personal auch eine teilweise völlig verfehlte Wirtschaftspolitik einiger afrikanischer Staaten<sup>40</sup>). Mit den knappen Devisen wurde eine ineffiziente verarbeitende Industrie aufgebaut, die nur geringe Leistungen in Form von Arbeitsplätzen und Produktion erbrachte.

Während die Weltbank und der Weltwährungsfonds in vielen Fällen den Entwicklungsländern detaillierte wirtschaftspolitische Bedingungen stellt, ging die EG davon aus, daß „die AKP-Staaten . . . als gleichberechtigte Partner . . . selbst die Verantwortung für ihr wirtschaftliches Schicksal haben und am besten wissen müssen, wie sie ihre Zukunft gestalten wollen“<sup>41</sup>). Dieser wirtschaftspolitische Neutralismus der Kommission trug mit dazu bei, in den EG-Ländern die Sympathie für die bilaterale Entwicklungshilfe zu stärken. Mittlerweile hat sich jedoch das Verhalten der Kommission geändert. Im Rahmen der Verteilung der Lomé-III-Mittel auf die von den Entwicklungsländern beantragten Projekte wurden mit den einzelnen Empfängerländern Überlegungen darüber angestellt, durch welche wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und Eigenleistungen des Empfängerlandes der Erfolg der zu fördernden Programme am besten unterstützt werden kann. Fragen, wie z. B. der Schutz europäischer Investitionen oder ein intensiver Technologietransfer, der nicht dem Prestige des Empfängerlandes dient, sondern seinen spezifischen Strukturbedingungen angepaßt ist, müssen jedoch weiter diskutiert werden.

#### f) „Politikdialog“ und die Zusammenarbeit in den Institutionen

Mehr Geld — dies ist eine der am häufigsten geäußerten afrikanischen Forderungen an Europa. Sie ist teilweise gerechtfertigt. Immerhin erfüllen bis heute nur drei EG-Staaten die Forderung der UNO an die reichen Länder der Welt, 0,7 % ihres Bruttosozialproduktes für Entwicklungshilfe auszugeben. Dies sind Frankreich (0,78 %), Dänemark (0,83 %) und die Niederlande (0,97 %). Die bun-

<sup>40</sup>) Zum mehr national-psychologisch als wirtschaftlich motivierten Festhalten der Mehrzahl der Länder der Region an stark überbewerteten Wechselkursen, ihren hohen Zöllen und Einfuhrbeschränkungen, zu der dirigistischen Preiskontrolle und den Verstaatlichungen in vielen afrikanischen Ländern siehe Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1987, Washington 1987, S. 120 f.

<sup>41</sup>) So 1980 Klaus Meyer, damaliger Generaldirektor Entwicklung bei der Kommission der EG, in seinem Artikel „Die zweite Konvention von Lomé“ (Anm. 39), S. 14.

desdeutsche Quote liegt dagegen bei nur 0,46 %<sup>42)</sup>. Angesichts eigener wirtschaftlicher Schwierigkeiten ist die Bereitschaft, auf die finanziellen Forderungen der AKP-Seite einzugehen, in den letzten Jahren eher noch geringer geworden.

Die westeuropäischen Staaten legen mehr Gewicht auf den effizienten Einsatz und die bessere Kontrolle der Verwendung der knappen Mittel. Deutlicher als früher wird die Steigerung der Eigenanstrengungen der AKP-Länder gefordert. In diesem Zusammenhang steht auch der Wunsch der EG nach einem verstärkten Dialog mit den Entwicklungsländern über den richtigen Weg zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation.

Lange Zeit gab es gegen diesen sogenannten „Politikdialog“, der besser Entwicklungsdialoq genannt würde, von seiten der AKP-Staaten heftigen Widerstand. Auch heute noch kommt es besonders bei Treffen der Paritätischen Versammlung vor, daß einige Vertreter afrikanischer Staaten diesen Dialog als „kolonialistischen Einmischungsversuch“ der EG mißverstehen. Im Vergleich zu solcher Polemik verliefen die erwähnten Gespräche zwischen der Kommission und den einzelnen AKP-Staaten bei der Programmierung der Lomé-III-Gelder jedoch in sachlichem Tone.

Immer wieder betonte die EG, einen anderen Weg als die Weltbank gehen und keinesfalls den Entwicklungsländern die Entscheidung über die einzuschlagende Strategie vorschreiben zu wollen. Es geht bei diesem Entwicklungsdialoq darum, gemeinsam konzeptionelle Grunddeterminanten einer erfolgsversprechenden Entwicklungspolitik zu diskutieren. Über das bisher Erreichte hinaus müssen jedoch u. a. adäquate Währungs- und unverzerrte Faktorpreis-Relationen gesucht, ein der Situation des Landes angemessenes Verhältnis zwischen kapital- und arbeitsintensiven Industrien angestrebt werden. Ebenso muß eine sinnvolle Balance zwischen industrieller und ländlicher Entwicklung, zwischen der Produktion von landwirtschaftlichen Exportgütern und Nahrungsmitteln zur Versorgung der eigenen Bevölkerung, zwischen Ernährungsmöglichkeiten und Bevölkerungswachstum gefunden werden. Schließlich muß über die wirtschaftspolitische Rolle staatlicher Verwaltungen und die Bedeutung kleiner und mittlerer Privatunternehmen gesprochen werden.

Ein solcher Dialog ist kein Gegensatz zum Prinzip der gleichberechtigten und partnerschaftlichen Kooperation. Dennoch wird er noch lange Zeit politisch und psychologisch schwierig bleiben. Gut

<sup>42)</sup> Die Durchschnittszahlen der Jahre 1984/85 sind entnommen dem Bericht der OECD: Zusammenarbeit im Dienst der Entwicklung, Paris 1987, S. 317.

20 Jahre nach der Unabhängigkeit der meisten afrikanischen Staaten ist die Erinnerung an den europäischen Kolonialismus noch frisch und verständlicherweise die Gefahr groß, hinter dem Wunsch nach einem Gespräch über diese sensiblen Themen Einmischungsversuche zu vermuten. Hier hat die kolonialistisch unbelastete Bundesrepublik Deutschland besondere Aufgaben.

Die institutionellen Organe AKP-EG haben sich allenfalls teilweise als geeignete Foren für diesen Dialog erwiesen. Vor allem die Paritätische Versammlung ist mehr ein Ort heftiger Angriffe auf die EG als ein Ort sachlicher Diskussionen um die Lösung der zahlreichen Probleme geworden. Regelmäßig klagen die AKP-Vertreter über eine zu geringe Hilfe aus der EG und verurteilen die Politik einzelner europäischer Staaten gegenüber Südafrika. Dabei werden sie vom linken Spektrum der EG-Parlamentarier unterstützt. Auf diesen Druck hin und im ‚Gegenzug‘ zu einer Menschenrechtsklausel dokumentierte die EG gegen heftigen inneren Widerstand vertraglich ihre „Entschlossenheit, sich wirkungsvoll für die Abschaffung der Apartheid“ einzusetzen<sup>43)</sup>. Dies wird nun von AKP-Seite ‚eingeklagt‘. Vor allem vom CDU-Bundestagsabgeordneten Hornhues angeregte Versuche der EG, auch mit Hilfe der Lomé-Organen vorsichtig einen Dialog zwischen Vertretern Schwarzafrikas und der Südafrikanischen Regierung anzuregen, wurden jedoch bisher von AKP-Vertretern – und mit Unterstützung der Mitglieder der kommunistischen und der Regenbogen-Fraktion des Europäischen Parlaments – abgelehnt<sup>44)</sup>. Nie führten jedoch die z. T. recht polemischen Anklagen zu einer Reduzierung der Hilfsleistungen. Die fruchtlosen Diskussionen über Südafrika sind allerdings geeignet, nicht nur den Zusammenhalt der EG-Seite zu schädigen, sondern von den wirklichen Problemen abzulenken und das Klima der Zusammenarbeit zu belasten.

Der AKP-EWG-Ministerrat erbt die kraftlosen Strukturen des Assoziationsrates des Jaunde-Abkommens. Nur zäh und mehr gegen Widerstreben entwickelt sich hier ein intensivierter entwicklungspolitischer Dialog. Allerdings begannen 1986 zahlreiche Länder Afrikas – wie z. B. Nigeria, Ghana, Mauritius, Senegal und Togo – wirtschaftspolitische Reformen, die durch die schlechten Erfahrungen der Vergangenheit initiiert wurden, aber von der EG im kreativen gemeinsamen Gespräch begleitet werden können<sup>45)</sup>.

<sup>43)</sup> Vgl. Amt für aml. Veröffentlichungen der EG, Dritte AKP-EWG-Abkommen, Anhang I, Luxemburg 1985, S. 469.

<sup>44)</sup> Vgl. K. Frhr. von der Ropp, Die Republik Südafrika: Hegemonialmacht nach außen – Ohnmacht im Innern?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29–30/86, S. 47.

<sup>45)</sup> Vgl. dazu Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1987, S. 120f., sowie Financial Times vom 3. September 1987.

## V. Forderungen an die Zukunft

Es ist nicht verwunderlich, daß vor allem von afrikanischer Seite die Ergebnisse der Lomé-Kooperation im Vergleich zu den Ausgangserwartungen aus dem Jahre 1975 eher skeptisch bewertet werden. „Lomé ist zum Symbol internationaler Kooperation geworden“, erklärte z. B. der damalige Präsident des AKP-Ministerrates, Rabbie L. Namaliu, bei Unterzeichnung von Lomé III, „es ist praktisch der einzige Leuchtturm in einem unsicheren Meer. Doch ist Lomé zugleich auch das Grab vieler enttäuschter Hoffnungen.“<sup>46)</sup>

Aber auch auf Seiten der europäischen Staaten gibt es zahlreiche Unzufriedenheiten über die Ergebnisse dieser Politik. Dabei wird häufig vergessen, daß sich angesichts der riesigen Probleme der Entwicklungsländer Fortschritte nur langsam einstellen können. Auch das Verhältnis zwischen Afrika und Europa ist ein langsamer gegenseitiger Lern- und Anpassungsprozeß. Resignation und Ungeduld wären völlig falsch.

Dies gilt auch hinsichtlich der im Herbst dieses Jahres beginnenden Verhandlungen über einen neuen Lomé-Vertrag. Die Gemeinschaft wird ihr Interesse vorrangig auf die Gestaltung und Festigung des politischen Dialogs sowie auf die Wahrung der Menschenrechte konzentrieren. Die AKP-Seite wird vor allem den Ausbau der ‚klassischen‘ Lomé-Instrumente (noch freieren Zugang zum EG-Markt, mehr Geld für den EEF) verlangen. Doch Veränderungen des Bestehenden und neue Impulse für die Zukunft sind notwendig. Zunächst darf der europäische Wille zu einer gemeinsamen Politik gegenüber Afrika und anderen Teilen der Dritten Welt nicht erlahmen. Die AKP-Politik und speziell die Beziehungen zu den afrikanischen Staaten sind auch die Nagelprobe auf den Mut und die Kraft zu einem weltweiten Engagement und zu einer weltpolitischen Rolle Westeuropas. Als stärkste Handelsmacht der Welt ist die EG zu einer solchen Rolle verpflichtet. Die Kraft dazu können die westeuropäischen Staaten jedoch nur gemeinsam gewinnen.

Die Afrikapolitik der EG ist in erster Linie gemeinsame Außenhandels- und Entwicklungspolitik der westeuropäischen Staaten im Rahmen der AKP-Kooperation. Sie muß ergänzt werden um eine gemeinsame Außen- und auch Sicherheitspolitik Westeuropas gegenüber Afrika. Dies war bisher nicht möglich, weil der Wille zu einer solchen gemeinsamen Politik zu schwach war. Die EG-Staaten dürfen jedoch nicht länger ihre sicherheitspolitische Verantwortung in Afrika auf Paris abschieben und über das französische Engagement häufig auch noch in der Öffentlichkeit die Nase rümpfen. Nur wenn sich dies ändert, kann Europa langfristig ein starker Partner Afrikas bleiben. Gelingt dies

nicht, wird Europa in Afrika in den Schatten der Supermächte gedrängt werden.

Bisher war die europäische Afrikapolitik keinesfalls ein Paradebeispiel gelungener Integration. Selbst in ihrer handels- und entwicklungspolitischen Begrenztheit fehlt ihr bisher die gemeinsame Konzeption. Die Initiativen von Kommission und Europäischem Parlament, eine wirklich kohärente Entwicklungspolitik zu entwerfen, sind auch Teil des Versuchs, den Einfluß des Rates und damit der Nationalstaaten auf die gesamte EG-Politik zurückzudrängen. Diese Bemühungen blieben bisher in den Ansätzen stecken.

Solange die EG nicht zu einer wirklich gemeinsamen Außenpolitik gefunden hat, kann es nicht das Ziel sein, die nationalen Entwicklungshilfepolitiken auszutrocknen und die EG zur alleinigen europäischen Entwicklungshilfeorganisation zu machen. „Anstreben sollte die Gemeinschaft statt dessen die Kombination der jeweils besten entwicklungspolitischen Ansätze der Mitgliedstaaten.“<sup>47)</sup> Dazu muß jedoch die Koordination zwischen den EG-Staaten entschieden verbessert werden. Für die Entwicklungszusammenarbeit in vielen Bereichen, in denen die EG eindeutige Kompetenzen besitzt oder nur gemeinschaftliche Leistungen sinnvoll sind, müssen die Haushaltsmittel der Gemeinschaft erhöht werden. Dies gilt beispielsweise für die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zu Afrika und anderen Regionen, für eine weltweite Umweltpolitik oder für den politischen Dialog über Probleme, die die Interessen mehrerer Mitgliedstaaten berühren. Erleichtert würde dies durch die Bereitschaft der Kommission, ihre bis heute auf mehrere Generaldirektionen verteilten entwicklungspolitischen Kompetenzen auf eine Generaldirektion zu konzentrieren.

Die Ziele der gemeinsamen Entwicklungskooperation und die Kompetenzen der europäischen Institutionen in diesem Bereich sollten endlich in einem eigenen Kapitel im EWG-Vertrag festgeschrieben werden. Gleichzeitig sollten die Mittel für den Europäischen Entwicklungsfonds nicht mehr – wie bisher – direkt von den Mitgliedstaaten an den EEF überwiesen, sondern budgetiert, d. h. als Teil des Haushalts der EG definiert und damit der Kontrolle durch das Europäische Parlament unterstellt werden.

Eine der wichtigsten und zugleich schwierigsten Aufgaben für die Zukunft ist die Abstimmung der entwicklungspolitischen Afrikapolitik mit anderen Politikbereichen der Gemeinschaft. Auswirkungen der Handels- und Agrarpolitik der EG dürfen nicht weiterhin das große entwicklungspolitische Engagement der Gemeinschaft konterkarieren.

<sup>46)</sup> Le Courier, Nr. 89, Brüssel 1985, S. 4.

<sup>47)</sup> V. Köhler, Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft (Anm. 6), S. 712.

## **Volker Matthies: Krieg und Frieden in der Dritten Welt**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8/88, S. 3-14

Während es im Bereich der Industrieländer seit Ende des Zweiten Weltkrieges keinen größeren kriegerischen Konflikt mehr gegeben hat, kann die Dritte Welt geradezu als der „Kriegsschauplatz“ unserer Zeit gelten. Dieser empirische Befund ist jedoch bislang weder politisch noch theoretisch hinreichend reflektiert worden. Die Kriegsursachenforschung beginnt gerade erst, die Kriege in der Dritten Welt systematisch zu erfassen; eine „Friedensursachenforschung“, in der u. a. auch die Entwicklungen in Europa seit 1945 mit einbezogen würden, steht für die Dritte Welt noch weithin aus.

Der Beitrag skizziert vermutbare Kriegsursachen auf globaler, regionaler und lokaler Ebene, wobei letzteren größere Bedeutung beigemessen wird, und erörtert kurz mögliche Ansätze des negativen Friedens (friedliche Konfliktregelung) und positiven Friedens (Überwindung des Krieges durch Entwicklung) in der Dritten Welt. Abschließend wird versucht, Krieg und Frieden in der Dritten Welt in historischer Perspektive im Vergleich mit Europa entwicklungsgeschichtlich einzuordnen.

## **Martin Schümer: Die Afrika-Politik der Reagan-Administration**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8/88, S. 15-30

Die Afrika-Politik der Reagan-Administration wird vor allem von den strategischen Interessen der USA im Rahmen des Ost-West-Gegensatzes bestimmt. Innerhalb dieser Interessen nimmt jedoch Afrika eine relativ untergeordnete Position ein. Die globale Sichtweise der Reagan-Administration führt zu einer Konzentration auf die Erhaltung des Status quo, auf die Sicherung der Stabilität „gemäßigter“ Regime und zu einer Betonung militärischer Lösungen für politische Probleme, wobei die komplexen regionalen Ursprünge der Konflikte unterbewertet werden.

Die amerikanische Südafrika-Politik stagniert seit den Präsident Reagan vom Kongreß aufgezwungenen Sanktionsbeschlüssen von 1985/86. Die Constructive Engagement-Strategie als konzeptioneller Rahmen der Afrika-Politik der Reagan-Administration war gescheitert. Der Einfluß der USA auf die Beschleunigung des Reformkurses in Südafrika und auf eine Mäßigung der Destabilisierungspolitik Pretorias gegenüber seinen Nachbarn dürfte zum gegenwärtigen Zeitpunkt geringer sein als in jeder anderen Phase der Reagan-Administration.

Das Hauptinteresse der USA in Nordafrika gilt dem gesicherten Zugang zu Häfen, Luftbasen und Transit-Einrichtungen als logistischem Rückhalt für die im Mittelmeer operierende 6. Flotte und die Rapid Deployment Force. Durch enge bilaterale Verbindungen zu Marokko soll die Südflanke der NATO abgesichert werden. Sub-Sahara-Afrika wird von der Reagan-Administration als „strategischer Raum“ für militärische Abwehraktionen gegen die Sowjetunion oder ihre „Stellvertreter“ verstanden. Für die USA stellt Zaire einen zentralen Brückenkopf in einer strategisch wichtigen Region im Herzen Afrikas dar; es leistet eine wesentliche Unterstützungsrolle in verschiedenen Regionalkonflikten.

Auch die Reagan-Administration sah sich vor die Frage gestellt, wie amerikanische Sicherheitsinteressen in Afrika mit elementaren Verletzungen der Menschenrechte, der Unterdrückung von Demokratisierungsansätzen und den wirtschaftlichen und finanzpolitischen Folgen der Mißwirtschaft durch autoritäre Regime in Übereinstimmung gebracht werden können. Die Reagan-Doktrin stellt dabei ein Mittel beim Krisenmanagement dar, das militärische Strategien überbetont und wirtschaftspolitische Einwirkungen vernachlässigt. Die Reagan-Doktrin verwandelte eine „Containment“-Politik in eine „Rollback“-Strategie, deren Auswirkungen zu einer Lähmung der Diplomatie führten und konstruktive Dialogansätze verschüttete.

## **Winrich Kühne: „Neuer Realismus“ in Moskaus Afrika-Politik?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8/88, S. 31-41

Seit drei Jahrzehnten ist Afrika ein wichtiges Feld sowjetischer Politik. Im Hinblick auf den Ausbau „normaler“ zwischenstaatlicher Beziehungen ist diese Politik sehr erfolgreich gewesen. Anders verhält es sich hinsichtlich der vom sowjetischen Regime postulierten globalen Ausweitung des revolutionären Marxismus-Leninismus unter sowjetischer Führung. Hier hat sich ein Wechsel zwischen Positionsgewinnen und -verlusten als das auffälligste Grundmuster sowjetischer Afrika-Politik herausgestellt. Die Dekolonisierung Afrikas hat sich, im Gegensatz zu den Erwartungen zahlreicher Beobachter in den sechziger und siebziger Jahren, nicht geradlinig umgesetzt in eine kontinuierliche Ausweitung ideologischer Geländegewinne der Sowjetunion.

In drei Jahrzehnten sowjetischer Afrika-Politik haben Entwicklungen stattgefunden, die die Bedeutung des System-Antagonismus in der Dritten Welt erheblich relativieren und seiner ideologisch überstarken Betonung einen anachronistischen Charakter geben. Die Konfrontation mit den Realitäten in den Entwicklungsländern und den insbesondere auf ökonomischem Gebiet unerwartet engen Grenzen des eigenen Systems haben östliche Wissenschaftler und Politiker dazu gezwungen, Vorgehensweise, Erfolgsaussichten und Motivationslage ihrer Politik grundlegend zu überdenken. Die aggressive, anti-imperialistische und pro-sozialistische Rhetorik und Politik der Chruschtschow-Ära sind einer weit vorsichtigeren Einschätzung gewichen, in der die Bedeutung der Entwicklungsländer für den System-Antagonismus und den Machtzuwachs des sozialistischen Lagers relativiert wird. Die Weigerung, Mozambique, Äthiopien und andere revolutionäre, anti-kapitalistisch eingestellte Regime durch eine Aufnahme in den RGW wirtschaftlich zu integrieren, demonstriert diesen Realismus ganz augenfällig. Zweifellos wäre eine enge Anbindung an den Ostblock ein entscheidender Schritt auf dem Weg gewesen, die „Korrelation der Kräfte“ zwischen Ost und West in Afrika dauerhaft zu verschieben.

Der „neue Realismus“, wie er unter Gorbatschow an Boden gewonnen hat, manifestiert sich auch in Anzeichen für eine veränderte Haltung gegenüber Südafrika. Die Notwendigkeit zu Verhandlungen wird stärker betont, ohne die Unterstützung des schwarzen Widerstandes aufzugeben. Das starke kubanische und sowjetische Engagement in Angola widerspricht dieser Einschätzung nur scheinbar. Dort verteidigt die Sowjetunion ihre Glaubwürdigkeit als eine globale Militärmacht, die sie durch das militärische Engagement Südafrikas und der USA im Sinne einer „roll back“-Politik gefährdet sieht.

## **Friedhelm B. Meyer zu Natrup: Die handels- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit Schwarzafrika**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7-8/88, S. 43-53

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Afrika gestalten sich weitestgehend im Rahmen der Zusammenarbeit mit 66 afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern (AKP-Staaten). Ihnen wird einerseits Modellcharakter für die Nord-Süd-Beziehungen nachgesagt, andererseits wurden sie zum Grab vieler enttäuschter Hoffnungen.

In dem Beitrag werden die Entwicklung, die Ziele und Instrumente dieser Politik der Europäischen Gemeinschaft dargestellt. Eine kritische Analyse ihrer Ergebnisse und Folgen soll helfen, das Verständnis für die Bedeutung, aber auch für die Grenzen und Probleme der Zusammenarbeit zwischen der EG und den Entwicklungsländern nicht nur in Afrika zu verbessern.

Angesichts der im Herbst 1988 beginnenden Verhandlungen über ein neues Abkommen mit den AKP-Staaten (Lomé IV) werden abschließend einige Gedanken zur zukünftigen Gestaltung der Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Schwarzafrika skizziert.