

## B. Historischer Exkurs: Die UN-Intervention im Kongo-Krieg (1960-64) und die besondere Rolle der Vereinten Nationen im südlichen Afrika (1945-88)

Die Vereinten Nationen spielten bereits in der Zeit der geopolitischen Bipolarität eine wichtige Rolle in Subsahara-Afrika. Insbesondere waren sie eine zentrale Instanz, um die koloniale Abhängigkeit zu überwinden und den afrikanischen Ländern Zugang zur modernen Staatenwelt zu verschaffen. Denn vor 1945 waren nur vier afrikanische Staaten unabhängig gewesen: Äthiopien (seit jeher), Liberia (seit 1847), Ägypten (seit 1922), Südafrika (seit 1931). Allein 1960 lösten sich dann 17 afrikanische Länder aus der Kolonialherrschaft, bis Ende der 60er Jahre kamen (inklusive Zanzibar) 17 weitere Länder hinzu (vgl. Ansprenger 1981: 390-393). Der Zusammenbruch der portugiesischen Diktatur bildete den wichtigsten Ausgangspunkt der zweiten Welle der Dekolonisierung, die vor allem Mitte der 70er Jahre stattfand und noch einmal zehn Staaten die Unabhängigkeit brachte. Mit dem Kollaps der Kolonialherrschaft Portugals 1974/75 (siehe auch die Fallstudien zu Angola und Mosambik in den Kapitel C.II und C.III) und der Unabhängigkeit Zimbabwes gab es in Afrika nur noch zwei größere Kolonialprobleme: Namibia und Westsahara.

Eine wichtige Bedeutung kam in dieser Phase der Generalversammlung bei der Normbildung zu. In der UN-Charta war bereits das Recht kolonialer Völker auf Selbstbestimmung enthalten. Einen Einschnitt in der völkerrechtlichen Behandlung der Kolonialfrage bildete dann Resolution 1514 (XV), die die UN-Generalversammlung am 14. Dezember 1960 verabschiedete. Sie nahm eine weitgehende Uminterpretation der UN-Charta vor, indem sie das in Art. 1 (Ziele der Vereinten Nationen) und Art. 55 (Wirtschaftliche und soziale Ziele) erwähnte Prinzip der "Selbstbestimmung der Völker" zu einem Recht erklärte. Mit 89 Stimmen bei 9 Enthaltungen wurde diese – völkerrechtlich nicht verbindliche – "Deklaration über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker" angenommen. Ihre Kernforderung ist in Art. 2 enthalten: "Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung; kraft dieses Rechts bestimmen sie frei ihre politische Gestalt und streben frei nach wirtschaftlicher und sozialer und kultureller Entwicklung." Außerdem verurteilte die UN-Generalversammlung die Fortsetzung der kolonialen Herrschaft und verlangte jährliche Berichte über die Fortschritte bei der Unabhängigkeit der verbleibenden Kolonien<sup>1</sup>. Die Vereinten Nationen bildeten in der Folgezeit – wie Mingst/Karns (1995: 30) richtig festhalten – "an important forum for the *collective legitimation* of a change in international norms and the organization of the international system".

---

1 Zur Überprüfung der Erklärung setzte die Generalversammlung am 27. November 1961 den sog. 24er Ausschuss ein.

Vor allem das Selbstbestimmungsrecht wurde durch seine Erwähnung in den beiden Menschenrechtspakten (1966) sowie in der "Deklaration über die Grundsätze des Völkerrechts für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit der Staaten gemäß der Charta der UN" vom 24. Oktober 1970 gestärkt (vgl. Opitz 1986b: 56). Mit Resolution 2150 (XX) vom 20. Dezember 1965 war die Generalversammlung so weit gegangen, die "Legitimität des Kampfes der Völker unter Kolonialherrschaft zur Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit" anzuerkennen. Bei sechs Gegenstimmen und 20 Enthaltungen wurde am 11. Dezember 1980 schließlich eine Erklärung angenommen (A/RES/35/120), die das "naturgegebene Recht der dem Kolonialismus in allen seinen Erscheinungsformen unterworfenen Völker, mit allen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln gegen die kolonialen und rassistischen Regime zu kämpfen", bestätigte (zit. nach Opitz 1986b: 60-61).

Auch bei der Konfliktvermittlung waren die Vereinten Nationen in der Zeit des Ost-West-Konflikts in einer Vielzahl afrikanischer Konflikte involviert<sup>2</sup>. Peter Billing (1992: 318, Tabelle 26) gibt an, daß die Weltorganisation zwischen 1945 und 1990 in 99 der insgesamt 284 internationalisierten Konflikte einen Beitrag geleistet hat. Davon entfielen immerhin 50 Fälle auf Subsahara-Afrika. Zum Vergleich: Die OAU war in 25 Fällen aktiv<sup>3</sup>. Erfolgsquoten für UN-Friedensbemühungen sind dabei nur schwer zu bestimmen, da die Kriterien und Überprüfungsmöglichkeiten in diesem Bereich letztlich vage bleiben. Allerdings lassen sich einige Rahmenbedingungen herausfiltern, die sich nach weitgehender Übereinstimmung auf UN-Initiativen förderlich auswirkten<sup>4</sup>, Besonders erfolgreich waren die Vereinten Nationen demnach in internationalen Konflikten, bei denen die Großmächte desinteressiert waren oder eine multilaterale Lösung bevorzugten. Fehlschläge erlitt die Weltorganisation hingegen vor allem, wenn sie sich in regionalisierten oder internationalisierten Bürgerkriegen engagierte (vgl. Billing 1992: 268-271; Pfetsch 1991: 279)<sup>5</sup>.

Eine wichtige Rolle spielten die verschiedenen UN-Agenturen im Feld humanitärer Hilfe. Die UN beschränkten sich im wesentlichen auf hu-

---

2 Vgl. Tabelle 6-1 bei Bennett 1995: 110-122. Dort findet sich für die Zeit von Januar 1946 bis Dezember 1992 eine Liste der "Disputes Considered by the Security Council and the General Assembly". Siehe auch Debiel et al. (1997: 360) mit einer Übersicht zur "Konfliktvermittlung durch UNO, IGH und Regionalorganisationen 1945-1995" (Schaubild 5, gestützt auf Rohloff 1996: 30).

3 Andere quantitative Analysen finden sich bei Haas 1987: 8-9; Brecher/Wilkenfeld 1989: 61, 65.

4 Siehe auch den Überblick bei Billing 1992: 254-271.

5 Laut Brecher et al. (1988b) waren die Vereinten Nationen während des Ost-West-Konflikts in Afrika besonders erfolgreich: Hier konnten sie in 51% der Fälle internationale Krisen beilegen, während ihnen dies in Lateinamerika nur in 13% der Fälle gelang (zit. nach Billing 1992: 265).

manitäre Hilfsmaßnahmen, wobei eine enge Abstimmung mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und bilateralen Gebern stattfand. In der Regel wurde humanitäre Hilfe über die jeweilige Regierung oder aber unter ihrer Kontrolle abgewickelt. Dies brachte jedoch eine Reihe ernsthafter Probleme mit sich. So wurde Hilfe oftmals durch Regierungen instrumentalisiert und mißbraucht. Außerdem versagten staatliche Behörden oftmals den Zugang zu Bedürftigen (vgl. Liu 1990: 28-29). Gerade die Notlagen im Biafra-Krieg (1967-80), in Tigray und Eritrea (1984/85 und 1987/88) sowie im Sudan (seit 1983) zeigten, auf welchem schmalen Grad die an staatlicher Souveränität orientierte Organisation sich dabei bewegte. Dabei wurde der von UN-Agenturen lange Zeit praktizierte Respekt vor absoluter staatlicher Souveränität zunehmend von Nichtregierungsorganisationen hinterfragt, die nun ihrerseits – zum Teil sogar mit verdeckter Unterstützung westlicher Geberregierungen –, Rebellengebiete unter Umgehung der Behörden mit humanitärer Hilfe versorgten (siehe auch Kapitel A.III)<sup>6</sup>. Dies bewirkte schließlich auch auf UN-Ebene Änderungen. So unternahmen UN-Organisationen Ende der 80er Jahre zusammen mit anderen Hilfsorganisationen im Sinne einer "humanitären Diplomatie" den Versuch, in Verhandlungen mit allen Bürgerkriegsparteien Hilfskorridore und *safe havens* auszuhandeln<sup>7</sup>.

Die hier skizzierten Aktivitäten, die die Vereinten Nationen während des Ost-West-Konflikts in Subsahara-Afrika entfalteten, bilden einen interessanten Hintergrund, will man die heutige Bedeutung der Weltorganisation in den Bereichen Gewaltprävention, Konfliktmanagement und humanitäre Diplomatie auf dem "schwarzen Kontinent" verstehen. Sie können im folgenden allerdings nicht weiter vertieft werden, da eine angemessene und systematische Analyse den Rahmen der Arbeit sprengen würde. Im Sinne eines kurzen historischen Exkurses möchte ich im folgenden zwei Fragenkomplexe analysieren, die als Referenzrahmen für die in den Fallstudien behandelte UN-Friedenssicherung der 90er Jahre von unmittelbarer – und in der wissenschaftlichen Debatte mitunter vernachlässigter – Relevanz sind: die UN-Intervention im Kongo-Krieg (1960-64) und das intensive Engagement der Vereinten Nationen im südlichen Afrika (1945-88).

Bei ihrer Kongo-Operation erlebte die Weltorganisation in der ersten Hälfte der 60er Jahre eine Art Trauma. Der Einsatz wurde von einem Teil der Konfliktparteien, von einer Reihe wichtiger afrikanischer Staaten sowie der Sowjetunion als parteilich angesehen. Die Mission konnte die

---

6 Siehe zu Biafra u.a. Somerville 1990; Liu 1990; Harneit-Sievers 1982. Zu den *cross-border*-Operationen nach Tigray sei verwiesen auf Hendrie 1994; Bazylar 1987: 557-569; Duffield/Prendergast 1994.

7 Die 1989 vereinbarte "Operation Lifeline Sudan" ist hier von exemplarischer Bedeutung. Siehe u.a. Minear/Weiss 1991; Keen 1994; Keen/Wilson 1994; de Waal 1995.

Lage nur unzureichend stabilisieren und endete in der Machtübernahme durch Joseph Mobutu, der sich später Mobutu Sese Seko nannte. Bei einer Vermittlungs-bemühung kam UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld unter mysteriösen Umständen ums Leben. Schließlich geriet die UNO auf dem Gipfel der Krise angesichts der harschen Kritik der Sowjetunion in eine Zerreißprobe, bei der es heftige Auseinandersetzungen über das Amt des Generalsekretärs und die politische wie materielle Unterstützung der Weltorganisation gab. Das erste Kapitel zeichnet diese Entwicklung nach. Vor dem Hintergrund der Kongo-Erfahrungen fand bis Ende der 80er Jahre kein weiterer Blauhelmeinsatz mehr in Subsahara-Afrika statt.

Im zweiten Kapitel zeige ich auf, daß die Vereinten Nationen eine besondere Rolle im südlichen Afrika spielten, die auch in völkerrechtlicher Hinsicht Maßstäbe setzte. Die afrikanischen Staaten verstanden es nach ihrer Unabhängigkeit, in der Generalversammlung und mit Verspätung auch im Sicherheitsrat eine Verurteilung des südafrikanischen Apartheidregimes sowie die Verhängung von Zwangsmaßnahmen zu erreichen. Auch als sich das rhodesische Siedlerregime von Großbritannien lossagte, wurde der UN-Sicherheitsrat unter Kapitel VII tätig und übte bis zur Unabhängigkeit Zimbabwes erheblichen Druck aus. Schließlich bildete die verspätete Dekolonisierung Namibias ein interessantes Beispiel dafür, welche Möglichkeiten und Grenzen die Weltorganisation in Ergänzung und Konkurrenz zum Krisen- und Konfliktmanagement durch Großmächte – insbesondere die USA – hatte.

## **I. Das Scheitern der "robusten" Blauhelmission im Kongo (1960-64)**

Während die Generalversammlung noch Forum für die Debatten um die Grundsätze der Dekolonisierung war, stand die Weltorganisation schon recht bald vor der schwierigsten operativen Herausforderung, die ihr bis zum Beginn der 90er Jahre in Sub-sahara-Afrika begegnete: dem Kongo-Konflikt. Hier beschränkten sich die Vereinten Nationen nicht auf die Etablierung und Überprüfung internationaler Normen, auf Gute Dienste oder Vermittlungsangebote. Vielmehr unternahm die Weltorganisation eine großangelegte Operation, die *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC). Sie unterschied sich wesentlich von den konsensorientierten Peacekeeping-Einsätzen, die bis dato insbesondere im Nahen Osten unternommen worden waren (vgl. Bardehle 1988: 594; Holmes 1993: 333-334). Zeitweise knapp 20.000 Soldaten griffen vielmehr seit Juni 1960 auf Ersuchen der Zentralregierung ein, um die Sezession der reichen Provinz Katanga zu verhindern.

ONUC (1960-64) war ursprünglich mit Unterstützung beider Supermächte begonnen worden, im Verlaufe des Konflikts wurde der Einsatz

jedoch zunehmend militarisiert und weitete sich zu einem regelrechten Kriegseinsatz aus, der die Weltorganisation zu spalten drohte. Die Vereinten Nationen bezogen dabei mit schwacher völkerrechtlicher Legitimation zugunsten der kongolesischen Regierung Partei. Bei diesem Einsatz wurde die UNO tief in einen Bürgerkrieg hineingezogen, in den insbesondere die ehemalige Kolonialmacht Belgien durch militärische Intervention verwickelt war. Die Konfliktdynamik verschärfte sich noch, als sich vielfältige internationale und regionale Akteure (so u.a. Frankreich, die USA, die Sowjetunion, Marokko, Portugal) massiv einmischten und die Lage weiter destabilisierten<sup>8</sup>.

## 1. Überstürzte Unabhängigkeit, belgische Intervention und der Sezessionsversuch Katangas

Wie war es zu der Kongo-Krise gekommen? Im Januar bzw. November 1959 wurden Léopoldville (Kinshasa) und Stanleyville (Kisangani) von gewaltsamen Unruhen erschüttert. Belgien zeigte sich daraufhin überraschend schnell bereit, die Kolonie in die Unabhängigkeit zu entlassen. Auf einer Konferenz in Brüssel vom 20. März 1960, an der Vertreter der Kolonialmacht und der wichtigsten politischen Gruppen teilnahmen, wurde eine Verfassung vereinbart. Sie orientierte sich am belgischen Vorbild und sah einen Präsidenten mit Exekutivvollmachten und einen dem Parlament verantwortlichen Ministerpräsidenten vor (vgl. Somerville 1990: 14-15; Durch 1993a: 316).

Ein Übergangsrat sollte den Prozeß der Unabhängigkeit gestalten. In ihm waren unter anderem die drei wichtigsten politischen Führer des Landes vertreten:

- Joseph Kasavubu, der sich im wesentlichen auf die Volksgruppe Bakongo stützte und großen Rückhalt in Kinshasa fand;
- Patrice Lumumba, der aus dem Nordosten mit der Provinzmetropole Stanleyville (Kisangani) stammte und die 1958 gegründete *Mouvement National Congolais* (MNC) anführte; diese hatte sich wie

---

8 Die kongolesische Regierung unterstützte beispielsweise die Rebellen im Südsudan; die sudanesishe Regierung wiederum lieferte Waffen an die Katanga-Sezessionisten. Ähnliche Konstellationen setzten sich zwischen Kongo und Angola fort. Während Mobutu den Unabhängigkeitskampf gegen die portugiesische Kolonialmacht förderte, half diese den Katanga-Rebellen unter Tshombé (vgl. Billing 1991: 51). Außerdem waren die USA über die *Central Intelligence Agency* (CIA) zwischen 1960 und 1965 im Kongo stark engagiert. Sie unterstützten die Regierung nicht nur mit Geld, sondern stellten auch Piloten, *counter-insurgency*-Spezialisten und Experten für die Rekrutierung von Söldnern zur Verfügung (vgl. Stockwell 1978: 100-117; Somerville 1990: 20).

die *Parti Solidaire Africain* (PSA) von Antoine Gizenga and Pierre Mulele die nationale Einheit zum Ziel gesetzt<sup>9</sup>;

- schließlich Moise Tshombé, der eine Koalition im südlichen Katanga anführte (vgl. Somerville 1990: 12-13; Durch 1993a: 317).

Vor der Unabhängigkeit fanden im Mai 1960 Wahlen zu Provinzversammlungen und zum Nationalparlament statt, bei denen Lumumba die meisten Stimmen erhielt. Dennoch gab es keinen klaren Sieger. Die beiden Hauptkontrahenten Kasavubu und Lumumba einigten sich von daher auf eine Machtteilung, bei der Kasavubu Präsident und Lumumba Ministerpräsident wurde<sup>10</sup>. Tshombé bekleidete den Posten eines Provinzpräsidenten in Katanga.

Unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung überstürzten sich die Ereignisse. Am 5. Juli 1960 meuterten kongolesische Soldaten gegen das nach wie vor ausschließlich belgisch besetzte Offizierskorps; in vielen Teilen des Kongo kam es zu Unruhen; die Gewalt gegen die noch etwa 100.000 im Lande verbliebenen Belgier und weitere Europäer nahm zu (vgl. Bennett 1995: 168). Daraufhin griffen 3.000 belgische Fallschirmjäger ein. Sie waren in Kitona (Atlantikküste) und Kamina (Katanga) stationiert und befanden sich auf Grundlage des – nie ratifizierten – belgisch-kongolesischen Freundschaftsvertrages im Kongo<sup>11</sup>. Die Truppen wurden auf 10.000 Mann verstärkt und nahmen ab dem 10. Juli trotz Protesten der kongolesischen Regierung nacheinander Elisabethville (Lubumbashi, Katanga), die Hafenstadt Matadi und Léopoldville ein (vgl. Durch 1993a: 317-318).

Am 11. Juli erklärte Moise Tshombé die Unabhängigkeit Katangas – mit belgischer Rückendeckung und gegen den ausdrücklichen Willen der Baluba, die im Norden der Provinz beheimatet waren<sup>12</sup> (vgl. Somerville 1990: 16-17). Die Provinz Katanga (ab 1971: Shaba) war von zentraler Bedeutung: Mit ihren reichen Bodenschätzen (Kupfer, Kobalt, Uran, Zinn, Mangan, Steinkohle) erzielte sie 80% der landesweiten Exporterlöse und die Hälfte des Volkseinkommens. Unterstützung erhielten Tshombé und seine *Confédération des Associations Tribales du Katanga* (CONAKAT) von der Union Minière du Haut Katanga. Der belgische Minenkonzern hatte

---

9 Allerdings gab es auch innerhalb des MNC Spaltungen entlang ethnischer Identitäten, so etwa seitens der Baluba (Kasai-Provinz) unter Führung von Albert Kalonji.

10 Verteidigungsminister wurde Thomas Kanza.

11 Am Unabhängigkeitstag war der Vertrag über Freundschaft, Unterstützung und Zusammenarbeit von Vertretern Belgiens und des Kongo unterzeichnet worden. Er sicherte zu, daß ein Großteil des administrativen und technischen Personals im Kongo verbleiben konnte (vgl. Liu 1991: 43-44).

12 Das südliche Katanga (heute Shaba) wird von den Lunda und anderen Ethnien bewohnt. Sie hatten einen geringeren sozioökonomischen Status als die Luba-Kasai, die sich in den Städten und Minenzentren angesiedelt hatten (vgl. Nzonkola-Ntalaja 1987: 68).

1906 exklusive Minenrechte erworben, die bis zum Ende des Jahrhunderts reichen sollten. Bei seinem Vorgehen genoß er das kaum verhohlene Wohlwollen von Teilen der belgischen Regierung<sup>13</sup> (vgl. Durch 1993a: 316).

Lumumba wandte sich angesichts der zugespitzten Lage am 10. Juli 1960 an UN-Untergeneralsekretär Ralph Bunche, der sich im Kongo aufhielt, und ersuchte die Vereinten Nationen zunächst um technische Unterstützung beim Training der Regierungstreitkräfte (vgl. Abi-Saab 1978: 6; Fetherston 1994a: 13-14). Am 11. Juli kontaktierte der stellvertretende Premier, Gizenga, zusammen mit zwei weiteren Kabinettsmitgliedern den amerikanischen Botschafter in Léopoldville. Im Auftrag von Lumumba und Kasavubu trug er die Bitte vor, mit 3.000 Mann einzugreifen. Washington gab sich aber bedeckt und verwies auf die Vereinten Nationen (vgl. Somerville 1990: 17; Durch 1993a: 319). Am 12. Juli ersuchten Kasavubu und Lumumba dann in einem Telegramm an Dag Hammarskjöld die UN um militärische Unterstützung gegen die belgische Intervention. Am 13. Juli verdeutlichten sie noch einmal, daß es ihnen um die Wiederherstellung der inneren Ordnung ging. Als eine unmittelbare Antwort ausblieb, wandten sie sich zur Verärgerung des Westens am 14. Juli an die Sowjetunion, die ihre Bereitschaft zur Unterstützung zusagte.

## **2. Die Anfangsphase von ONUC: Vages Mandat angesichts erodierender Staatsgewalt**

Unterdessen hatte Hammarskjöld allerdings bereits gemäß Art. 99 UN-Charta den Sicherheitsrat unterrichtet, daß sich eine Bedrohung für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit anbahnte. Der Sicherheitsrat verabschiedete am 14. Juli 1960 mit den Stimmen der USA und der UdSSR bei Enthaltungen Großbritanniens, Frankreichs und Taiwans Resolution 143<sup>14</sup>. Sie rief zum Rückzug der belgischen Truppen auf. Außerdem autorisierte sie die militärische Unterstützung der kongolesischen Regierung. Die in Ziff. 2 enthaltene entscheidende Passage der Entschließung lautet:

"The Security Council ... [d]ecides to authorize the Secretary General to take the necessary steps, in consultation with the government of the Republic of Congo, to provide the Government with such military assistance as may be necessary until, through the efforts of the Congolese Government with the technical assistance of the United

---

13 Tshombé war auch mit der US-Regierung in Verbindung (vgl. Somerville 1990: 12).

14 Die Enthaltung Frankreichs erklärt Ansprenger (1996: 138) damit, daß sich die Kolonialmacht "in einer Art Stellvertretung für Belgien" empfand. Großbritannien gab im August 1960 seine Vorbehalte auf und schloß sich der US-Linie an.

Nations, the national security forces may be able, in the opinion of the Government, to fully meet their tasks".

Die genauen Zielsetzungen der UN-Mission – etwa der belgische Rückzug oder die Wiederherstellung der Zentralgewalt über Katanga – wurden zunächst nicht spezifiziert. Außerdem vermied die Resolution den Begriff der "Aggression" und umging damit die Frage möglicher Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII. Gewalt war also zu Beginn der Operation allenfalls zur Selbstverteidigung vorgesehen.

Bereits am 15. Juli 1960 trafen die ersten 1.350 Soldaten der *United Nations Operation in the Congo* – so die englische Bezeichnung für ONUC – ein. Sie stammten aus Ghana und Tunesien. Am 17. Juli waren 3.500 Soldaten vor Ort. Sie wurden bis Ende Juli mit der Ausnahme Katangas in allen Provinzen stationiert. Mitte August umfaßte ONUC 14.000 Mitglieder. Hammarskjöld achtete darauf, daß keine Sicherheitsratsmitglieder unter den entsendenden Nationen waren und daß sich immerhin ein Dutzend afrikanischer Staaten engagierte. Insgesamt 30 Länder beteiligten sich an ONUC. Die Mission erreichte im Juli 1961 die Maximalstärke von knapp 20.000 Mann<sup>15</sup>. Neben militärischen Einheiten wurde auch eine zivile Komponente mit fast 2.000 zivilen Experten und Technikern in den Kongo gesandt. Sie sollten eine minimale Versorgung mit Nahrungsmitteln sowie mit medizinischen, sozialen und technischen Dienstleistungen sichern<sup>16</sup>.

Mit der Stationierung der ONUC-Soldaten war jedoch noch nicht viel erreicht. Denn die politischen Probleme blieben ebenso wie die militärische Machtfrage ungeklärt. Schon bald kam es zu einer ernsthaften Meinungsverschiedenheit zwischen Dag Hammarskjöld und Patrice Lumumba. Lumumba bestand darauf, daß die UN-Truppen gegen die Katanga-Sezession vorgehen sollten. Hammarskjöld lehnte hingegen einen Gewalteinsatz sowie die Einmischung in interne Konflikte ab. Sein Ziel war es, durch den raschen Abzug der belgischen Truppen eine nationale Versöhnung zu erreichen (vgl. Liu 1990: 25; Gibbs 2000: 367-368). Lumumba nahm angesichts von Hammarskjölds Ablehnung bei der Bekämpfung der Sezession militärische Unterstützung der UdSSR an. Sie stellte Lastwagen, Jeeps, Transportflugzeuge und 200 Berater und Techniker. Diese Entscheidung brachte ihr, wie David N. Gibbs anhand zeitweise geheimer Dokumente nachwies, erheblichen Widerstand seitens der USA und der Vereinten Nationen ein:

---

15 Vgl. Durch 1993a: 335-336; Bennett 1995: 168-16; Somerville 1990: 18 Indien stellte das größte Kontingent. Es folgten Äthiopien, Nigeria, Tunesien, Ghana, Schweden, Malaysia, Irland, Indonesien, Pakistan, Marokko und Kanada. Weitere Länder, so auch die Supermächte, leisteten Unterstützung durch logistische und Transportkapazitäten. Allein die Entsendung der Truppen kostete 400 Mio. US-\$.

16 Insbesondere in Kasai gab es eine Hungersnot, der zeitweise bis zu 200 Menschen täglich zum Opfer gefallen sein sollen (siehe Liu 1991: 46).

"The United States became particularly hostile at this point and the Central Intelligence Agency initiated covert operations aimed at destabilizing Lumumba (...). Declassified documents confirm that ONUC personnel, including Hammarskjöld, were drawn into at least some of these anti-Lumumba efforts, and that the secretary-general worked closely with American officials." (Gibbs 2000: 369)

Der Konflikt spitzte sich weiter zu, als Albert Kalonji in der Provinz South Kasai einen Sezessionsversuch unternahm. Regierungstruppen schlugen den Aufstand gemeinsam mit der Volksgruppe der Bena-Lulua brutal nieder und begingen ein Massaker an 1.000 Angehörigen der Baluba. Präsident Kasavubu, der zunehmende Unterstützung von der *US Central Intelligence Agency* (CIA) erhielt, setzte Lumumba daraufhin am 5. September 1960 ab – eine offenkundig verfassungswidrige Maßnahme. Lumumba wiederum erwirkte einen Parlamentsbeschluss zur Amtsenthebung Kasavubus (vgl. Somerville 1990: 18-19; siehe auch Rikhye 1995: 209-210). Der Machtkampf mündete damit in eine Verfassungskrise, die im September 1960 zum Zusammenbruch der Regierung führte.

Am 14. September übernahm Joseph Mobutu, der Stabschef der kongolesischen Armee, mit stillschweigender politischer und offenkundig finanzieller Unterstützung westlicher Staaten – insbesondere der USA – die Macht. Kasavubu wurde als Präsident wiedereingesetzt, Lumumba unter Hausarrest gestellt. Als Lumumba im November 1960 nach Stanleyville (Kisangani) reisen wollte, wo seine Anhänger eine Gegenregierung installiert hatten, fingen ihn Regierungssoldaten ab und schafften ihn in ein Militärlager nahe Léopoldville. Die UN, die eigentlich für Lumumbas Schutz verantwortlich gewesen waren, beschränkten sich auf Appelle und politischen Druck – was nicht verwunderlich war, da ein ONUC-Kontingent unter Leitung des marokkanischen Generalmajors Ben Hammon Kettani Mobutu beriet und bei der Reorganisation des kongolesischen Militärs unterstützte (vgl. Gibbs 2000: 374). Im Januar 1961 wurde Lumumba zusammen mit zwei ihm loyalen, hochrangigen Politikern<sup>17</sup> an die katangischen Sezessionisten ausgeliefert. Sie starben nach schweren Mißhandlungen. Ludo de Witte (2001) hat jüngst nachgewiesen, in welchem hohem Maße belgische Offizielle in die Ermordung verwickelt waren<sup>18</sup>. Dabei stützt er sich auf ausführliche Recherchen in den Ar-

---

17 Es handelte sich um den ehemaligen Jugend- und Sportminister Maurice Mpolo sowie um den früheren Vizepräsidenten des Senats, Joseph Okito.

18 Auch die CIA hatte einen Plan zur Ermordung Lumumbas ausgearbeitet und im September 1960 Gift für ein Attentat nach Léopoldville verbracht, das in Lumumbas Zahnpasta gemischt werden sollte. Als der in seiner Residenz festgesetzte Premier jedoch floh, gab die CIA laut de Witte offenbar ihr Vorhaben auf. Problematisch an de Wittes Untersuchung ist freilich, daß er die mögliche Beteiligung der USA an der Ermordung Lumumbas nicht mit der gleichen Energie verfolgt hat wie die belgische Spur und den Vereinigten Staaten möglicherweise vorschnell weitgehende Absolution erteilt. Vgl. de Witte 2001: 51-52; 90-91; siehe zum Tod Lumumbas auch Stockwell 1978: 105.

chiven der Vereinten Nationen und des Brüsseler Außenministeriums sowie auf die Auswertung von Augen- und Zeitzeugenberichten. Lumumba fügte der Kolonialmacht offenbar eine tiefe Kränkung zu, als er am 30. Juni 1960 mit seiner – offiziell gar nicht eingeplanten – Rede bei der Unabhängigkeitszeremonie auf die glorifizierende Darstellung der Kolonialzeit durch König Baudoin in einer selbstbewußten Replik antwortete. Dies löste bei der belgischen Elite eine folgenreiche Abneigung sowie den Wunsch nach Genugtuung aus. Bei der Ermordung Lumumbas war Belgien an mehreren Stellen ganz unmittelbar beteiligt (vgl. de Witte 2001: 120-218)<sup>19</sup>. So befahl der belgische Afrika-Minister, Harold d'Aspremont-Lynden, der bereits in einem Memo vom 8. Oktober 1960 die "definitive Eliminierung" von Lumumba befürwortet hatte, am 16. Januar 1961 per Telegramm die Überstellung des entmachteten Premiers und seiner zwei Vertrauten an Katanga. Nach ihrer Ankunft wurden die Gefangenen dort in Anwesenheit und auf Geheiß belgischer Offiziere gefoltert. Auch bei der Ermordung waren belgische Offiziere zugegen. Schließlich wurden die Leichen von zwei Belgiern verstümmelt und beseitigt.

Im Februar 1961 eskalierte die Lage militärisch: Attacken gegen das UN-Personal nahmen zu, die Rebellion in Stanleyville weitete sich aus, und Tshombé ging gegen die Baluba im Norden Katangas vor. Vor diesem Hintergrund beschloß der Sicherheitsrat mit Resolution 161 vom 21. Februar 1961 ein deutlich "robusteres" Mandat – wobei Frankreich und die Sowjetunion sich der Stimme enthielten. Zur Verhinderung eines Bürgerkrieges wurde "the use of force, if necessary, in the last resort" (Ziff. 1) autorisiert. Der Sicherheitsrat forderte – mit Ausnahme der UN-Blauhelme – alle ausländischen Truppen, Berater und Söldner auf, sich umgehend zurückzuziehen (Ziff. 2). Schließlich wurde ONUC ermächtigt, "to take vigorous action including the requisite measures of force". Mit diesem Beschluß war – wie Ansprenger (1996: 138-139) treffend feststellt – der "im August 1960 vom Sicherheitsrat verordnete Spagat zwischen Regime-Stabilisierung und Nicht-Intervention (...) ad absurdum geführt".

Trotz des nunmehr energischeren Eingreifens blieb das Land zunächst in einer schweren Verfassungskrise gefangen. Kasavubu und Mobutu beanspruchten in Léopoldville die Macht. Der Lumumbist Gizenga hatte zudem in Stanleyville eine Gegenregierung gebildet. Er erhielt von den kommunistischen Staaten sowie verschiedenen afrikanischen Staaten

---

19 Auf de Wittes Buch hin setzte das belgische Parlament eine Untersuchungskommission ein, um die Umstände des Mordes zu klären. Auch wenn der Ausschuß keine wirklich neuen Erkenntnisse hervorbrachte und kein unmittelbares Schuldeingeständnis verabschiedete, so stellte er immerhin eine "moralische Verantwortung" Belgiens für den Mord fest.

Unterstützung, die sich aus ONUC zurückzogen<sup>20</sup>. In Katanga trieb Tshombé mit Hilfe belgischer Söldner weiterhin die Sezession voran. Und Albert Kalonji bemühte sich gegenüber Tshombé and Kasavubu um Autonomie für die Kasai-Provinz. Im August 1961 gelang es unter Mitwirkung der UNO, die schwere Verfassungs- und Machtkrise zu lösen, indem eine neue Regierung unter Cyrille Adoula (1961-64) gebildet wurde. Kasavubu, Tshombé und Kalonji erkannten sie als legitim an (vgl. Bennett 1995: 169-170). Die Gegenregierung in Stanleyville löste sich auf: Zum Teil arrangierte sie sich mit Adoula, zum Teil gingen die Mitglieder ins Exil oder bereiteten eine Rebellion vor (vgl. Somerville 1990: 19-20; Durch 1993a: 328).

### 3. Die "robuste" Phase von ONUC: Niederschlagung der Katanga-Sezession und fragile Stabilisierung der Verfassungskrise

Bis August 1961 waren die UN-Truppen nicht gegen die Katanga-Sezession vorgegangen, die durch belgische Truppen direkte Unterstützung erhielt. Die Situation wurde aber immer prekärer. Auffälligerweise rekrutierte sich die Spitze der Katanga-Gendarmerie zunehmend aus Mitgliedern der *French OAS*, die unter Führung von Colonel René Falques standen. Es handelte sich dabei um Rechtsextreme, die sich de Gaulles Algerienpolitik widersetzten und im April 1961 in Frankreich einen Staatsstreich versucht hatten (vgl. Durch 1993a: 340). Die Vereinten Nationen nahmen in zahlreichen Entschlüssen explizit Bezug auf das Söldner-Problem<sup>21</sup>.

Am 28. August 1961 gelang es ONUC, in einem Überraschungsschlag unter dem Namen "Rum Punch" 338 der 442 europäischen Katanga-Söldner einzukesseln. Doch die angeheuerten Kämpfer kehrten bald zurück. Vor diesem Hintergrund führten UN-Truppen unter Leitung des tunesischen Kommandeurs Mahmoud Khiray zwei Wochen später die "Operation Morthor" durch. Ihre Legitimation war umstritten – zumal Hammarskjöld sozusagen auf dem Weg in den Kongo war und zeitgleich

---

20 Ghana, Guinea, Mali und Marokko erkannten die Gegenregierung an. Sie stellten mehr als ein Drittel von ONUC. Bis Mitte März 1961 zogen nahezu alle diese Länder ihre Truppen ab; nur Ghana verblieb in der Mission, verminderte seine Truppenstärke aber auf ein Drittel (vgl. Durch 1993a: 327).

21 So forderte Resolution 4741 (XVI) der Generalversammlung explizit die Entfernung von Söldnern. In Kabalo wurden am 30. April 1961 30 südafrikanische Söldner festgenommen. Die Verhöre offenbarten, daß es ein weitverzweigtes Rekrutierungsnetz gab, das von verschiedenen südafrikanischen und europäischen Städten ausging (vgl. Rikhye 1995: 223). Dieses Netz gibt es übrigens auch heute noch. Bob Denard und andere "dogs of war" beteiligten sich in den folgenden Jahrzehnten in verschiedenen afrikanischen Ländern an Aufständen, Putsch- und Umsturzversuchen. Siehe ausführlicher zur Söldnerproblematik im Katanga-Konflikt Mockler 1985: 27-55.

die Regierung einen Haftbefehl gegen Tshombé ausstellte. Die Militärunternehmung scheiterte nach acht Tagen heftiger Kämpfe. Noch einschneidender aber war, daß Hammarskjöld bei seiner Mission ums Leben kam. Am 18. September 1961 wollte er in der nordrhodesischen Grenzstadt Ndola Tshombé treffen (vgl. Rikhye 1995: 212-213). Beim Anflug stürzte sein Flugzeug unter immer noch ungeklärten Umständen ab.

Vier Tage später, am 21. September 1961, wurde trotz des Vorfalles ein Waffenstillstand vereinbart. Doch hielt die Vereinbarung nicht lange. Die Vereinten Nationen standen nun unter Druck, ihre Position zu verändern. Dabei spielte eine große Rolle, daß sowohl die USA als auch die UdSSR Interesse an einer Beendigung der Katanga-Sezession hatten. Am 24. November 1961 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat bei Enthaltung Frankreichs und Großbritanniens eine Resolution, die das Ende der Katanga-Sezession forderte und den neuen Generalsekretär U Thant ermächtigte, notfalls auch mit Gewalt die Söldner zu vertreiben und auswärtige Unterstützung zu verhindern.<sup>22</sup>

ONUC sorgte zunächst dafür, daß die belgischen Streitkräfte Katanga verließen. Anschließend wurden die belgischen Mitglieder aus Tshombés Offizierskorps und die Söldner entfernt. Im Dezember 1962 führten die Vereinten Nationen dann eine großangelegte und militärisch erfolgreiche Offensive durch, für die sogar Kampfflugzeuge bewilligt worden waren. Ausschlaggebend war ein Positionswechsel innerhalb der US-Regierung, die "hinter den Kulissen" erheblichen Einfluß auf die kongolesische Politik nahm. Hatte die Kennedy-Administration zunächst auf eine Annäherung von Adoula und Tshombé gesetzt, so sah sie nunmehr die Gefahr, daß Adoula bei einem Mißerfolg in Katanga als verlässlicher Schützling ausfallen würde. Entsprechend gab der Nationale Sicherheitsrat in seiner Sitzung vom 17. Dezember 1962 "Grünes Licht für die Operation Grand Slam der ONUC und das Ende des unabhängigen Katanga" (Ansprenger 1996: 143). Tshombé erklärte kurz darauf, nämlich am 15. Januar 1963, seinen Sezessionsversuch für beendet.<sup>23</sup>

#### **4. Einschätzung und Folgen des ONUC-Einsatzes**

Wie läßt sich der Einsatz rückblickend einordnen und einschätzen? Der Schutz von Zivilisten, die Rückführung von Flüchtlingen sowie medizinische und andere humanitäre Hilfe finden unter informierten Beobachtern breite Anerkennung (siehe hierzu Gordenker/Weiss 1990: 12; 1993a: 345-347). Hinsichtlich des politischen Konzeptes und des militärischen Verlaufs äußert sich die große Mehrheit der Experten jedoch skept-

---

22 Vgl. zu diesem Absatz Rikhye 1995: 214; Durch 1993a: 328, 341; Bennett 1995: 170-171.

23 Vgl. zu diesem Absatz Bennett 1995: 170, Durch 1993a: 322; Somerville 1990: 20, Bardehle 1991: 29, Rikhye 1995: 214-215.

tisch bis sehr kritisch<sup>24</sup>. Die Kongo-Operation agierte mit weitreichenden Polizeiaufgaben in einem Umfeld erodierender Zentralgewalt. Psychologisch schlecht vorbereitet sowie ohne klares Konzept und ausreichende Ressourcen blieb ONUC überfordert. Jarat Chopra (1995: 77-78) schreibt treffend:

"It could not bridge the gap between, on one hand, the vacuum of central authority and the challenge of anarchical modes of authority and, on the other hand, the UN capabilities and mandate."

ONUC wandelte angesichts dieses Spagats im Verlauf des Einsatzes mehrfach seine Funktion. Während die Mission formell nur zur Unterstützung der Zentralregierung etabliert worden war, wurde sie mehr und mehr zur einzig wirksamen Autorität im Lande. Hierauf mußte der Sicherheitsrat mit einem erweiterten Mandat reagieren, ohne aber ein wirklich klares Konzept zu verfolgen (vgl. Chopra 1995: 77).

William J. Durch weist darauf hin, daß der Einsatz allen Kriterien widersprach, die man heute als Voraussetzung für einen Erfolg einer Friedensoperation ansieht: "namely, effective support from the Great Powers, consistent support of all local parties, a clear mandate, stable and adequate funding, and sufficiently good command, control, communications and logistics" (Durch 1993a: 345). Vor allem der Gewalteinsatz nach Februar 1961 sowie die aktive Unterstützung der Zentralregierung sieht er als problematisch an.

Nicht zuletzt muß auch die Rolle Hammarskjölds kritisch beleuchtet werden. Sicher, er setzte sich engagiert für eine Konfliktlösung ein. Doch sein Verhalten war offenbar in erheblichem Maße durch implizite oder explizite Parteilichkeit geprägt. So zögerte Hammarskjöld beispielsweise lange, gegen die von belgischen Offizieren und Söldnern unterstützte Katanga-Sezession vorzugehen. Außerdem behandelte er den gewählten Premier Lumumba und den völkerrechtlich kaum legitimierten Sezessionisten Tshombé als quasi gleichberechtigte Verhandlungspartner, was den Premier sehr erboste (vgl. de Witte 1991: 45, 47). Stark von – auch persönlicher – Abneigung geprägt war insbesondere Hammarskjölds Verhältnis zu Lumumba. Die Animositäten steuerten zwischen dem 14.

---

24 Persönlichkeiten, die an führender Stelle an der Operation beteiligt waren oder den Vereinten Nationen nahestanden, hoben demgegenüber die immanenten Erfolge hervor. So wies F.T. Liu (1990: 25; vgl. auch Liu 1991: 45) in einer verhalten-positiven Einschätzung darauf hin, daß ONUC durch Schutz und humanitäre Hilfe zahlreiche Menschenleben gerettet habe, zur Zeit des Abzuges ausländische Truppen und Söldner das Land verlassen hatten und der Sezessionsversuch Katangas ohne große Verluste niedergeschlagen worden war. Dies alles könne als Beitrag zu internationaler Stabilität gewertet werden. Ähnlich äußerte sich Indar Jit Rikhye (1995: 216-225), der aber als Defizite auch erhebliche Probleme bei Truppenstruktur, Logistik und Befehlsketten konstatiert und vor allem das Fehlen eines verdeckt ermittelnden Aufklärungssystems monierte.

und 16. August 1960 auf ein offenes Zerwürfnis zu (vgl. de Witte 1991: 49). Als Lumumba von Kasavubu abgesetzt wurde, ermunterte Hammarskjöld in verklausulierter Sprache am 5. September den SRSG vor Ort, Andrew W. Cordier, die ONUC-Truppen sollten auf eigene Verantwortung die Flughäfen und Radiosender sperren. Damit trug er zur Entmachtung des Premiers bei. Denn er unterband mit dieser Maßnahme die von der UdSSR beabsichtigte Unterstützung Lumumbas und nahm dem rhetorisch brillanten Politiker zudem die Möglichkeit, sich mit dem Massenmedium Radio an die Bevölkerung zu wenden (vgl. de Witte 2001: 57-58; Ansprenger 1996: 147-150).

Über den konkreten Konflikt hinaus war der ONUC-Einsatz in zunehmendem Maße auch eine ernsthafte Belastung für die Weltorganisation geworden. Nachdem der Sicherheitsrat die Mission zunächst autorisiert hatte, gab es zunehmende Kritik – insbesondere seitens der Sowjetunion. Die Fortführung der Operation war zeitweise nur durch Bezug auf die "Uniting for Peace"-Resolution, d.h. durch Entschließungen der UN-Generalversammlungen, möglich. Die UdSSR verweigerte – zusammen mit anderen Staaten – die Beitragsleistungen<sup>25</sup> (vgl. Fetherston 1994a: 15). Innerhalb der UN kam es zu einem Machtkampf, als die Sowjetunion Hammarskjöld mit einer Sicherheitsresolution auffordern wollte, den ONUC-Streitkräftekommandierenden zu ersetzen. Auf einer Sondersitzung der Generalversammlung, die unter der "Uniting for Peace"-Resolution<sup>26</sup> zusammentrat, forderte Nikita Chruschtschow den Rücktritt von Hammarskjöld und die Einsetzung einer Troika zur Führung der Vereinten Nationen. Die Generalversammlung gab dem Generalsekretär aber mit Resolution 4510 (XV) vom 20. September 1960 Unterstützung für weitere Vermittlungsbemühungen (vgl. Rikhye 1995: 210).

---

25 Sowohl Frankreich als auch die Sowjetunion und die übrigen Warschauer Vertragsstaaten verweigerten die Zahlungen. Folglich wurde die Finanzierung durch Ausgabe von Bonds ermöglicht. Im Dezember 1962 ersuchte die Generalversammlung den IGH um eine "advisory opinion". Dieses nicht verbindliche Rechtsgutachten bestätigte im Juli 1962, daß es sich um obligatorische "expenses of the Organization" handele. Dennoch mußte ONUC weiterhin durch Bonds und freiwillige Beiträge finanziert werden. Die Gesamtkosten beliefen sich auf 408 Mio. US-\$, was in Preisen von 1991 etwa 2 Mrd. US-\$ entspricht (vgl. Durch 1993a: 330-331). Als Kompromiß einigte man sich 1964 auf die Errichtung des *Special Committee on Peacekeeping (C-34)*, das in der Folgezeit verbindliche Richtlinien für Peacekeeping-Operationen entwickelte.

26 Die UN-Generalversammlung hatte am 3. November 1950 im Zusammenhang des Korea-Krieges Resolution 377 (V) verabschiedet. Darin beanspruchte das UN-Organ – im Unterschied zu den wörtlichen Regelungen der UN-Charta – die Autorität, eine Friedensbedrohung bzw. einen Akt der Aggression festzustellen und kollektive Maßnahmen einschließlich des Einsatzes militärischer Mittel zu veranlassen, wenn der Sicherheitsrat hierzu aufgrund einer Blockade nicht in der Lage sei. In den Folgejahren kam die Generalversammlung zu verschiedensten Anlässen unter den Bestimmungen dieser "Uniting for Peace"-Resolution zusammen.

Auch innerhalb der truppenstellenden Staaten gab es einen Dissens über das Vorgehen<sup>27</sup>: So forderten Ägypten, Libyen, Marokko, Guinea und Ghana mit Unterstützung von Ceylon und Indonesien, einen Termin zu setzen, nach dem man Zwangsmaßnahmen ergreifen sollte. Die frankophoneren Staaten Afrikas favorisierten hingegen – mit Ausnahme Guineas und Malis – den vorsichtigeren Ansatz der Schlichtungskommission (*Conciliation Commission*), der Kasavubu stärken sollte (vgl. Rikhye 1995: 211).

Schließlich hat der ONUC-Einsatz nicht ansatzweise die politischen Konflikte im Kongo geregelt und kann daher kaum beanspruchen, Strukturen gefördert zu haben, die den Schutz essentieller Menschenrechte ermöglichten<sup>28</sup>. Nachdem die UN-Truppen am 30. Juni 1964 das Land verlassen hatten, blieb die Lage vielmehr instabil. In einem politischen Schachzug ernannte Kasavubu Tshombé zum Ministerpräsidenten. Dieser heuerte erneut Söldner an und wurde von Belgien, Großbritannien und den USA unterstützt. Die drei Staaten intervenierten am 24. November 1964 mit Fallschirmjägern in Stanleyville, um westliche Geiseln aus der Gewalt von Aufständischen zu befreien. Als es Ende 1965 erneut zu innenpolitischen Auseinandersetzungen kam und Tshombé von Kasavubu des Amtes enthoben wurde, führte Generalstabschef Mobutu am 25. November 1965 seinen zweiten Staatsstreich durch und übernahm diesmal auch formell die Macht<sup>29</sup> (vgl. Billing 1991: 48-51). 1971 wurde im Rahmen einer Kampagne für kulturelle "Authenzität" die (kolonial "vorbelastete") Staatsbezeichnung "Kongo (Kinshasa)" durch Zaire ersetzt<sup>30</sup>.

Zaire blieb in den 70er Jahren ein Unruheherd, der durch Destabilisierung und Intervention gekennzeichnet war. Besonders deutlich wurde dies in den beiden Shaba-Krisen 1977/78. Im März 1977 hatten die *Congolese National Liberation Front* (FNLC) sowie Flüchtlinge in Nord-Angola

---

27 Vgl. die italienisch-amerikanischen Auseinandersetzungen im Rahmen der Somalia-Operation (siehe Teil D) sowie die Konflikte, die sich während der Liberia-Intervention innerhalb der *Economic Community of West African States* (ECOWAS) abspielten (siehe Kapitel F.II).

28 Skandalös war aus menschenrechtlicher Sicht, daß marokkanische UN-Truppen im November 1960 nach Gefechten mit Angehörigen der Volksgruppe der Baluba einige Gefangene an katangesische Truppen übergaben, die diese umgehend und ohne jegliches Verfahren umbrachten (vgl. de Witte 2001: 69-70).

29 In den Folgejahren wurde er von den USA und Belgien unterstützt, später erhielt er auch bundesdeutsche und französische Militärhilfe (vgl. Somerville 1990: 21).

30 Nach dem Sturz Mobutus durch Laurent Désiré Kabila im Mai 1997 wurde Zaire in Demokratische Republik Kongo (*Democratic Republic of Congo*, DRC) umbenannt. Im Verlauf dieser Arbeit (insbesondere in Teil E) verwende ich an verschiedenen Stellen die Bezeichnung Kongo-Zaire. Sie hat den Vorteil, als eine Art Oberbegriff für verschiedene Herrschaftsphasen dienen zu können, in denen die Staatsbezeichnungen des Landes wechselten.

Teile des Westlichen Shaba erobert – angeblich mit sowjetischer und kubanischer Unterstützung. Am 7. April 1977 flogen französische Transall-Maschinen 1.500 marokkanische Soldaten zusammen mit 65 französischen Militärberatern nach Zaire. Die USA leisteten militärische, logistische und finanzielle Hilfe. Belgien entsandte ebenfalls Militärberater. Diese vereinte Militärunterstützung trug maßgeblich zum Sieg der Regierung bei.

Als zur Jahreswende 1977/1978 die FNLC und Überbleibsel der Katanga-Gendarmen eine zweite Invasion aus Angola und Zambia starteten und mindestens 45 europäische Zivilisten in Kolwezi ums Leben kamen, wurden die Rebellen durch eine großangelegte Intervention zurückgeschlagen<sup>31</sup> (vgl. Gambari 1995: 226). Frankreich entsandte 400 Fallschirmjäger der Fremdenlegion sowie Ingenieure und Techniker nach Kolwezi; Belgien schickte 1.000 Soldaten; die USA leisteten logistische Unterstützung für die Operation<sup>32</sup>. Die Katanga-Gendarmen wiederum waren von der marxistisch orientierten *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA) unterstützt worden<sup>33</sup>, da Mobutu in den innerangolanischen Auseinandersetzungen auf Seiten der *Frente Nacional de Libertação de Angola* (FNLA) von Holden Roberto stand.

Das unzureichende Konzept, der problematische Verlauf, die weltpolitischen Verwicklungen und die unbefriedigenden Ergebnisse führten dazu, daß eine breite Öffentlichkeit ONUC als Fehlschlag einschätzte, der sich nicht wiederholen sollte. Die UN konzentrierten sich daraufhin wieder auf traditionelles Peacekeeping wie in den Fällen Sinai, Zypern oder Libanon (vgl. Chopra 1995: 78). Für die UN-Politik in Subsahara-Afrika war ONUC – wie Durch (1993a: 348) richtig schreibt – ein "Trauma". Erst 25 Jahre später wurde in Namibia mit der *UN Transition Assistance Group* (UNTAG) wieder eine Blauhelm-Mission auf den Kontinent geschickt. Der ONUC-Einsatz ist aus heutiger Sicht aber auch hochinteressant, insofern er in vielen Punkten eine Art Vorläufer für die UN-Einsätze im Afrika der 90er Jahre bildete<sup>34</sup>. David N. Gibbs (2000: 361) hat darauf

---

31 Dabei spielten verschiedene Motive eine Rolle: die Absicherung des Mobutu-Regimes, das als pro-westlich galt und zu dem es, wollte man Zentralafrika nicht im Chaos versinken lassen, keine Alternative zu geben schien; die Rettung von 600 Europäern, die in der Region lebten; nicht zuletzt die Interessen an den Kupferminen.

32 Da Frankreich nicht dauerhaft mit Truppen involviert sein wollte, nutzte es den franko-afrikanischen Gipfel vom Mai 1978, um eine 1.500 Mann starke afrikanische Streitmacht zusammenzustellen. Marokko, Togo, Senegal, Elfenbeinküste und Gabun brachten Truppen ein, während Frankreich, Belgien und die USA logistische und finanzielle Unterstützung gaben (siehe Somerville 1990: 103).

33 Dies entbehrt nicht einer gewissen Ironie, da bereits Portugal die Sezessionsversuche Tshombés unterstützt hatte.

34 Die Anregung, den ONUC-Einsatz aus diesen Gründen in die Analyse mit einzubeziehen, verdanke ich Prof. Dr. Volker Matthies.

verwiesen, daß die Auslöser der Kongo-Krise erstaunliche Ähnlichkeiten mit aktuellen Konflikten aufweisen:

"The factors that triggered the Congo Crisis and led to the involvement – state fragility, lack of central government authority, and ethnic and regional fragmentation – bear comparison with recent African crises requiring peacekeeping forces."

Auch im Verlauf der Operation sowie in der institutionellen Verarbeitung des Mißerfolgs lassen sich manche Parallelen bis ins Detail nachvollziehen – insbesondere zum Somalia-Einsatz (vgl. Gibbs 2000: 377-378, siehe auch Teil D)<sup>35</sup>. Angesichts der zahlreichen *lessons learned*-Studien, die seit Mitte der 90er Jahre vom *UN Department of Peace-keeping Operations* (DPKO) veranlaßt wurden, ist ein Blick zurück hilfreich: Auch nach der Kongo-Operation gab es eine Vielzahl von Empfehlungen. Doch waren sowohl das UN-Sekretariat wie auch die Mitgliedsstaaten weniger an einer tatsächlichen Reform der Friedenssicherung als vielmehr daran interessiert, ähnliche Einsätze in Zukunft zu vermeiden (vgl. Durch 1993a: 349).

## II. Die besondere Rolle der UNO im südlichen Afrika

Eine besondere Rolle spielten die Vereinten Nationen im südlichen Afrika<sup>36</sup>. Bereits kurz nach Gründung der Weltorganisation schafften es die asiatischen und seit den 60er Jahren die afrikanischen Staaten, einen breiten Konsens gegen die Apartheidpolitik Südafrikas zu mobilisieren. Insbesondere bewirkten sie, daß die UN-Generalversammlung die Mitgliedsstaaten zu Sanktionen aufrief und der Sicherheitsrat schließlich auch Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta beschloß. Auch der Druck auf Rhodesien wurde über die verschiedenen UN-Organen verschärft. Der Sicherheitsrat verhängte sein erstes verbindliches Wirtschaftsembargo, als sich das Siedlerregime von Großbritannien lossagte und der Bevölkerungsmehrheit dabei die politische Mitsprache versagte. Der Übergang in das unabhängige Zimbabwe gelang dann mit dem Lancaster-House-Abkommen von 1979 – eine Vereinbarung, die nicht von einer UN-Blauhelmtruppe, sondern durch den effektiv durchgeführten Einsatz einer *Commonwealth Monitoring Force* (CMF) überwacht wurde.

Aus Sicht der Friedens- und Konfliktforschung besonders interessant ist der komplexe Verhandlungsprozeß, der zur Unabhängigkeit Namibias führte. Die Carter-Administration hatte Ende der 70er Jahre bewußt den UN-Rahmen für eine Lösung der Namibia-Frage gesucht. Demgegen-

---

35 Auch hinsichtlich der privatisierten Kriegführung finden sich im Kongo-Krieg zahlreiche Parallelen zu den heutigen Kriegen in Liberia, Sierra Leone, Angola, Kongo-Brazzaville und Kongo-Zaire.

36 Siehe als kondensierte Übersicht jüngst Meyns 2000: 52-54.

über verfolgte die Reagan-Regierung ab 1981 – zum Teil gegen den Widerstand der europäischen Verbündeten – eine Verhandlungsstrategie, die sich stark an ihren geopolitischen Interessen orientierte und die Beendigung des Namibia-Konfliktes mit dem Abzug kubanischer Truppen aus Angola verband (*linkage*-Politik). Dennoch gelang es, im Dezember 1988 die Angola-Namibia-Vereinbarungen zu erzielen – nicht zuletzt aufgrund des gemeinsamen Interesses der Supermächte an einem Disengagement. Der Übergang Namibias wurde dabei durch die *UN Transition Assistance Group* (UNTAG) begleitet – den ersten Blauhelmeinsatz in Afrika seit dem Scheitern der Kongo-Mission. Zugleich bedeutete UNTAG den Übergang zu multidimensionalen Friedenssicherungseinsätzen und markierte die Schwelle zu den neuen Herausforderungen der 90er Jahre.

## 1. Südafrika: Der Kampf gegen die Apartheid

Die Rassendiskriminierung in Südafrika war seit Bestehen der Vereinten Nationen ein Thema für die Weltorganisation. 1946 brachte Indien wegen der Behandlung der asiatischen Minderheit eine Beschwerde ein, der sich 1947 Pakistan anschloß. 1952 kam die Apartheid gegenüber der schwarzen Bevölkerungsmehrheit auf die Agenda. Ab 1962 wurden beide Aspekte zusammen im "Ausschuß für Fragen der Apartheid" behandelt. Neben der Generalversammlung mußte sich auf Druck der neuen afrikanischen UN-Mitglieder auch der Sicherheitsrat mit der Frage befassen. Die OAU bewährte sich hier als mobilisierende Kraft<sup>37</sup> (vgl. Bennett 1995: 128).

Als 1960 in Sharpeville 250 Schwarze, die gegen die "Paßgesetze" demonstriert hatten, getötet oder verwundet wurden, befaßte sich der Sicherheitsrat mit der Apartheidfrage. Am 1. April 1960 erklärte er in Resolution 134, daß die Fortsetzung der südafrikanischen Rassenpolitik "might endanger international peace and security" (Ziff. 1). Damit wurde zum ersten Mal ein völkerrechtlich relevanter Beschluß gefällt, der die Verletzung einer menschenrechtlichen Fundamentalnorm mit der Frage einer Friedensbedrohung nach Kapitel VII UN-Charta in Verbindung brachte. 1962 forderte die Generalversammlung die Mitgliedsstaaten zu umfangreichen Sanktionen auf, die den Abbruch der diplomatischen Beziehungen, ein Handels- und Waffenembargo sowie die Verweigerung von

---

37 Verschiedene Resolutionen forderten Südafrika zur Änderung seiner Politik auf, riefen die Mitgliedsstaaten zu Vergeltungsmaßnahmen auf und richteten Untersuchungskomitees ein. Der Sicherheitsrat wurde aufgefordert, Wirtschaftssanktionen zu verhängen und den Ausschluß Südafrikas aus der UNO zu erwägen. Die südafrikanische Regierung verweigerte seit 1955 in vielfältiger Art und Weise ihre Mitarbeit in der UNO. Umgekehrt wurde ab 1970 die Legitimität der südafrikanischen Delegation nachdrücklich in Frage gestellt und Südafrika am 12. November 1974 für den Rest der 29. Sitzungsperiode aus der Generalversammlung ausgeschlossen (vgl. Bennett 1995: 129).

Hafen- und Landrechten umfaßten. Am 7. August 1963 rief der Sicherheitsrat mit Resolution 181 zu einem freiwilligen Rüstungsembargo auf, nahm jedoch nicht auf Kapitel VII Bezug, das Zwangsmaßnahmen zur Folge gehabt hätte (vgl. Barber/Baratt 1990: 61). Am 12. November 1974 wurde Südafrika für den Rest der 29. Sitzungsperiode aus der Generalversammlung ausgeschlossen. Der öffentliche Druck wurde im Laufe der Jahre noch dadurch verstärkt, daß der *African National Congress* (ANC) ebenso wie die *South West African People's Organization* (SWAPO) die Anerkennung der UN-Generalversammlung und Beobachterstatus erhielten.

Nach dem Massaker von Soweto 1976 nahmen die Forderungen zu, Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta zu ergreifen (vgl. zum folgenden Bennett 1995: 130; Pape 1997: 162). Entsprechende Beschlüsse des Sicherheitsrats waren nicht zuletzt in Art. VI des "Internationalen Übereinkommens über die Bekämpfung und Ahndung des Verbrechens der Apartheid" vom 30. November 1973 vorgesehen. In Resolution 418 vom 4. November 1977 verurteilte der Sicherheitsrat dann Südafrika für seine Unterdrückungs- und Apartheidpolitik sowie die Angriffe gegen die Nachbarstaaten<sup>38</sup> und beschloß ein verbindliches Waffenembargo<sup>39</sup>. Die USA und Großbritannien verhinderten weitergehende Sanktionen. Dennoch bildete der permanente normative Druck der Vereinten Nationen einen wichtigen Faktor bei der internationalen Isolierung des Apartheidregimes<sup>40</sup>. Er trug mit dazu bei, daß insbesondere die industriellen Eliten des Landes Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre einlenkten und einen Systemwandel einleiteten<sup>41</sup>.

---

38 Vgl. Abs. 6 der Präambel von SR-Res. 418 (4. November 1977).

39 SR-Res. 591 vom 28. November 1986 erweiterte das Embargo auf "Waffen und dazugehöriges Material".

40 So beschloß der UN-Sicherheitsrat im Februar 1986 bei Enthaltungen Großbritanniens und der USA eine Resolution, die das Ende der Aggression gegenüber den Nachbarstaaten sowie das Ende von Repression und Apartheid und den Übergang zu einer demokratischen Gesellschaft forderte. Drei Monate zuvor hatten die USA und Großbritannien eine weitergehende Resolution verhindert, die selektive Sanktionen gegenüber dem Apartheidstaat verhängen sollte. Nachdem seit 1989 ein grundlegender politischer Wandel in Südafrika eingesetzt hatte, hob die UN-Vollversammlung im Oktober 1993 alle Sanktionen gegenüber Südafrika auf. Die Wahlen vom April 1994, aus denen Nelson Mandela und der ANC als Sieger hervorgingen, wurden durch die 2.000 Personen umfassende *UN Observer Mission in South Africa* (UNOMSA) beobachtet. Kurz darauf beendete der Sicherheitsrat mit Resolution 919 vom 25. Mai 1994 auch das Waffenembargo gegenüber Südafrika.

41 Das Apartheidregime war zugleich Ende der 80er Jahre durch den Krieg in Angola geschwächt, insofern ihm hier in seiner militärischen Vorherrschaft Grenzen aufgezeigt wurden (siehe Unterkapitel 3.4 und 3.5). Daneben spielten interne Faktoren eine wichtige Rolle: So war das bisherige Akkumulationsmodell, das wesentlich auf der Ausbeutung der – oftmals nur gering qualifizierten – schwarzen Bevölkerungsmehrheit basierte, auf immanente Grenzen gestoßen.

## 2. Der Übergang vom rhodesischen Siedlerregime zum "neuen Zimbabwe"

Eine konsequente Linie verfolgten die Vereinten Nationen von Beginn an gegenüber Rhodesien. Als sich das Siedlerregime am 11. November 1965 von London lossagte und seine Unabhängigkeit erklärte, reagierte die Generalversammlung noch am gleichen Tag in Resolution 2024 (XX) mit einer scharfen Verurteilung. Auch der Sicherheitsrat äußerte sich prompt. In Resolution 216 vom 12. November 1965 stellte er fest, daß die Fortdauer der Situation "a threat to international peace and security" (Ziff. 1) darstelle. Er forderte alle Staaten auf, die Wirtschaftsbeziehungen zu Rhodesien abubrechen (Ziff. 8). Am 9. April 1966 autorisierte er mit Resolution 221 Großbritannien, das Ölembargo gegenüber Rhodesien gemäß Kapitel VII UN-Charta gewaltsam durchzusetzen.

Resolution 232 vom 16. Dezember 1966 weitete die Sanktionen gem. Art. 41 UNO-Charta noch aus<sup>42</sup>. Ähnlich wie im Falle Südafrikas stellte der UN-Sicherheitsrat auch bei Rhodesien einen Zusammenhang zwischen der inneren Repression und der notwendigen Verhängung von Zwangsmaßnahmen her (vgl. Kapitel A.III). In besonders deutlicher Sprache verurteilte Resolution 253 vom 29. Mai 1968 die Unterdrückungsmaßnahmen "which violate fundamental freedoms and rights of the people of Southern Rhodesia" (zit. nach Pape 1997: 160-161).

Das Siedlerregime mußte Ende der 70er Jahre dem militärischen Druck der *Zimbabwe African National Union* (ZANU) sowie der *Zimbabwe African People's Union* (ZAPU) nachgeben. Auch die UN-Sanktionen dürften, obwohl ihre Durchsetzung nicht "wasserdicht" war, einen Beitrag geleistet haben (vgl. Minter/Schmidt 1988). Die beiden Befreiungsbewegungen waren nach dem Ende der portugiesischen Kolonialherrschaft von Mosambik militärisch unterstützt worden. Die wichtigsten Modalitäten der Kriegsbeendigung sowie der Unabhängigkeit Zimbabwes wurden unter Vermittlung des britischen Außenministers Lord Carrington ausgehandelt und im Lancaster-House-Abkommen niedergelegt (vgl. Liu 1990: 31)<sup>43</sup>.

---

Ein auf Massenkaukraft gründender wirtschaftlicher Aufschwung war nicht möglich.

42 Insbesondere Großbritannien verhinderte aber, daß der Sicherheitsrat militärische Zwangsmaßnahmen gegen Rhodesien ergriff.

43 Das Abkommen ist in der einschlägigen Literatur eingehend analysiert worden (z.B. Stedman 1991) und hat insgesamt große Zustimmung in Forschung und Politik erfahren. Eine Untersuchung in "revisionistischer" Absicht hat im Unterschied dazu jüngst Norma Kriger (1998) vorgelegt und kritisiert, daß bei den Lancaster-House-Verhandlungen die Rivalitäten innerhalb der Befreiungsbewegung ausgeblendet worden seien. Kriger geht davon aus, daß der auf den anti-kolonialen Widerstand verengte Vermittlungsansatz die vorhersehbaren gewaltsamen Auseinandersetzungen ausblendete.

Die Unabhängigkeit war ein großer Erfolg für die Patriotische Front (*Patriotic Front*), zu der sich auf Druck der Frontstaaten hin ZANU und ZAPU vereint hatten (vgl. Meyns 2000: 59). Ihre Führer, Robert Mugabe und Joshua Nkomo, hatten sich während der Verhandlungen jedoch nicht mit dem Vorschlag durchsetzen können, den Übergangsprozeß unter dem Dach der Vereinten Nationen durch eine Blauhelm-Truppe überwachen zu lassen. Statt dessen wurde der Wandel vom weißen Siedlerregime Rhodesien zum "neuen Zimbabwe" (Reichert 1984) durch die *Commonwealth Monitoring Force* (CMF) abgesichert<sup>44</sup>; die wichtigsten politischen Vollmachten hatte ein von Großbritannien eingesetzter Gouverneur (vgl. MacKinlay 1990: 40).

Den Kern der CMF bildeten die britischen Truppen und der britische Kommandeur. Auf Verlangen der *Patriotic Front* (PF) wurde der rein britische Charakter aber insofern modifiziert, als die Truppe um kleine Kontingente aus Australien (150 Mann), Fidschi (24), Kenia (50) und Neuseeland (74) angereichert wurde (vgl. MacKinlay 1990: 41-42; Gordenker/Weiss 1990: 12-13). Das CMF-Mandat war auf die Zeit von Dezember 1979 bis März 1980 begrenzt. Die *Monitoring Force* führte die Demobilisierung offensichtlich mit Geschick und Effizienz durch. Sie sammelte dabei Erfahrungen, auf die in der Peacekeeping-Literatur erstaunlicherweise nur selten Bezug genommen wird<sup>45</sup>. Die CMF hatte den Vorteil, daß sie auf eingespielte Prozeduren, funktionierende Logistik, einen reichen Erfahrungsschatz der Teilnehmer sowie eine gemeinsame Sprache aufbauen konnte (vgl. MacKinlay 1990: 58). Sie kann somit durchaus als Beispiel dafür gelten, daß konsensuales Peacekeeping auch außerhalb des UN-Rahmens wirkungsvoll und erfolgreich durchgeführt werden kann.

### 3. Die Namibia-Frage und der Angola-Konflikt

Die Auseinandersetzungen um die Namibia-Frage sind aufgrund der komplexen und wechselnden Struktur von Konflikt und Vermittlungsbemühungen ein Lehrbuchbeispiel internationaler Diplomatie<sup>46</sup>. Die Konfliktbearbeitung hatte stets eine multilaterale Dimension, die jedoch in den verschiedenen Phasen ihre Bedeutung änderte. Zunächst waren die Vereinten Nationen das Forum, in dessen Rahmen nach 1945 die völ-

---

44 Auf Einladung der britischen Regierung wurden jedoch eine UN- und eine OAU-Beobachtermission zu den Wahlen entsandt.

45 Beispielsweise wurde darauf geachtet, daß die gemeinsamen Beobachterteams von Regierung und Patriotischer Front nicht nur aus Führungspersonen gebildet wurden, sondern verschiedene Ebenen der Kommandostrukturen integrierten. Außerdem wurden Regierungs- und Rebellentruppen vor der Demobilisierung nicht in klar abgegrenzten Gebieten disloziert, sondern über bestimmte Regionen verteilt. Dadurch war es schwierig, innerhalb kurzer Zeit Kampfformationen zu bilden (vgl. MacKinlay 1990: 41-42, 58).

46 Vgl. insbesondere die Detailanalyse bei Jabri 1990. Siehe zu Namibias Weg in die Unabhängigkeit auch Melber 1992.

kerrechtlichen und diplomatischen Auseinandersetzungen über Status und Zukunft Namibias ausgefochten wurden. In einer zweiten Phase schlossen sich ab April 1977 die Vertreter derjenigen westlichen Staaten, die zu dieser Zeit im Sicherheitsrat vertreten waren, zur sog. Westlichen Kontaktgruppe (*Western Contact Group, WCG*) zusammen. Ergebnis war eine multilaterale Verhandlungsinitiative, die allerdings im Januar 1981 bei der *Geneva Pre-Implementation Conference* erlahmte. Eine dritte Phase umfaßte eine energische und an den geopolitischen Interessen der USA orientierte Verhandlungsführung des Afrika-Beauftragten Chester Crocker, die bis zur Aussetzung der Verhandlungen 1985 reichte. In einer abschließenden Phase 1987/88 wurde dann die Angola-Namibia-Abkommen abgeschlossen und Namibias Weg in die Unabhängigkeit gebnet.

### 3.1 *Von der Auseinandersetzung um das Völkerbund-Mandat bis zur Etablierung der Westlichen Kontaktgruppe*

Beim Namibia-Konflikt ging es vornehmlich um eine (verspätete) Dekolonisierung<sup>47</sup>. Südafrika hatte im Verlauf des Ersten Weltkriegs die ehemalige deutsche Kolonie unter seine Kontrolle gebracht. 1920 erteilte der Völkerbund Südafrika gemäß Artikel 22 der Völkerbundsatzung ein Mandat zur Administration Namibias. Dieses Mandat fiel in die "Klasse C". Demnach konnte Südafrika das Territorium zwar als integralen Bestandteil des eigenen Territoriums verwalten, doch mußte es dem Wohlergehen und der Entwicklung der indigenen Bevölkerung dienen. Außerdem erlaubte ein Mandat der Klasse C – entgegen südafrikanischen Vorstellungen – keine Annexion (vgl. Fetherston 1994a: 60).

Verschiedenste UN-Organe waren kurz nach Gründung der Weltorganisation mit der Namibia-Frage und der mißbräuchlichen Ausübung des Völkerbund-Mandats durch Südafrika befaßt. Zuvor hatte die *Permanent Mandates Commission* des Völkerbundes bereits wiederholt Kritik an der Behandlung der Bevölkerung und an der Verletzung von Pflichten durch

---

47 Daneben spielte auch der territoriale Status von Walvis Bay eine Rolle. Der Hafen war 1878 von Großbritannien annektiert und seit 1884 von der Kolonie am Kap verwaltet worden. Die territoriale Souveränität über Walvis Bay blieb auch beim Abkommen vom 22. Dezember 1988 ein kontroverser Punkt. Südafrika beanspruchte den Hafen. UN-Sicherheitsratsresolution 432 (1978) hingegen wollte die Frage durch Verhandlungen zwischen einem unabhängigen Namibia und Südafrika geklärt wissen. Die UN-Generalversammlung und der *UN Council for Namibia* betrachteten Walvis Bay hingegen als Teil Namibias. Die Angelegenheit wurde auch dadurch prekär, daß sich in Walvis Bay eine größere Militärbasis befand und Resolution 435 vom 29. September 1978 nicht ausdrücklich untersagte, südafrikanische Truppen dorthin zurückzuziehen (vgl. Asante/Asombang 1989: 4). Für Namibia war der politische Wandel in Südafrika ein großer Gewinn. Die neue Regierung gab die Enklave Walvis Bay an Namibia zurück und erließ zudem die Schulden aus der südafrikanischen Kolonialzeit (vgl. Weiland 1995: 74-75).

Südafrika geäußert (vgl. Jabri 1990: 38-39). Die Generalversammlung empfahl 1946, Namibia unter das UN-Treuhandsystem zu stellen. Sie verweigerte damit Südafrika den Wunsch, Südwestafrika als fünfte Provinz zu vereinnahmen. Dennoch verstärkte die südafrikanische Regierung nach der Machtübernahme durch die Nationalistische Partei (NP) 1948 ihre Bemühungen, das Territorium zu annektieren, indem es den weißen Namibiern eine Vertretung im südafrikanischen Parlament einräumte (vgl. Jabri 1990: 38-39). 1949 unterbrach Südafrika zudem seine Berichterstattung an die Vereinten Nationen und weigerte sich, Petitionen aus dem Territorium an die UNO weiterzuleiten (vgl. Bennett 1995: 197).

Auf Antrag der UN-Generalversammlung erstellte der Internationale Gerichtshof (IGH) im Juli 1950 eine sog. *advisory opinion*. Südafrika war demzufolge nach wie vor an die Verpflichtungen aus dem Völkerbundmandat gebunden. Zugleich war es aber nicht gezwungen, das Territorium unter das Treuhandsystem gemäß Kapitel XII UN-Charta zu stellen (vgl. Bennett 1995: 197). 1960 setzten Äthiopien und Liberia ein IGH-Verfahren in Gang, um über Südafrikas Mandatsverletzungen zu befinden. 1962 erklärte der IGH mit einer knappen Mehrheit von 8 gegen 7 Stimmen die Klage für zulässig. Nach einer personellen Veränderung wies das Gericht dann aber am 18. Juli 1966 die Klage ab. Die formelle Begründung lautete, daß nur die (nicht mehr bestehenden) Organe des Völkerbundes, nicht aber einzelne Mitglieder ein Recht auf Durchsetzung der einschlägigen Bestimmungen geltend machen könnten<sup>48</sup>.

Trotz dieses Rückschlages blieb die Namibia-Frage ein prominentes Thema innerhalb des UN-Systems. Die Dekolonisierungswelle führte zu einem Wandel der Zielvorstellungen. Nun ging es nicht mehr darum, Namibia unter das UN-Treuhandsystem zu stellen, sondern vielmehr um die Unabhängigkeit des Landes. Die Generalversammlung widerrief mit Resolution 2145 (XXI) vom Oktober 1966 das südafrikanische Mandat zur Verwaltung Südwestafrikas mit der Begründung, Südafrika habe nicht – wie gefordert – das Wohl der indigenen Bevölkerung in den Mittelpunkt gerückt (vgl. Jabri 1990: 40-41; Fetherston 1994a: 60). 1968 benannten die Vereinten Nationen Südwestafrika in Namibia um (vgl. Hampson 1992: 125). Mit einigen Jahren Verspätung erklärte auch der Sicherheitsrat am 25. Januar 1968 in Resolution 245, daß die südafrikanische Besetzung Namibias illegal sei und die Praxis der Apartheid gegen das ursprüngliche Mandat verstoße<sup>49</sup>. Die Entscheidung wurde am 21. Juni 1971 durch eine erneute *advisory opinion* des IGH bestätigt, die der Sicherheitsrat im

---

48 Vgl. V.C. Knight 1989: 225; Barber/Baratt 1990: 86-88. Siehe ausführlicher Kaela (1996: 49-60) und Slonim (1973), der sowohl die Begründung der Entscheidung (S. 282-290) wie auch die abweichenden Voten (S. 291-298) eingehend analysiert.

49 1969 forderte er Südafrika auf sich zurückzuziehen.

Juli 1970 mit Resolution 284 in Auftrag gegeben hatte. Der IGH korrigierte damit letztlich seine fragwürdige Entscheidung von 1966<sup>50</sup>.

Einen wichtigen Schritt in Richtung eines unabhängigen Namibia wurde am 12. Dezember 1973 gegangen: Die UN-Generalversammlung erkannte mit Resolution 3111 die 1960 gegründete *South West African People's Organization* (SWAPO)<sup>51</sup> als "sole and authentic representative of the Namibian people" an (A/RES/38/3111). Die OAU hatte dies bereits 1968 getan. 1975 erhielt die SWAPO Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen.

Der außenpolitische Druck auf Südafrika erhöhte sich 1974 mit der sog. Nelkenrevolution in Portugal, die zur Unabhängigkeit Angolas und Mosambiks führte. Außerdem verurteilte der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 366 vom 17. Dezember 1974 einstimmig die illegale Okkupation Namibias sowie die illegale und willkürliche Anwendung der rassendiskriminierenden und repressiven Gesetze Südafrikas auf Namibia. (vgl. Jabri 1990: 40-41). Die Hartnäckigkeit, mit der auf UN-Ebene die Frage verfolgt wurde, zeigte sich darüber hinaus, als die Generalversammlung 1975 mit Resolution 2248 (XXX) den *UN Council for Namibia* einrichtete. Das Gremium hatte zwar keine Macht im eigentlichen Sinne, doch trug es dazu bei, für den Unabhängigkeitskampf Unterstützung zu mobilisieren<sup>52</sup> (vgl. Green 1995: 206). Über den *UN Fund for Namibia* erhielt die SWAPO zudem Gelder für Bildungsmaßnahmen und die Rückführung von Flüchtlingen (vgl. Jabri 1990: 47). Mit Resolution 385 vom 30. Januar 1976 forderte der UN-Sicherheitsrat schließlich den Rückzug Südafrikas, die Etablierung einer UN-Übergangspräsenz sowie freie Wahlen unter Aufsicht und Kontrolle der Vereinten Nationen (vgl. Jabri 1990: 42).

Die zunehmende militärische Schlagkraft der SWAPO wie auch die eigene internationale Isolierung veranlaßten die Regierung Südafrikas zu ei-

---

50 Siehe hierzu Jabri 1990: 39; Fetherston 1994a: 60-61; V.C. Knight 1989: 225-226.

51 Die SWAPO stützt sich wesentlich auf die Bevölkerungsmehrheit der Ovambo und ging aus dem *Ovambo People's Congress* hervor. Sie nahm 1966 ihren bewaffneten Kampf auf, nachdem der Internationale Gerichtshof – wie erwähnt – eine Entscheidung gegen Südafrika abgelehnt hatte. Daneben hatte sich die *South West African National Unity* (SWANU) herausgebildet, die vor allem unter den urbanen Herero Unterstützung fand. Die SWANU unternahm keinen Guerillakampf. Im Ausland war sie kurzzeitig, zwischen 1963 and 1965, von der OAU anerkannt. Vgl. hierzu u.a. Green 1995: 203.

52 Zweck des *UN Council for Namibia* als legaler Verwaltungsbehörde war auch, die fortdauernde Ausbeutung namibischer Rohstoffe durch ausländische Konzerne zu erschweren. Die wichtigsten Handelspartner Südafrikas erkannten jedoch die Autorität des UN-Rates nicht an und waren – trotz anderslautender Aufforderung durch die UN-Generalsversammlung – nach wie vor an der Ausbeutung der Ressourcen beteiligt (u.a. Diamanten, Uran, Kupfer und weitere Mineralien). Großbritannien war hier führend (vgl. Jabri 1990: 49-50).

ner deutlichen Aufstockung ihrer Truppen<sup>53</sup>. Andererseits versuchte sie, einen Prozeß für eine "interne Lösung" in Gang zu setzen, der insbesondere die SWAPO ausschließen sollte. Eine zentrale Rolle spielte die sog. Turnhallenkonferenz, die erstmals am 24. September 1975 in Windhoek abgehalten wurde. Ziel war es, auf ethnischer Grundlage eine Übergangsregierung zu etablieren und eine Verfassung auszuarbeiten. Anfang 1977 lag ein Verfassungsentwurf vor, der ein dreigeteiltes Regierungssystem entlang ethnischer Zuordnungen vorsah (vgl. Hampson 1992: 130-131). Ihm blieb jedoch die internationale Anerkennung versagt. Südafrika wandelte daraufhin die Versammlung in die Demokratische Turnhallenallianz (*Democratic Turnhalle Alliance, DTA*) um und kündigte für 1978 Wahlen ohne internationale Überwachung an. Die SWAPO, die *Namibia National Front* und die internationale Gemeinschaft wiesen diese Anliegen umgehend zurück (vgl. V.C. Knight 1989: 226). Deutlichen Protest äußerten UN und SWAPO auch, als Südafrika im August 1977 eine formelle Annexion Namibias vornehmen wollte (vgl. Jabri 1990: 40-42).

### 3.2 *Multilaterale Diplomatie im Rahmen der Westlichen Kontaktgruppe (1977-80)*

Die Situation war festgefahren, zugleich wuchs der internationale Druck, die Namibia-Frage endlich zu lösen. Vor diesem Hintergrund formierte sich am 5. April 1977 die Westliche Kontaktgruppe<sup>54</sup>. Sie bestand aus wichtigen Handelspartnern Südafrikas und wurde treffend als "an interested, coalition intermediary" bezeichnet (Jabri 1990: 117, 121-122, 72-74). Neben den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern USA, Großbritannien und Frankreich waren in der Gruppe auch die Bundesrepublik Deutschland und Kanada vertreten, die zu diesem Zeitpunkt nicht-ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats waren (vgl. V.C. Knight 1989: 226). Die Idee zur Etablierung einer Westlichen Kontaktgruppe ging von der Carter-Administration aus; UN-Botschafter Andrew Young und sein Nachfolger Donald F. McHenry spielten in diesen Jahren eine zentrale Rolle<sup>55</sup>.

---

53 Die südafrikanische Truppenpräsenz in Namibia nahm von 45.000 Soldaten (1976) auf 80.000 (1981) zu. Die südafrikanische Destabilisierungspolitik unter P.W. Botha muß dabei auch vor dem Hintergrund interner Auseinandersetzungen betrachtet werden. 1982 spaltete sich die *Conservative Party* unter Führung von Dr. Treurnicht ab und schuf weiteren Druck von rechts (vgl. Jabri 1990: 141).

54 Vivienne Jabri (1990: 1) hat die Vermittlung durch die Westliche Kontaktgruppe detailliert untersucht. Dabei bezieht sie einen wichtigen Aspekt ein, der in der Mediationsforschung häufig vernachlässigt wird: die Entscheidungsprozesse innerhalb von Drittparteien, die maßgeblich die konkreten Antworten auf situative Herausforderungen mitbestimmen.

55 Siehe zu den Interessen der einzelnen WCG-Mitglieder Jabri 1990: 62-71.

Die WCG wurde letztlich von beiden Seiten als Vermittler akzeptiert. Die Verhandlungen bezogen Südafrika, die "Gruppe der Frontstaaten" (*Front Line States*), Nigeria und die SWAPO ein (vgl. Jabri 1990: 58-61, Fetherston 1994a: 61).

Nach schwierigen Verhandlungen erarbeitete die Westliche Kontaktgruppe Eckpunkte für eine künftige Friedensregelung. Sie fanden sich in einem Bericht des UN-Beauftragten für Namibia, Marti Ahtisaari, wieder. Auf dieser Grundlage verabschiedete der UN-Sicherheitsrat am 29. September 1978 Resolution 435. Sie sah im wesentlichen eine Waffenruhe, den Rückzug der südafrikanischen Truppen, die Stationierung einer UN-Blauhelmtuppe sowie freie und faire Wahlen unter UN-Aufsicht vor. Die südafrikanische Regierung lehnte den Plan jedoch ab. Sie hielt UNTAG mit 7.500 Soldaten und 1.500 Zivilisten für zu groß bemessen und drängte auf eine rasche Regelung zu ihren Gunsten. Nachdem P.W. Botha Ende September 1978 John Voster als Premierminister abgelöst hatte, verschärfte sich die Lage auch militärisch. Ungünstigerweise konzentrierte sich Großbritannien 1979 vorrangig auf die Verhandlungen um die Unabhängigkeit von Rhodesien/Zimbabwe; die US-Politik stand im Zeichen des Wahlkampfes von 1980. So gelang es nicht, das durch Resolution 435 verabschiedete Konzept in politisches Handeln umzusetzen (vgl. Hampson 1992: 132-133). Auf der *Geneva Pre-Implementation Conference* vom Januar 1981, bei der auch ein Treffen zwischen Vertretern von SWAPO und DTA stattfand, konnte keine Einigkeit erzielt werden. Strittig blieb v.a. die Frage, ob in der Übergangsphase der UN-Sonderbeauftragte oder der südafrikanische Generaladministrator über die zentralen Kompetenzen verfügen sollte (vgl. Jabri 1990: 99-101, 128).

### 3.3 "*Constructive Engagement*" und "*linkage*"-Politik der Reagan-Administration (ab Februar 1981)

Mit dem Wechsel von der Carter- zur Reagan-Administration wandelte sich der Charakter der Westlichen Kontaktgruppe grundlegend. Die US-Verhandlungsführung wurde innerhalb des Außenministeriums vom *Bureau of International Organisation Affairs* auf das *Africa Bureau* verlagert, das unter Leitung von Chester Crocker, dem *Assistant Secretary of State for African Affairs*, stand. Die Vereinten Nationen büßten ihre Funktion als Forum des Verhandlungsprozesses ein. Immer wieder gab es nun von US-amerikanischer Seite Versuche, Resolution 435 aufzuweichen (vgl. Jabri 1990: 103).

Die Reagan-Administration wandte sich von der multilateralen Diplomatie der Carter-Regierung ab und verfolgte gegenüber Südafrika einen zunehmend bilateralen Ansatz, den sie als "*constructive engagement*"<sup>56</sup>

---

56 Das dahinter liegende Kalkül hat Chester Crocker, der zugleich Vordenker und Umsetzer dieser Politik war, an vielen Stellen aus seiner Sicht erläutert (z.B. Crocker 1992: 74-82); kritisch äußern sich u.a. Manning/Green 1988: 166-167; G.

bezeichnete. Dabei wurden Drohungen weitgehend durch das Angebot militärischer und diplomatischer Hilfe ersetzt. Diese waren an die recht vage Bedingung geknüpft, daß sich Südafrika gegenüber einer Verhandlungslösung aufgeschlossen zeigen müsse (vgl. Rich 1993: 81-85). Zum zweiten führten die USA das *linkage*-Konzept ein, das die Unabhängigkeit Namibias an den Rückzug kubanischer Truppen aus Angola koppelte (vgl. Crocker 1992: 63-74). Dieser Ansatz, der in einem – zunächst geheimen – *State Department Memorandum* vom 7. Februar 1981 festgelegt war, sollte stärker als bislang die geostrategischen US-Interessen zum bestimmenden Faktor beim Konfliktmanagement machen (vgl. Dreyer 1994: 145-166). Als das Memorandum Chester Crockers im Sommer 1982 an die Öffentlichkeit gelangte, war offenkundig, daß die WCG nicht mehr die Stimme der westlichen Diplomatie war (vgl. Hampson 1992: 133). Die französische Staatsführung, die sich 1981/82 unter Präsident Mitterrand den Frontstaaten Angola und Mosambik angenähert hatte, erklärte im Dezember 1983 ihren Rückzug aus der WCG, die damit quasi auseinanderbrach. 1985 wurden die Verhandlungen endgültig ausgesetzt.

Die neue Politik der Reagan-Administration ermunterte die südafrikanische Regierung zu verschärfter Repression: Sie führte in Namibia eine *South West Africa Territorial Force* ein, die auf Zwangsrekrutierung beruhte. Im August 1981, im Oktober 1981 und im März 1982 intervenierte diese Truppe massiv in Angola. Die SWAPO reagierte im April 1982 mit einer Gegenoffensive (vgl. Holness 1988: 133; Jabri 1990: 102). Die USA weigerten sich, die südafrikanischen Attacken konsequent zu verurteilen.

Im Februar 1984 kam es dann unter Vermittlung von Chester Crocker in Lusaka zu einer Vereinbarung zwischen Angola und Südafrika (vgl. Crocker 1992: 187-196; kritischer: G. Wright 1997: 115-117). Die angolansische Regierung garantierte, daß in bestimmten Gebieten, die im wesentlichen den westlichen Teil der Grenze betrafen (Cuene Province), weder SWAPO noch kubanische Truppen länger agieren würden; im Gegenzug verpflichtete sich Südafrika auf den Rückzug seiner Truppen. Zur Überprüfung der Vereinbarung wurde auf bilateraler Ebene zwischen Angola und Südafrika eine *Joint Monitoring Commission* gebildet, an der US-Beobachter beteiligt waren. Ziel des Abkommens war nach dem Kalkül Crockers (1992: 187), "to create a climate of reduced violence and greater confidence so that Angola would table a proposal on Cuban troop withdrawal". Die südafrikanischen Truppen zogen sich zunächst nur langsam, im April 1985 dann jedoch weitgehend zurück (vgl. Hanlon 1986: 160-162).

---

Wright 1997: 99-102. Minter (1994: 147-150) weist darauf hin, daß Crocker gegenüber Hardlinern im Reagan-Lager, insbesondere dem CIA-Direktor William Casey, zahlreiche Konzessionen machen mußte, um seine Position zu festigen und zu behaupten.

Die Reagan-Administration war in dieser Phase in erheblichem Maße in den Konflikt involviert. Sie erreichte im August 1984, daß der US-Kongreß das sog. "Clark Amendment" zurücknahm, das Hilfe an die UNITA untersagt hatte. Nunmehr gewährte die US-Regierung der angolischen Rebellenorganisation offene Unterstützung (vgl. Jabri 1990: 108-110, 154-155). Im April 1986 stellte sich heraus, daß die US-Regierung nicht nur humanitäre Hilfe im Werte von 27 Mio. US-\$ geleistet, sondern auch Stinger-Raketen an die UNITA geliefert hatte. Die Politik des "konstruktiven Engagements" im südlichen Afrika verlor in der Folgezeit erheblich an innenpolitischer Unterstützung. Dies wurde besonders offensichtlich, als der US-Kongreß am 2. Oktober 1986 ein Veto des Präsidenten überstimmte und Sanktionen über Südafrika verhängte (vgl. Hampson 1992: 133-145).

### *3.4 Der Weg zu den Abkommen (April 1987 – Dezember 1988)*

Die über viele Monate blockierten Gespräche über eine Lösung des Angola-Namibia-Konflikts kamen allmählich wieder in Gang, als die USA und Angola im April 1987 ihre Diskussionen wieder aufnahmen. Die angolische Regierung war in dieser Phase in eine Position der Schwäche geraten, da die Öleinnahmen innerhalb von zwei Jahren von 2 Mrd. auf 700 Mio. US-\$ p.a. gefallen waren (vgl. Pazzanita 1991: 95). Der "Wendepunkt" hin zu einer Konfliktregelung lag in der zweiten Hälfte des Jahres (vgl. Crocker 1992: 363-369). Im Oktober 1987 bekundete auch Südafrika Interesse, zu einer Lösung zu kommen. Ab Januar 1988 liefen die Vorbereitungen für offizielle Verhandlungen auf Hochtouren (vgl. Dreyer 1994: 169-173). Am 3./4. Mai 1988 nahmen Südafrika, Kuba, Angola und die USA in London formell Verhandlungen auf. Sie umfaßten neun weitere Runden, die in Kairo, New York, Genf und Brazzaville stattfanden (vgl. Rich 1993). Weder die SWAPO noch die UNITA nahmen direkt an den Gesprächen teil.

Entscheidend für das neue Momentum war die Änderung der weltpolitischen Rahmenbedingungen gewesen. Kurze Zeit nach dem Amtsantritt von Michail Gorbatschow wurde in der sowjetischen Außenpolitik ein "neues Denken" propagiert und umgesetzt, das auf Kooperation mit dem Westen und ein schrittweises Disengagement in den außereuropäischen Regionen setzte. In der sowjetischen Afrikapolitik gab es dementsprechend einen "neuen Realismus", der von ideologischen Bindungen Abschied nahm (vgl. Kühne 1988; 1991). Als Meilenstein konnte Gorbatschows Rede vor der UN-Vollversammlung vom 8. Februar 1988 angesehen werden, die auf eine kooperative Regelung weltweiter Konflikte abzielte (vgl. Crocker 1992: 409-421; G. Wright 1997: 132).

Chester Crocker erkannte rechtzeitig, daß es – ähnlich wie im Falle Afghanistans – eine "Konvergenz der Interessen" gab und die Kooperation der Supermächte zum kritischen Erfolgsfaktor werden könnte. Er lud deshalb die Sowjetunion ein, bei dem Auftakttreffen in London am 3.

Mai 1988 als "externer Berater" teilzunehmen und außerhalb der offiziellen Verhandlungen für alle Parteien ansprechbar zu sein. Die UdSSR übernahm in der Folgezeit diese Rolle (vgl. Dreyer 1994: 183 ff.)<sup>57</sup>. Sie konnte so in einen intensiven Dialog mit Südafrika eintreten und insbesondere Druck auf Angola und Kuba ausüben<sup>58</sup>. Als Angola im Juni 1988 dem Abzug kubanischer Truppen zustimmte, ohne diese Entscheidung an die Beendigung der US-Unterstützung für die UNITA zu koppeln, war der erste mögliche Stolperstein für eine Konfliktregelung ausgeräumt. Ein weiterer Durchbruch gelang zwischen dem 11. und 13. Juli in New York, als sich die beteiligten Parteien in den "14 Principles for a Peaceful Settlement in Southwestern Africa" auf die Kernpunkte einer Konfliktregelung einigten (vgl. Dreyer 1994: 181).

Parallel zur Wiederaufnahme von Gesprächen hatte es eine dramatische Eskalation der militärischen Lage gegeben, die letztlich – insbesondere auf südafrikanischer Seite – die Bereitschaft zu einer Kompromißlösung erhöhte (vgl. Dreyer 1994: 169-173). Der Apartheidstaat war mit zunächst 3.000 eigenen Soldaten und 1.500-2.000 schwarzen Angehörigen der *South West African Territorial Force* auf angolanisches Gebiet vorgestoßen, um UNITA-Stützpunkte gegen eine Offensive der Regierungsarmee (FAPLA, in engl.: *Popular Armed Forces for the Liberation of Angola*) abzuschern. In Mavinga mußte die FAPLA, die bei ihrem Vorstoß massiv durch sowjetische Militärberater und Waffen unterstützt worden war, hohe Verluste hinnehmen. Die südafrikanischen Truppen setzten den angolanischen Streitkräften nach und stießen bis zur Garnisonsstadt Cuito Cuanavale vor, die 160 km weiter nördlich in der Provinz Kuano Kubango liegt und etwa 300 km von der namibischen Grenze entfernt ist. Die dahinter liegenden Ziele sind in der Literatur umstritten (vgl. hierzu Breytenbach 1997: 59). Eine Meinungsrichtung geht davon aus, daß Südafrika im Rahmen einer weiträumigen Sicherheitszone in Cuito Cuanavale einen Stützpunkt der UNITA errichten wollte, um der Rebellenorganisation die Bildung einer Übergangsregierung zu ermöglichen. Eine andere Argumentation läuft hingegen darauf hinaus, daß die SADF primär die Flugplätze in Cuito Cuanavale neutralisieren wollte, um einen Angriff der FAPLA auf Jamba zu verhindern und der UNITA die politische Konsolidierung in dieser Hochburg zu ermöglichen<sup>59</sup>.

---

57 Im Mai 1998 fanden mehrere Treffen zur wechselseitigen Information und Abstimmung zwischen Chester Crocker und Anatoly Adamishin, dem stellvertretenden sowjetischen Außenminister, statt (vgl. Papp 1993: 183).

58 Siehe hierzu Stultz 1992: 91-92; Hampson 1992: 141; O'Neill/Munslow 1995: 187.

59 Die UNITA verkündete am 24. März 1988 in Jamba tatsächlich eine provisorische Regierung unter Führung von Premierminister Jeremias Chitunda (vgl. O'Neill/Munslow 1995: 186-187). Dieser Umstand gibt freilich keinen Hinweis darauf, welche der beiden "Denkschulen" mit ihren Einschätzungen richtiger liegt.

Die angolanischen Regierungstruppen hielten mit Hilfe kubanischer Unterstützung einer mehrmonatigen Belagerung stand<sup>60</sup>. Die Kubaner erhöhten ihre Truppenstärke in Angola auf bis zu 50.000 Mann und begannen eine Gegenoffensive. Dafür nutzten sie neben moderner Artillerie insbesondere neueste sowjetische Radarabwehr-Technologie sowie MiG-21- und MiG-23-Kampfflugzeuge, die den Mirage II-Kampffjets der Südafrikaner überlegen waren. Unter Führung von General Ochoa Sanchez, der bereits 1975/76 im angolanischen Unabhängigkeitskrieg die südafrikanischen Streitkräfte geschlagen hatte, konnte den Südafrikanern die Lufthoheit streitig gemacht werden<sup>61</sup>. 4.000 Soldaten der *South African Defense Force* (SADF) drohten in der Regenzeit in Angola eingekesselt zu werden. Außerdem hatten die südafrikanischen Truppen Verluste erlitten, die die politisch-psychologische Toleranzschwelle einer breiten südafrikanischen Öffentlichkeit überschritten (vgl. Stultz 1992: 84).

Südafrika hatte zwar keine militärische Niederlage erlitten; je nachdem, welche Invasionsziele man unterstellte, konnten die südafrikanischen Entscheidungsträger in den Kämpfen 1987/88 neben Rückschlägen zudem einige militärische Erfolge reklamieren (vgl. Breytenbach 1997: 59-60). Dennoch: Wie nie zuvor waren dem Apartheidstaat die Grenzen seiner militärischen Macht und Handlungsfähigkeit aufgezeigt worden. Außerdem konnte Kuba angesichts des propagandistisch gut "verkauften" Teilerfolges ohne Prestigeverlust in Gespräche über die Beendigung seiner Truppenpräsenz in Angola eintreten (vgl. Meyns 2001: 118). Vor diesem Hintergrund einigten sich Vertreter Südafrikas, Angolas und Kubas nach Verhandlungen auf der Insel Sal (Kapverden) im Juli 1988 auf einen Waffenstillstand, der am 8. August 1988 verkündet wurde. Bis zum 1. September 1988 waren die südafrikanischen Truppen vollständig aus Angola abgezogen (vgl. O'Neill/Munslow 1995: 186-187).

Der Waffenstillstand und der Rückzug südafrikanischer Truppen aus Angola ebneten auch den Weg für die Angola-Namibia-Vereinbarungen. Am 22. Dezember 1988 unterzeichneten hochrangige Vertreter Angolas, Kubas und Südafrikas in New York zwei Abkommen, die den friedliche Übergang Namibias in die Unabhängigkeit, die Beendigung der Feindseligkeiten zwischen Südafrika und Angola sowie einen Zeitplan für den Abzug der kubanischen Truppen aus Angola zum Inhalt hatten<sup>62</sup>. Das erste Abkommen sah im wesentlichen die Umsetzung von Sicherheits-

---

60 Eine eindrucksvolle journalistische Beschreibung des Zustandes in Cuito Cuanavale findet sich unter dem Titel "Hitching to Africa's Stalingrad" in Maier 1996: 19-33.

61 Die Offensive gegen die UNITA-Stellungen in Mavinga vom August 1987 wurde von General Konstantin Shaganovich dirigiert (vgl. O'Neill/Munslow 1995: 184-185, 189-190; Pazzanita 1991: 103-106).

62 Siehe u.a. Berridge 1991: 71-85; Hampson 1992: 136; Stultz 1992: 80; Martin 1989: 247.

ratsresolution 435 (29. September 1978) vor, die am 1. April 1989 unter Überwachung der UNTAG beginnen sollte. Demnach sollten die südafrikanischen Truppen von 50.000 auf 1.500 Soldaten reduziert werden. Am 1. November 1989 sollten Wahlen zu einer verfassungsgebenden Verhandlung abgehalten und eine Woche nach Verkündung der Ergebnisse alle südafrikanischen Truppen das Land verlassen haben. Die Unabhängigkeit Namibias war für April 1990 vorgesehen. Das zweite Abkommen zwischen Angola und Kuba schrieb den stufenweisen Rückzug der insgesamt 50.000 Personen umfassenden kubanischen Truppen bis zum 1. Juli 1991 fest<sup>63</sup>.

### 3.5 Was führte letztlich zum Abschluß der Angola-Namibia-Abkommen?

In der politischen wie wissenschaftlichen Debatte gab es eine spannende Kontroverse, was den Ausschlag für die Unterzeichnung der Angola-Namibia-Vereinbarungen und insbesondere für das Einlenken Südafrikas gegeben hatte (vgl. als Übersichten Stultz 1992: 81-82; Hampson 1992: 126-129). Konsens bestand darüber, daß die Interessenkonvergenz und Kooperation der Supermächte einer der Schlüsselfaktoren für den Verhandlungserfolg waren. Denn die USA und insbesondere die UdSSR setzten ihre regionalen Klienten angesichts des nachlassenden Systemgegensatzes verstärkt unter Druck, einer Konfliktregelung zuzustimmen. Die sowjetische Führung unter Gorbatschow war an einem baldigen Disengagement interessiert, um politische und ökonomische Freiräume für den eigenen Transformationsprozeß zu gewinnen<sup>64</sup>. Kuba konnte sich dieser Entwicklung "erhobenen Hauptes" bzw. ohne "Gesichtsverlust" einpassen, da es – nicht ganz zu Unrecht – für sich reklamierte, sich erfolgreich für die angolansische "Revolution" eingesetzt, als Bollwerk gegen die südafrikanische Destabilisierung gewirkt und zur Unabhängigkeit Namibias beigetragen zu haben (vgl. Rothchild/Hartzell 1995: 184)<sup>65</sup>.

Strittiger ist die Einschätzung des "constructive engagement". Vertreter der US-Administration und insbesondere Chester Crocker (1989: 153) ar-

---

63 Zugleich bemühte sich Mobutu Sese Seko um Versöhnungsgespräche zwischen den angolansischen Kriegsparteien. Ein wichtiges Ergebnis war das Protokoll von Brazzaville, das im Dezember 1988 kurz vor der Namibia-Angola-Vereinbarung von New York unterzeichnet wurde. Siehe hierzu Hampson 1992: 135; O'Neill/Munslow 1995: 194; Stultz 1992: 80.

64 Allerdings konnte die UdSSR aus Prestige Gründen den Kriegsschauplatz nicht einfach verlassen. Deshalb verfolgte sie eine Doppelstrategie: Einerseits unterstützte sie die angolansische Regierung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre – auch militärisch – massiv, andererseits drängte sie aber zu einer politischen Regelung (vgl. O'Neill/Munslow 1995: 190).

65 Siehe zur Rolle Kubas ausführlicher auch Domínguez 1992 sowie Brittain 1998: 34-43. Eine Analyse der Interessen der Konfliktparteien sowie eine Einschätzung der Gewinner und Verlierer der Angola-Namibia-Vereinbarungen findet sich bei O'Neill/Munslow 1995: 196 und bei Stultz 1992: 90.

gumentierten, daß erst diese Belohnungsstrategie Südafrika an den Verhandlungstisch gebracht habe. Kritiker des US-Ansatzes gingen hingegen davon aus, daß die Abkehr von Sanktionsdrohungen und die Abkehr vom multilateralen Vorgehen die Südafrikaner in ihrer starren Haltung bestärkte<sup>66</sup>. Ohne "constructive engagement" und *linkage* hätte demnach schon früher eine Vereinbarung erzielt werden können<sup>67</sup>.

Gerade in der "realistisch" ausgerichteten Konfliktforschung wird häufig argumentiert, ein "schmerzhaftes Patt" (*hurting stalemate*) habe maßgeblich zum Abschluß der Angola-Namibia-Abkommen beigetragen. Dieses Argument lehnt sich an I. William Zartmans (1986) Ausführungen zur "Reife" ("ripeness") von Konflikten an. Demnach kann ein "schmerzhaftes Patt" oder eine bevorstehende Katastrophe zu einem Einlenken der Konfliktparteien beitragen (siehe auch Kapitel C.II). Voraussetzung ist, daß ihnen ein passender Verhandlungsrahmen geboten wird, der eine akzeptable Lösungsformel und damit einen Ausweg eröffnet<sup>68</sup>.

Das Konzept der "Reife" bewegt sich freilich an der Grenze zur Tautologie, wenn es sinngemäß besagt: "Eine Vermittlung kann gelingen, wenn die Konfliktparteien zu einer Lösung bereit sind und sich ein Verhandlungsdesign anbietet." Gegen die Überbetonung der "Reife" spricht auch, daß es bereits 1979/80 gute Voraussetzungen gegeben hatte, den Namibia-Konflikt zu lösen (vgl. Hampson 1992: 127, 138-139) – die Aussagekraft des Theorems erscheint mithin beschränkt. Dennoch kann mit dem

---

66 Südafrika zeigte während der gesamten Verhandlungen wenig Kompromißbereitschaft. Nachdem in den USA Präsident Ronald Reagan sein Amt übernommen hatte, setzte die südafrikanische Führung vielmehr darauf, der angolanschen Regierung einen expansionistischen Marxismus-Leninismus vorzuwerfen, amerikanische Ängste vor einer kubanischen Einflußnahme zu nutzen und einen "total onslaught" zu beschwören (vgl. Green 1995: 211). Als "Gegenkonzept" war in dem *Defense White Paper* von 1977 bereits die "total national strategy" entwickelt worden, die auf die umfassende Mobilisierung einheimischer Ressourcen und die Destabilisierung der Nachbarstaaten setzte, um das Apartheidsystem zu verteidigen (vgl. Hanlon 1996: 7-9; siehe auch Meyns 1987: 12-15; Minter 1994: 37-39, 120-126).

67 Siehe hierzu Blight/Weiss 1992: 239, Stultz 1992: 81, 93-94.

68 Außerdem ist es hilfreich, wenn die Konfliktparteien durch Persönlichkeiten vertreten werden, die auch wirklich Entscheidungen treffen und umsetzen können. Die von Zartman genannten Bedingungen (schmerzhaftes Patt, bevorstehende Katastrophe, hochrangige Vertreter, Vorhandensein eines Lösungsweges) müssen nicht alle vorliegen, um von einer "Reife" zu sprechen (vgl. Zartman 1986: 217-218). Anhand der internationalen Vermittlung in Zimbabwe (1974-80) hat Stedman (1991) das Konzept der "Reife" in interessanter Weise fortentwickelt. Er macht darauf aufmerksam, daß die Vermittler und Konfliktparteien nicht als einheitliche, sondern als vielschichtige Akteure verstanden werden müssen. Vor diesem Hintergrund würden auch interne Änderungen bei einer Streitpartei zur "Reife" beitragen – ein Umstand, auf den Vermittler Einfluß nehmen könnten (vgl. Stedman 1991: 26-28, 235-242). Siehe zur Frage von Reife und Konfliktbeilegung auch Haass 1988.

Begriff des "hurting stalemate" die Wirkung von Cuito Cuanavale recht gut beschrieben werden. Diese Schlacht hat offenbar insbesondere bei Südafrika maßgeblich zur Kompromißbereitschaft beigetragen, worauf nicht nur kubanische Politiker, Diplomaten und Experten (vgl. Domínguez 1992: 70-71), sondern auch westliche Analytiker verwiesen haben<sup>69</sup>. Insbesondere wurde die Verwundbarkeit des südafrikanischen Militärs deutlich (vgl. Maier 1996: 32). Zugleich waren auch Kuba die hohen Kosten eines weiteren militärischen Engagements deutlich geworden (vgl. Breytenbach 1996: 60).

Die Bedeutung von Cuito Cuanavale darf nicht losgelöst von der umfassenderen Regionalstrategie Südafrikas (siehe hierzu Clough/Herbst 1989: 7) interpretiert werden. Die südafrikanische Destabilisierungspolitik war nicht nur durch den Verlust militärischer Überlegenheit an Grenzen gestoßen. Vielmehr ergab sich durch das "neue Denken" in Moskau, die damit verbundene amerikanisch-sowjetische Annäherung sowie die internationale Aufwertung Angolas und insbesondere Mosambiks der Zwang, die bisherige Politik neuen globalen Rahmenbedingungen anzupassen. Hinzu kam, daß sich ein Einstellungswandel in der südafrikanischen Geschäftswelt, Politik und Öffentlichkeit abzeichnete. Dies hatten nicht zuletzt die andauernden internationalen Sanktionen sowie die befürchtete Verhängung weiterer Strafmaßnahmen durch den US-Kongreß bewirkt<sup>70</sup>. Moderate Kräfte, die eine Reform des Apartheidsystems und eine kooperative Politik gutnachbarschaftlicher Beziehungen favorisierten, gewannen an Bedeutung – auch wenn der vergleichsweise gemäßigte Frederik Willem de Klerk den Hardliner Pieter Willem Botha erst zehn Monate nach der Unterzeichnung der Angola-Namibia-Abkommen in New York ablöste (vgl. Hampson 1992: 140). Schließlich wurde die hohe ökonomische Belastung durch den Krieg immer deutlicher, der 1988 pro Tag 1 Mio. US-\$ kostete. Angesichts einer wirtschaftlichen Rezession und angesichts von Auslandsschulden in Höhe von 21 Mrd. US-\$ geriet die südafrikanische Ökonomie in Gefahr, zur isolierten Kriegsökonomie zu degenerieren (vgl. Stultz 1992: 88-89).

Welchen Beitrag haben die Vereinten Nationen und die Westliche Kontaktgruppe bei der Lösung der Namibia-Frage geleistet? Trotz ihres Auseinanderbrechens im Dezember 1983 kann die Westliche Kontaktgruppe durchaus auf Erfolge verweisen. Insbesondere hat sie frühzeitig die Grundzüge der Friedensvereinbarung festgelegt – mithin das, was I. Wil-

---

69 Siehe z.B. C. Brown 1990: 337, 349; Stultz 1992: 80-81; Green 1995: 212 ff.; O'Neill/Munslow 1995: 184-185.

70 Von Bedeutung waren zum einen umfangreiche Maßnahmen, die das *Commonwealth* im Oktober 1985 verabschiedet hatte. Zum anderen hatte der US-Kongreß den "Comprehensive Anti-Apartheid Act" in Kraft gesetzt und dabei auch das Veto des Präsidenten überstimmt. Schließlich drohte eine Entschließung, die sich in umfassender Weise gegen Investitionen in Südafrika gewendet hätte (vgl. Hampson 1992: 140).

liam Zartman als "resolving formula" (Lösungsformel) bezeichnet (vgl. Hampson 1992: 137). Das UN-System selbst bildete den Rahmen, in dem die wichtigsten Normen der multilateralen Diplomatie vereinbart wurden. Zudem leistete das UN-Sekretariat in verschiedenen Phasen immer wieder Gute Dienste. Schließlich sollte nicht unterschätzt werden, daß zahlreiche afrikanische Staaten die Vereinten Nationen als Forum nutzen konnten, um Unterstützung für die Unabhängigkeit Namibias zu mobilisieren.