

C. Namibia, Angola, Mosambik: Von der Abwicklung des Ost-West-Konflikts zum komplexen Konfliktmanagement im südlichen Afrika

Die New Yorker Vereinbarungen, auf die sich Südafrika, Angola und Kuba unter Vermittlung der USA und unter Beteiligung der UdSSR im Dezember 1988 verständigt hatten, markierten für das südliche Afrika einen historischen Einschnitt: Die Konfliktkonstellationen wurden nicht länger durch den Supermacht Konflikt zwischen den USA und der Sowjetunion überlagert. Denn die Antagonisten des Ost-West-Konflikts verständigten sich auf ein Disengagement, das bald auch die anderen Regionen Subsahara-Afrikas betraf. Zugleich läuteten die Abkommen das Ende der südafrikanischen Destabilisierung ein. Die Vereinten Nationen fungierten in dieser Phase als Forum und Instrument, dessen sich die beteiligten Großmächte und weiteren Staaten bedienten.

Die Folgen für die Region waren äußerst ambivalent. Einerseits führten die Namibia betreffenden Regelungen zur kolonialen Unabhängigkeit des von Südafrika völkerrechtswidrig besetzten Landes. Die Vereinten Nationen sicherten mit der *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG) nach einem mißglückten Start erfolgreich die Übergangsphase zur Eigenstaatlichkeit und die ersten freien Wahlen ab. Der andere Teil der Vereinbarungen, der sich auf Angola bezog, erwies sich als weniger sorgfältig vorbereitet und folgenreich. Zwar gelang unter Aufsicht der *United Nations Angola Verification Mission* (UNAVEM I) der Abzug kubanischer Truppen aus Angola. Doch war damit noch nicht der Konflikt zwischen der angolanschen Regierung und der Rebellenorganisation UNITA (*União Nacional para a Independência total de Angola*) beigelegt. Vielmehr wurde schon bald offenkundig, daß der vermeintliche Stellvertreterkrieg auch tiefreichende interne Wurzeln hatte. Hinzu kam, daß die südafrikanische Unterstützung für die UNITA auf informellen Kanälen fort dauerte. Die im Mai 1991 erzielte Friedensvereinbarung von Bicesse sollte unter Beteiligung von UN-Truppen (UNAVEM II) implementiert werden; doch litt dieser "Spareinsatz" (Kühne 1994a) bereits unter dem nachlassenden Interesse der internationalen Gemeinschaft und war den Herausforderungen nicht angemessen. Als es im Oktober/November 1992 zum erneuten Kriegsausbruch kam, reagierte die Weltorganisation umsichtiger und mit größerem Engagement. Doch Angola machte auf bestürzende Art deutlich, wie begrenzt die Wirkung globalen Engagements in Konflikten ist, in denen die Kriegsparteien über wenig Versöhnungsbereitschaft und umfangreiche Ressourcen zur Perpetuierung des Konflikts verfügen.

Konfliktbeendigung und Konflikttransformation in Mosambik bieten im Unterschied zu Angola gleich in mehrfacher Hinsicht ein interessantes Fallbeispiel für einen vergleichsweise gelungenen Versuch kooperativer Friedenssicherung nach dem Ende der Bipolarität. Bei der Konfliktbeile-

gung spielte mit der *Comunita Sant'Egidio* ein nicht-staatlicher Akteur eine zentrale Rolle und konnte durch eine geschickte, von Italien und dem Vatikan unterstützte Diplomatie die entscheidenden staatlichen Akteure sowie die UNO einbinden. Mit der *Operações das Nações Unidas em Moçambique* (ONUMOZ) unternahm die Weltorganisation einen komplexen Einsatz, der wesentliche Funktionen auf dem Weg zur Friedenskonsolidierung (Vorbereitung der Wahlen, Demobilisierung etc.) wahrnahm. Eine Analyse dieses Falles arbeitet heraus, welches die Erfolgsfaktoren waren. Ich benenne aber auch die – mitunter beschönigten – Defizite des Einsatzes, so insbesondere die schlecht vorbereitete Zivilpolizei-Komponente und den unausgegorenen Versuch, die humanitäre Unterstützung über ein eigens eingerichtetes UN-Büro zu koordinieren. Das humanitäre Hilfesystem für Mosambik ist zugleich eine problematische Variante von Global Governance: Denn hier fand aus Mißtrauen gegenüber der Regierung sowie aus Rücksichtnahme gegenüber der Rebellenorganisation RENAMO (*Resistência Nacional Moçambicana*) eine sehr weitreichende Internationalisierung öffentlicher Wohlfahrt statt, die staatliche Institutionen zum Teil bewußt an den Rand drängte. Welche Folgen diese Ausrichtung für die Erfordernisse dauerhafter Friedenskonsolidierung hat, verdient deshalb besondere Aufmerksamkeit.

I. Die verspätete Dekolonisierung Namibias: Ein gelungener Übergang unter internationaler Begleitung

Die *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG) bildete eine interessante Mischung aus "alten" und "neuen" Elementen der Friedenssicherung. Sie sicherte die Dekolonisierung des Landes ab – eine Aufgabe, bei der die Vereinten Nationen eine gute Bilanz aufwiesen und über ein hohes Renommee verfügten. Zugleich beschränkte sie sich bei der Umsetzung dieses Ziels nicht allein auf die "klassische" Überwachung eines Waffenstillstandes, sondern war auch an der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen sowie an der Begleitung und Kontrolle des institutionellen Wandels beteiligt¹.

1. Mandat und Struktur von UNTAG

Das Mandat von UNTAG leitete sich im wesentlichen aus Sicherheitsratsresolution 435 vom 29. September 1978 und verschiedenen weiteren UN-Dokumenten zur Umsetzung des Friedensplans ab (siehe hierzu Hearn 1999: 57-76; Kaela 1996: 96-110). Die wichtigsten Elemente von Resolution 435 waren:

1 Die Mission soll hier nur kurz behandelt werden, da die Lösung des Namibia-Konfliktes noch weitgehend in die Zeit des Ost-West-Konflikts fiel.

- die Vereinbarung eines Waffenstillstands;
- die Rücknahme diskriminierender Gesetze;
- die Freilassung aller politischen Gefangenen und die Rückkehr der Flüchtlinge;
- freie und faire Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung;
- die Begleitung und Überwachung der Regelungen durch die UNTAG-Mission, für die eine zivile und eine militärische Komponente vorgesehen war.

UNTAG operierte vom 1. April 1989 bis zum 21. März 1990. Sie hatte auf dem Höhepunkt der Wahlen einen Umfang von etwa 8.000 Personen, davon 3.500 Zivilisten und 4.493 Militärs; das Budget umfaßte 373 Mio. US-\$ (vgl. Ahtisaari 1994: 64; Bennett 1995: 175). Das Militärpersonal war insbesondere im Norden stationiert. Es umfaßte 300 Militärbeobachter, drei Bataillone à 850 Mann aus Kenya, Malaysia und Finnland sowie logistische Einheiten mit insgesamt etwa 1.700 Personen. Im November 1989 war die Maximalzahl von 4.493 Soldaten erreicht². Die Hauptaufgabe von UNTAG bestand darin, den Waffenstillstand und den Rückzug südafrikanischer Truppen zu überwachen. Außerdem sollte die Auflösung der von Südafrika gebildeten Kommandoeinheiten und ethnisch strukturierten Streitkräfte kontrolliert und eine Infiltration an den Grenzen verhindert werden.

Der UN-Sonderbeauftragte, Marti Ahtisaari, leitete die zivile Komponente von UNTAG. Diese umfaßte neben seinem Büro eine Rechtsabteilung, den *UN High Commissioner for Refugees* (UNHCR), die Wahlabteilung, die Verwaltungsabteilung und die Zivilpolizei (*Civilian Police*, CIVPOL).

Ahtisaari handelte mit dem südafrikanischen Generaladministrator, Louis Pienaar, und den Konfliktparteien die Details des Übergangs aus. Gemäß Resolution 435 hatte der von Pretoria ernannte Generaladministrator weitreichende Vollmachten während der Übergangszeit und war mit Unterstützung der südwestafrikanischen Polizei insbesondere auch für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit verantwortlich (vgl. Asante/Asombang 1989: 4; Hearn 1999: 63-65). Die kleine Wahlabteilung wurde unmittelbar vor den Wahlen auf 885 Personen aus 27 Ländern aufgestockt. Die zentrale Aufgabe der Zivilpolizei-Komponente bestand darin, die *South West African Police* (SWAPOL) zu überwachen. Nachdem CIVPOL zunächst aus 500 Polizisten bestand, wurde das Personal Ende Oktober 1989 auf 1.500 Beamte aufgestockt.

2 Eigentlich waren 7.500 Soldaten geplant gewesen, doch reduzierte der Sicherheitsrat den genehmigten Umfang dann auf 4.650 Personen (vgl. Melber 1990: 89).

2. Implementierung der Vereinbarungen durch UNTAG

UNTAG hatte einen äußerst schlechten Start. Aufgrund von Abstimmungsproblemen und von Uneinigkeit im New Yorker UN-Sekretariat waren bis zum 1. April 1989 nur 1.000 Mann angekommen, die zudem ungenügend ausgerüstet waren. Dies war um so problematischer, als am 1. April SWAPO-Einheiten die angolansische Grenze überquerten. Es kam zu blutigen Auseinandersetzungen mit südafrikanischen Sicherheitskräften, die entgegen dem Abkommen ihre Basen verließen. Bei den zweiwöchigen Kämpfen wurden mehr als 300 SWAPO-Kämpfer getötet. Die Hintergründe für die SWAPO-Aktion sind nach wie vor unklar; möglicherweise wollte die Befreiungsbewegung in Ovamboland sichtbare Präsenz zeigen. Auf jeden Fall bestand aber zwischen beiden Seiten in dieser prekären Übergangsphase noch erhebliches Mißtrauen (vgl. Harnett-Sievers 1990: 7-8).

Reginald Herbold Green (1995: 215-216) gibt an, daß die SWAPO die Aktion angekündigt habe und sich 1.500 bis 2.000 SWAPO-Kämpfer bei den Sammlungsstellen der UNTAG hätten melden wollen. Die Vereinten Nationen akzeptierten demgegenüber die südafrikanische Erklärung, daß es sich um einen irregulären Übertritt gehandelt habe und ein Eingreifen notwendig gewesen sei. Am 9. April wurde eine Vereinbarung über den Rückzug der SWAPO-Truppen unter UNTAG-Begleitung abgeschlossen, doch dauerte es bis Mitte Mai 1989, bis die SWAPO-Einheiten sich zurückgezogen hatten und auch die Soldaten der *South African Defence Force* (SADF) wieder in ihren Basen waren. Ein Teil der SWAPO-Kämpfer war nach Abschluß der Kämpfe unmittelbar wieder zurück nach Angola verbracht worden (vgl. Green 1995: 216), ein anderer Teil fand sich an den Sammlungspunkten ein oder verschwand einfach (vgl. Griffiths 1996: 474-475). Die Glaubwürdigkeit von UNTAG war zunächst insbesondere auf Seiten der SWAPO erschüttert, der Übergangsprozeß schien gefährdet. Die Autorität von UNTAG konnte aber mit der vollen Dislozierung ab Mitte Mai 1989 allmählich wiedergewonnen werden³.

Nur mäßig erfolgreich war zunächst auch die Zivilpolizei-Komponente. Die südwestafrikanische Polizei SWAPOL verweigerte fast vollständig die Kooperation. Besonders bedrohlich war, daß nach wie vor die *Koevoet* – eine *counter-insurgency*-Einheit der SWAPOL – fortbestand. Sie hielt eine Atmosphäre der Angst und Einschüchterung aufrecht. Erst nach erheblichem Druck aus Windhoek und New York und angesichts sich häufender Berichte über die Aktivitäten der *Koevoet* wurde die Einheit aufgelöst (vgl. Hearn 1999: 63-65; Fetherston 1994a: 63-64, 67).

Trotz des anfänglichen Debakels und des schwierigen Verhältnisses zu SWAPOL und *Koevoet* gelang es UNTAG schließlich, die südafrikanische Politik der Destabilisierung zu beenden und den Weg in die Unabhän-

3 Vgl. Fetherston 1994a: 65-66; Hampson 1992: 136; Green 1995: 216; Griffiths 1996: 474-475.

gigkeit zu ebnen. Eine "Erfolgsgeschichte" stellten die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung dar. Zwischen dem 3. Juli und 23. September wurden 700.000 Wähler registriert. Der UN-Beauftragte Ahtisaari handelte v.a. mit dem Büro des südafrikanischen Generaladministrators aus, daß wesentliche Vorgänge und Streitigkeiten sowohl von UNTAG als auch vom Generaladministrator überprüft wurden. Außerdem gelang es ihm, mit den Führern der neun politischen Parteien einen Verhaltenskodex zu vereinbaren.

An den Wahlen vom 7. bis 11. November 1989 nahmen 97 Prozent der Stimmberechtigten teil; nur 1,4 Prozent der Stimmen war ungültig. Die SWAPO erhielt 57% der Stimmen und gewann 41 der 72 Sitze in der Verfassungsgebenden Versammlung. 21 Sitze gingen an die DTA; sie erreichte 29% der Stimmen⁴. Die übrigen Sitze fielen an einige kleinere Parteien. Keine der Parteien hatte somit die Zweidrittelmehrheit erlangt. Die Verfassung wurde mit Bezug auf die Verfassungsprinzipien von 1982 in kürzester Zeit konsensual ausgehandelt und im Februar 1990 angenommen⁵. Daß dies so rasch ging, hing zum einen mit der klaren SWAPO-Mehrheit zusammen. Die anderen Parteien, die sich ohnehin aus der starken Loyalität zu Südafrika gelöst hatten, waren dadurch zum Kompromiß gezwungen. Zugleich strebte die SWAPO eine schnelle Unabhängigkeit an. Sie kam deshalb den Forderungen der Opposition (und insbesondere der weißen Bevölkerung) entgegen und stimmte weitreichenden Garantien bei sozialen, politischen und Eigentumsrechten zu (vgl. Green 1995: 217). Die Unabhängigkeit wurde am 21. März 1990 erklärt. Am gleichen Tag zog die UNTAG ab⁶.

3. Bewertung von UNTAG: Ein "ziviler Blauhelmeinsatz" mit beschränkten Kompetenzen und hoher Abhängigkeit von der Kooperation Südafrikas

In operativer Hinsicht wies die Namibia-Mission einige deutliche Defizite auf. Die schleppende Stationierung begünstigte den erwähnten Zusammenstoß zwischen zurückkehrenden Kämpfern der Befreiungsbewegung SWAPO und Einheiten der südafrikanischen Armee. Auch die Kommunikationswege funktionierten nur unzureichend. Insbesondere berichteten auf lokaler Ebene die Streitkräftekommandeure nicht den politischen Beamten, sondern nur dem Oberkommandierenden in Windhoek. CIVPOL war zudem nur begrenzt wirksam und litt unter mangelnden Durchsetzungsmöglichkeiten. So konnten CIVPOL-Beamte

4 Eine ausführliche Analyse der Wahlen findet sich bei Harneit-Sievers 1990: 24-36.

5 Vgl. Fetherston 1994a: 69-70; Hampson 1992: 136; Harneit-Sievers 1990: 36-42.

6 Kurz zuvor hatte sie noch Berichte für den ständigen UNDP-Vertreter in Namibia vorbereitet. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen setzte dann bestimmte Aspekte der zivilen Arbeit von UNTAG fort.

bei Vergehen der lokalen Polizei über diese Vorfälle nur berichten, nicht aber einschreiten. Erst recht konnte CIVPOL-Personal nicht unmittelbar reagieren, wenn ihm gewaltsame Vorfälle gemeldet wurden. Dennoch gibt es Hinweise, daß sich die Präsenz von CIVPOL konfliktmindernd ausgewirkt hat (vgl. Hearn 1999: 150-164). Auch die Überwachung der Wahlen hatte Grenzen. So verfügten der hiermit beauftragte irische Völkerrechtler Sean O'Linn und seine Kommission nicht über die Kompetenz, Verurteilungen – zum Beispiel bei Wahlbetrug – auszusprechen (vgl. Chopra 1995: 79-80)⁷.

Insgesamt kann der Einsatz aber als Erfolg gewertet werden. Henning Melber (1990) spricht recht treffend von einem "Modell mit Schönheitsfehlern". Denn UNTAG war trotz zahlreicher Komplikationen in mehrfacher Hinsicht richtungsweisend. Zum einen handelte es sich um die erste UNO-Friedensmission in Subsahara-Afrika, seitdem ein Vierteljahrhundert zuvor die ONUC-Mission (1960-64) gescheitert war. Zweitens war UNTAG der Vorläufer für ein *second generation peacekeeping*, das im Sinne multidimensionaler Friedenssicherung über rein militärische Aufgaben hinausging und mit der Vorbereitung von Wahlen und der Kontrolle der Polizei explizit Elemente des *peace-building* und *institution building* einbezog. Mit anderen Worten: "[UNTAG] paved the way for future UN interventions in Cambodia, Central America and Mozambique" (Hearn 1999: 219). Die UNTAG-Mitglieder waren dabei unter anderem mit der Aushandlung von Erklärungen, mit der Unterstützung lokaler Versöhnungsbemühungen sowie mit der Beobachtung von Polizeiuntersuchungen befaßt (vgl. Fetherston 1994a: 70-71). Eine wichtige Rolle spielte UNTAG insbesondere bei der Formulierung der Wahlgesetze. Außerdem achtete die Mission darauf, daß die Regelungen von der südafrikanischen Administration auch tatsächlich umgesetzt wurden (vgl. Chopra 1995: 79).

Innerhalb von UNTAG traten zwischen den zivilen und militärischen Komponenten durchaus Schwierigkeiten auf. Der Militärkommandeur war zwar formell dem UN-Sonderbeauftragten untergeordnet, doch gab es zwischen den beiden Funktionsträgern erhebliche Abstimmungsprobleme. Außerdem war das zivile Element nur unzureichend ausgestattet. Dennoch gelang es dem UN-Sonderbeauftragten, Einfluß zu nehmen. Er hatte zwar gegenüber dem südafrikanischen Generaladministrator nur begrenzte Kompetenzen, doch konnte er als Barriere gegen Entscheidungen auftreten, die dem Friedensprozeß entgegenliefen. Über seine 42 politischen Büros vor Ort machte er zudem auf Verstöße gegen Vereinbarungen aufmerksam und konnte diese im Zweifelsfall an den UN-Generalsekretär und den UN-Sicherheitsrat weiterleiten (vgl. Chopra 1995: 79).

7 Siehe auch Green 1995: 218-219; Melber 1991: 3; Weiland 1995: 63-65.

Die Begleitung Namibias in die Unabhängigkeit sowie zu einem politischen System mit demokratischen Verfahren erbrachte genau den Beitrag, den die internationale Gemeinschaft zum Ende des Ost-West-Konflikts und angesichts der sich anbahnenden Transformation des Apartheidregimes in Südafrika leisten konnte. Belohnung und Anreiz für weitere Einsätze mit multidimensionalem Charakter war nicht zuletzt der verheißungsvolle Start der jungen afrikanischen Demokratie, die die meisten Beobachter zu Beginn der 90er Jahre nachdrücklich begrüßten. Ein Jahrzehnt später – dies soll hier nicht unerwähnt bleiben – ist diese Einschätzung großer Ernüchterung gewichen. Auch wenn Namibia nach wie vor über formaldemokratische Strukturen verfügt, so hat die regierende SWAPO unter Führung von Partei- und Regierungschef Sam Nujoma doch – ähnlich wie andere afrikanische Regierungsparteien – ein klientelistisches Herrschaftssystem gebildet und eine "Entwicklung zum faktischen Ein-Partei-Staat" (Melber 2000: 168) vorangetrieben. Die frühere Befreiungsbewegung genießt zwar nach wie vor große Unterstützung in der Bevölkerung, doch ist der politische Alltag zunehmend durch Patronage und Elemente der Repression geprägt. Die Regierung wird nur in sehr begrenztem Rahmen durch eine insgesamt noch schwache Zivilgesellschaft und Presse kontrolliert (vgl. Weiland 1999)⁸.

Diese Entwicklung verändert nicht die Einschätzung von UNTAG, sie wirft aber Licht auf zwei Aspekte: Zum einen kann das für den Übergangsprozeß wichtige Bekenntnis der SWAPO zu demokratischen Spielregeln, das im Einklang mit global anerkannten Normen stand, nicht vorbehaltlos als authentische Willensbekundung, sondern muß auch als taktisches Instrument auf dem Weg zum Machterwerb gewertet werden. Zweitens zeigt sich, daß die internationale Gemeinschaft selbst bei gelungenem Engagement Staaten immer nur in bestimmten Phasen ihrer Entwicklung effektiv unterstützen kann. Die Tragfähigkeit der in dieser Zeit gefundenen Arrangements wird dann maßgeblich von der politischen Kultur im Lande selbst bestimmt.

8 Der zunehmend autoritäre Regierungsstil in Namibia weist gewisse Parallelen zu den jüngsten Entwicklungen in Zimbabwe auf, wo der ehemalige Befreiungskämpfer und langjährige Präsident Robert Mugabe sich zum Despoten entwickelt hat und rücksichtslos Gewalt gegen regimekritische und oppositionelle Kräfte schürt und ausübt. In Namibia werden rechtsstaatliche Spielregeln aber noch in größerem Umfang eingehalten.

II. Angola: Wechselhaftes Konfliktmanagement und das Scheitern an tiefverwurzelten Kriegsstrukturen

Eng mit dem Namibia-Einsatz verbunden war die *United Nations Verification Mission in Angola* (UNAVEM I). Sie überwachte zwischen Januar 1989 und Juni 1991 den Abzug der kubanischen Truppen aus Angola, der vereinbarungsgemäß vonstatten ging. Damit war jedoch der innerstaatliche Konflikt in Angola nicht beigelegt. Erst im Mai 1991 vermittelte Portugal zwischen der angolanschen Regierung und der Rebellenorganisation UNITA (*União Nacional para a Independência total de Angola*) das Abkommen von Bicesse, an dem die USA und die Sowjetunion als Garantiemächte beteiligt waren. Es sah die Demobilisierung der Ex-Kombattanten, die Bildung einer neuen Armee und die Abhaltung von Wahlen vor. Die erst spät einbezogenen Vereinten Nationen begleiteten diesen Prozeß mit einem Peacekeeping-Einsatz (UNAVEM II), der nur sehr unzureichend ausgestattet war. Der Friedensprozeß scheiterte nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom September 1992. UNITA-Chef Jonas Savimbi erkannte den Erfolg der Regierungspartei MPLA (*Movimento Popular de Libertação de Angola*) und von Präsident José Eduardo dos Santos nicht an. Die heftigen Kämpfe mündeten in eine humanitäre Katastrophe, der 1993/94 mehrere hunderttausend Menschen zum Opfer fielen.

Die Vereinten Nationen übernahmen vor diesem Hintergrund die Federführung im Konfliktmanagement und entschlossen sich zu einem umfangreicheren Engagement. Im November 1994 vermittelten sie das Lusaka-Abkommen, mit dem die Konfliktparteien das Ergebnis der Wahlen vom Herbst 1992 anerkannten und einer überarbeiteten Friedensvereinbarung zustimmten. UNAVEM II wurde daraufhin im Februar 1995 in UNAVEM III umgewandelt und auf bis zu 7.000 Soldaten ausgeweitet. Die mit Ablauf der Mission im Juni 1997 verzeichneten Fortschritte bei der Bildung einer "Regierung der Einheit und Nationalen Versöhnung" (GURN) und der Demobilisierung waren jedoch brüchig. Vor allem die UNITA, die sich aus dem illegalen Diamantenverkauf finanziert, verstieß immer wieder gegen die Vereinbarungen. Die UNAVEM-Nachfolgeoperation MONUA (*United Nations Observer Mission in Angola; Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola*) konnte mit ihren ca. 1.000 Polizisten, Soldaten und Beobachtern nicht verhindern, daß das Land immer weiter in einen erneuten Krieg abglitt. Die Mission wurde am 26. Februar 1999 beendet.

Im folgenden sollen zunächst die kolonialen Hintergründe des Konflikts und die Formierung der Konfliktparteien im Dekolonisationskrieg skizziert werden. Ohne diesen Kontext lassen sich weder die Probleme der Staatsbildung in Angola noch die soziale, ethnische und regionale Basis des Konflikts verstehen. Anschließend behandle ich den "internationalisierten Bürgerkrieg" seit der Unabhängigkeit von 1975, der durch starke externe Intervention geprägt war. Mit den Angola-Namibia-Abkommen

vom 22. Dezember 1988⁹ wurde der Konflikt von der Supermächtekonkurrenz abgekoppelt, konnte aber in seinen Kernelementen nicht gelöst werden. Wie Portugal in den Folgejahren unter US-amerikanischer und sowjetischer Beteiligung eine interne Konfliktregelung herbeizuführen suchte, schildert das dritte Unterkapitel. Das vierte Unterkapitel geht auf das im Mai 1991 vereinbarte Bicesse-Abkommen ein, dem eine Fehleinschätzung der tiefverwurzelten Kriegsstrukturen zugrunde lag, wie der erneute Kriegsausbruch im Oktober 1992 dramatisch unter Beweis stellte.

Fünftens untersuche ich, wie die Vereinten Nationen in der heißen Kriegsphase 1993/94 die Federführung bei den internationalen Vermittlungsbemühungen übernahmen. In einem mit Sanktionsdrohungen gegen die UNITA untermauerten Kraftakt wurde das Lusaka-Protokoll vom 20. November 1994 erreicht. Warum das Abkommen trotz des vergleichsweise gut vorbereiteten UNAVEM III-Einsatzes scheiterte und die Vereinten Nationen schließlich mit dem MONUA-Mission nur noch ihr vorheriges Engagement abwickelten, erörtert das sechste Unterkapitel. Seit dem Abzug von MONUA unterhält die UNO nur noch ein kleines Büro in Luanda. Dieses weitgehende Disengagement der Weltgemeinschaft fällt zeitlich mit dem Ausbruch der dritten Kriegsrunde seit 1975 zusammen, die im Dezember 1998 begann. Das siebte Unterkapitel geht hierauf ein. Zugleich hat die Weltorganisation aber im Juli 1998 das Sanktionsregime gegen die UNITA verschärft und insbesondere das Diamantengeschäft in den Blick genommen. Dieser erste ernstgemeinte Versuch der Weltorganisation, gezielte Sanktionen (*targeted sanctions*) gegen die Rebellenorganisation zu unternehmen und dabei auch Verstöße aufzudecken sowie Sanktionsbrecher zu benennen, findet im achten Unterkapitel ebenso Beachtung wie eine veränderte US-Politik, die Ende der 90er Jahre mehr und mehr auf ein Containment der UNITA und eine Aufwertung der angolanischen Regierung setzte. Das abschließende Fazit faßt zusammen, wie globale Einmischung an tiefverwurzelten Kriegsstrukturen und an einem verflochtenen regionalen Konfliktsystem scheitern kann.

1. Kolonialherrschaft und Dekolonisation

Der Angola-Krieg begann 1961 als Befreiungskampf gegen die portugiesische Kolonialherrschaft, die sich im Laufe der Jahrhunderte vom transatlantischen Sklavenhandel zum Siedlerregime entwickelt hatte. Die Ursprünge der kolonialen Inbesitznahme reichen bis in das 15. Jahrhundert zurück (vgl. Somerville 1986: 7-15). 1483 entdeckten Portugiesen die Region um Luanda, die südlich des Kongo-Flusses liegt. 1575/76 gründeten sie die Küstenstadt Luanda. Sie bildete den Ausgangspunkt für die De-

9 Vgl. Agreement among the People's Republic of Angola, the Republic of Cuba and the Republic of South Africa. New York: United Nations (Security Council Document S/20345, 22 December 1988).

portation von schätzungsweise 3 Mio. Sklaven – vor allem nach Brasilien. Die Grenzen des heutigen Angola wurden 1884/85 auf der "Berliner Kon-go-Konferenz" vereinbart. Danach begann die Eroberung des Landesinneren, die erst 1920 abgeschlossen war. Ab 1928 forcierte das Regime von António Oliveira Salazar in Portugal die Auswanderung und baute Angola systematisch zur Siedlerkolonie aus. Die Kolonialmacht eignete sich Land und Besitz an, beutete die Rohstoffressourcen des Landes aus und preßte die einheimische Bevölkerung durch Zwangsarbeit aus – was sie mit ihrer "zivilisatorischen Mission" rechtfertigte (vgl. Meyns 1997a: 113). Die Zahl der weißen Siedler stieg von 80.000 (1950) auf 170.000 (1960) und umfaßte zur Zeit der Unabhängigkeit etwa 300.000¹⁰.

Der koloniale Staat in Angola war repressiv und autoritär. Die kapitalistische Durchdringung unternahm der portugiesische Kolonialismus jedoch im Vergleich zu Frankreich und Großbritannien erst spät und mit vergleichsweise geringem Erfolg (vgl. Pereira 1994: 6). Staats- und Nationenbildung nach der Unabhängigkeit standen in Angola von daher vor einem dreifachen Problem: Erstens hinterließen die portugiesischen Kolonialbeamten und Siedler beim überstürzten Ende der Kolonialherrschaft vergleichsweise leistungsschwache Strukturen. Zweitens gab es eine starke ethno-regionale Separierung, die zum Teil in der Kolonialzeit verschärft worden war und bis heute relevant ist. Die größte ethnische Gruppe bildeten und bilden dabei die Ovimbundu, die im zentralen Hochland und in der entsprechenden Küstenregion siedeln und etwa 38% der Gesamtbevölkerung stellen. Es folgen mit 23% die Kimbundu, die die Hauptstadt Luanda dominieren und auch größere Teile des Landesinneren besiedeln. Die drittgrößte Gruppe sind schließlich die Bakongo, die im Nordwestangola sowie in der Exklave Cabinda wohnen und etwa 13% der Bevölkerung stellen (vgl. Meyns 1993b: 320-321; Pereira 1994)¹¹.

Drittens war die soziale Zusammensetzung bzw. Klassenstruktur am Ende der Kolonialzeit deutlich durch die Merkmale einer Siedlerkolonie geprägt, bei der die einheimische Bevölkerung selbst in mittleren Positionen kaum vertreten war. Die oberste Schicht der Großgrundbesitzer, Geschäftsleute, Kolonialbeamten und Militäroffiziere bestand fast ausschließlich aus Portugiesen. Ebenso setzte sich die städtische Mittelklasse überwiegend aus Weißen zusammen. Allerdings hatten gebildete Afrikaner hier einige Positionen eingenommen. Die große Mehrzahl der Afrikaner lebte in Subsistenzökonomie oder kleinbäuerlicher Marktwirtschaft (vgl. Sogge 1992; Guimarães 1998: 23-30)¹².

10 Vgl. Pereira 1994: 4-5; Cleary 1999: 143.

11 Insgesamt geht man von mindestens neun ethno-kulturellen Gruppen aus, die zum Teil auch Siedlungsgebiete und Verbindungen in den Nachbarländern haben (vgl. Meyns 1993b: 320-321; Pereira 1994: 2 [Map 1]).

12 Die 350.000 bis 400.000 Weißen dominierten die moderne Ökonomie und die devisa bringende Exportproduktion. Eng mit ihnen verbunden waren 100.000

Der antikoloniale Widerstand formierte sich vor diesem Hintergrund vorrangig entlang ethno-regionaler und ethno-sozialer Linien (vgl. Sommerville 1986: 21-45). Er begann 1956, als sich unter Führung von Agostinho Neto mit der *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA) die erste Befreiungsbewegung gründete, die am 4. Februar 1961 den bewaffneten Kampf aufnahm. Die MPLA stützte sich auf die städtischen Mbundu und Mestizen (*mestiços*), wurde aber vor allem von *assimilados* geprägt. Dabei handelt es sich um nicht-weiße Nachkommen der multi-rassischen Bourgeoisie, die sich im 19. Jahrhundert in Luanda und Benguela herausgebildet und deren Reichtum sich im wesentlichen auf den Sklavenhandel gegründet hatte. Ihre Stellung wurde insbesondere durch die massive portugiesische Immigration nach dem Zweiten Weltkrieg untergraben. Als weitere Gruppe bildeten sich die neuen *assimilados* heraus. Sie zeichneten sich weniger durch ihren materiellen Besitzstand als vielmehr durch ihre Bildung aus, die sie häufig in Missionsschulen erworben hatten. Die Spannungen zwischen Mestizen sowie neuen und alten *assimilados* wurden innerhalb der MPLA durch eine inklusive Ideologie überlagert. Freilich hatte der dabei propagierte Marxismus-Leninismus wenig Bezug zu den realen "Klassenverhältnissen"¹³. Außerdem gelang es der MPLA nicht, über die *petite bourgeoisie* sowie die Ethnie der Kimbundu hinaus maßgebliche Unterstützung – insbesondere in den ländlichen Gebieten – zu erhalten (vgl. Cleary 1999: 143).

Neben der MPLA wurde 1962 die *Frente Nacional de Libertação de Angola* (FNLA) ins Leben gerufen, in der verschiedene Vorgängerorganisationen mündeten. Die FNLA stützte sich hauptsächlich auf die agrarische Bakongo-Bevölkerung im Nordosten des Landes. Diese lehnte nicht nur die weißen Siedler ab, sondern wandte sich 1961 in einem Aufstand auch gegen *mestiços* und *assimilados*. Die FNLA pflegte enge Beziehungen zum Mobutu-Regime in Kongo-Zaire. Ihr Anführer, Holden Roberto, war ein Schwager des zairischen Präsidenten. Mobutu hatte bei der Unterstützung der FNLA unter anderem strategische Interessen. Insbesondere ging es ihm um die Sicherung der Benguela-Bahnlinie, über die Rohstoffe aus der Provinz Katanga zu den atlantischen Seehäfen gebracht wurden. Außerdem beabsichtigte er, den von angolanischem Territorium aus operierenden Shaba-Sezessionisten den Rückhalt zu nehmen.

bis 150.000 Mestizen sowie ca. 150.000 *assimilados*, die formell gleichgestellt waren. Über 90% der Bevölkerung lebten jedoch in einer kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Durch Zwangsarbeit, Enteignung, den Zwang zum Anbau von Exportgütern (z.B. Baumwolle, Kaffee, Sisal, Zuckerrohr, Weizen, Rizinus), die Einführung von Kopfsteuern und die Untergrabung traditioneller Autoritäten durch Kolonialverwaltung und Mission wurde die ländliche Bevölkerung mit dem kolonialen Marktsektor in Verbindung gebracht. Vgl. Pössinger 1992: 98-99; Meyns 1993b: 321-322; siehe auch ausführlich Sogge 1992.

13 Vgl. Pereira 1994: 7; siehe auch Fituni 1995: 149-150; Gunn 1992: 40, 46.

1966 konstituierte sich eine dritte politische Kraft: Unter Führung von Jonas Savimbi spaltete sich die UNITA von der FNLA ab. Sie stützte sich im wesentlichen auf die ländliche Bevölkerung der Ovimbundu (vgl. Gunn 1992: 47; MacQueen 1998: 402-403). Hintergrund der Abspaltung war, daß die Ovimbundu nicht angemessen in den von Bakongo dominierten FNLA-Führungsstrukturen repräsentiert waren. Die Führung der UNITA rekrutierte sich zunächst aus den neuen *assimilados* und sprach sich für einen "chinesischen Sozialismus" aus – nicht zuletzt, um Unterstützung seitens der VR China zu erhalten. Ab 1974 verfolgte sie freilich eine deutlich anti-kommunistische Ideologie (vgl. Gunn 1992: 40-41). Vor allem aber setzte sie auf einen Ethno-Populismus, der den afrikanischen "Traditionalismus" der Ovimbundu gegen die vermeintlich fremdbestimmte Mestizen-Herrschaft der MPLA in Luanda ausspielte (vgl. Pereira 1994: 7-8). Neben den Ovimbundu waren auch Cabindas, Bakongos, Lunda-Chokwes, Nganguelas und andere Volksgruppen in den UNITA-Führungsstrukturen vertreten (vgl. Cleary 1999: 143).

Bereits im Dekolonisationskrieg (1961-74) hatte es tödlich ausgetragene Feindschaften zwischen den drei Befreiungsbewegungen MPLA, FNLA und UNITA gegeben. Immer wieder kam es zu blutigen Auseinandersetzungen, sobald Guerilla-Kämpfer einer Befreiungsbewegung das Territorium einer anderen nutzten. Die MPLA beschuldigte in dieser Zeit die UNITA, mit den portugiesischen Sicherheitskräften auf Kosten der MPLA zu kooperieren (vgl. Somerville 1993: 58). Die Rivalitäten wurden durch externe Einmischung weiter entfacht. So operierte die FNLA von Kongo-Zaire aus. Die CIA versorgte auf Drängen zairischer Führungszirkel die FNLA ab 1962 mit Waffen und Geld (vgl. Stockwell 1978: 58-59). Nach einem Protest Portugals wurde die Hilfe 1969 weitgehend zurückgefahren. Ab 1973 ersuchte die FNLA daraufhin die VR China um Unterstützung, die sich in einer Reihe von Dritte Welt-Konflikten als Gegenspieler der Sowjetunion profilieren wollte (vgl. Gunn 1992: 40, 47; Papp 1993: 164). Die UNITA wurde im Machtkampf der verschiedenen anti-kolonialen Bewegungen ebenso wie die FNLA durch die CIA unterstützt¹⁴. Sie wurde zudem vor 1974 in begrenztem Maße durch die VR China gefördert und war eng mit Zambia verbunden (vgl. Somerville 1993: 58). Die MPLA wiederum hatte seit 1963 Unterstützung durch die Sowjetunion, andere osteuropäische Staaten und vor allem Kuba empfangen.

14 Ein öffentlich zugängliches CIA-Dokument, das CIA-Waffen- und Materiallieferungen an FNLA und UNITA in dieser Zeit auflistet, ist bei Stockwell (1978: 265-266, Appendix 5) abgedruckt. Zur CIA-Unterstützung gehörte auch die Entsendung von Militärberatern, die offiziell als "intelligence gatherers" bezeichnet wurden, sowie die Rekrutierung von Söldnern. Der US-Kongreß wurde hinsichtlich dieser Aktivitäten Mitte der 70er Jahre bewußt in die Irre geführt (vgl. Stockwell 1978: 176-190; 220-226; 227-239).

Trotz dieser Rivalitäten gelang es den verschiedenen Bewegungen Mitte der 70er Jahre, die Kolonialherrschaft abzuschütteln. Zusammen mit den anti-kolonialen Befreiungsbewegungen in Mosambik und Guinea-Bissau forderten die Kämpfe in Angola den portugiesischen Staat bis an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit heraus. Dies war ein Grund für den Staatsstreich, den am 25. April 1974 junge Offiziere in Portugal vornahmen¹⁵ und der die koloniale Unabhängigkeit in Afrika ermöglichte (vgl. Pereira 1994: 8-9).

2. Von der Unabhängigkeit bis zu den Angola-Namibia-Abkommen (1975-1988)

In Mosambik hatte die neue portugiesische Führung die Macht unmittelbar an die dortige Befreiungsbewegung FRELIMO unter Führung von Samora Machel abgegeben (siehe hierzu Kapitel C.III). In Angola zögerte sie jedoch, da es hier nicht – wie in Mosambik – ein relativ konsolidiertes Gegenüber gab, sondern drei untereinander zerstrittene Befreiungsbewegungen. Kurz vor ihrem Abzug vermittelten die Portugiesen im Januar 1975 das Alvor-Abkommen. Es sah eine Machtteilung zwischen den Konfliktparteien, eine Übergangsregierung und einen Wahlprozeß vor. Doch die Vereinbarungen brachen nach wenigen Wochen zusammen (vgl. Hampson 1992: 129; Somerville 1986: 41), da die in Auflösung befindliche portugiesische Kolonialverwaltung bereits jegliche Kontrolle verloren hatte. Es entstand ein Machtvakuum, das Angola in den Jahren 1974 bis 1976 für Supermachtintervention und regionale Destabilisierung äußerst anfällig machte (vgl. Gunn 1992: 45-46; MacQueen 1998: 403).

Die Unterstützung der verschiedenen Konfliktparteien in diesem "internationalisierten Bürgerkrieg" (Pereira 1994) muß angesichts der weltpolitischen Änderungen Mitte der 70er Jahre verstanden werden. Die US-Hegemonie hatte durch die Ölpreiskrisen, die Aufhebung des Gold-Dollar-Standards und vor allem die Niederlage in Vietnam erhebliche Risse bekommen. Die Einnahme Saigons durch nordvietnamesische Truppen im April 1975 verstärkte bei amerikanischen Entscheidungsträgern die Angst, Moskau könne die globale Schwäche der USA ausnutzen. Und tatsächlich forderte die UdSSR die USA in Afrika offen heraus. Insbesondere Henry A. Kissinger, Nationaler Sicherheitsberater von US-Präsident Richard Nixon, war von der Vorstellung gefangen, Moskau wolle durch kleinste Gewinne die amerikanische Entschlossenheit testen. Angola war in dieser Logik der nächste Schauplatz für die globale Macht- und Systemkonkurrenz (vgl. Gunn 1992: 51).

15 Sie waren in der MFA (*Movimento das Forças Armadas*) zusammengeschlossen, einer Gruppe portugiesischer Offiziere, die das militärische Engagement in Übersee beenden und die Regierung von Premierminister Marcello Caetano stürzen wollten. Nach mehreren vergeblichen Anläufen gelang dies am 25. April 1974 in der sog. Nelkenrevolution (vgl. Gunn 1992: 40).

Das Land im südlichen Afrika wurde vor diesem Hintergrund zum Stellvertreterkriegsland *par excellence*. Neben den USA und der Sowjetunion mischten sich Kuba, die VR China sowie Zaire und Südafrika ein (vgl. Guimarães 1998: 85 ff.). Der Konflikt war – wie Phyllis M. Martin (1989: 229) zutreffend feststellte – natürlich auch in hohem Maße intern verursacht, "but it would never have reached such proportions or endured so long without foreign intervention from four continents, including Africa". Als die MPLA am 11. November 1975 die staatliche Unabhängigkeit erklärte und Antonio Agostinho Neto zum ersten Präsidenten ernannte¹⁶, war der post-koloniale Krieg bereits im Gange. Holden Robertos FNLA hatte dabei die Rückendeckung einer Schar externer Mächte: der VR China, der USA, Rumäniens und Zaires (vgl. Somerville 1990: 95-96). Unter direkter Beteiligung von 1.500 regulären zairischen Soldaten und gepanzerten Fahrzeugen marschierte die FNLA im September 1975 auf Luanda zu. Zugleich rückten ab dem 14. Oktober 1975 6.000 südafrikanische Soldaten auf Seiten der UNITA vom Süden her auf das MPLA-Gebiet vor¹⁷.

Die MPLA geriet also in einen Zangenriff. Daraufhin startete am 7. November 1975 das Unternehmen "Carolota": Mit sowjetischer Unterstützung wurden 10.000 bis 12.000 kubanische Soldaten mit Flugzeugen nach Angola gebracht und dort mit modernem Kriegsgerät ausgestattet¹⁸. Sie schlugen die Angriffe zurück und nahmen bis Anfang 1976 wichtige Stellungen von UNITA und FNLA ein. Der Großteil der verbliebenen Portugiesen flüchtete in diesen Monaten außer Landes¹⁹.

16 Agostinho Neto starb im September 1979 in einem Moskauer Hospital an Krebs. Sein Nachfolger wurde José Eduardo dos Santos, der seit dem 20. September 1979 angolischer Präsident ist.

17 Südafrika war bereits unter portugiesischer Kolonialherrschaft im August 1966 sowie 1972 auf angolanesisches Gebiet eingedrungen. Diese Angriffe hatten der Schwächung der SWAPO gedient (vgl. Stultz 1992: 82). Nunmehr ging es der südafrikanischen Regierung darum, eine ihr möglichst freundliche Regierung in Angola zu installieren (vgl. Gunn 1992: 50).

18 Ein wichtiger Faktor für die Intervention war, daß die politisch-militärische Elite Kubas über langjährige persönliche Verbindungen zur MPLA-Spitze verfügte. Dieser "subjektive Faktor" verband sich bei der Interventionsentscheidung mit historischen Erwägungen (gemeinsame Wurzeln mit Angola durch transatlantischen Sklavenhandel) und ideologischen Motiven (Marxismus-Leninismus, Anti-Imperialismus) des Castro-Regimes. Außerdem wollte Castro sich vermutlich durch die Intervention auch bei Entwicklungsländern und Blockfreienbewegung als "Dritte-Welt-Führer" profilieren. Mittlerweile herrscht weitgehend Konsens darüber, daß die kubanische Initiative ohne vorherige Abstimmung mit Moskau entschieden wurde, die Sowjetunion mithin nicht der treibende Faktor war, sondern durch den verbündeten Karibik-Staat unter Druck geriet (vgl. Gunn 1992: 49; siehe auch Rothchild/Hartzell 1995: 180; Breytenbach 1997: 58).

19 Innerhalb eines Jahres (1975-76) flohen 90% der Portugiesen, die die Führungsschicht unter Geschäftsleuten, kommerziellen Farmern, öffentlichen Bediensteten

Seit der Niederlage verübte die FNLA nur noch einzelne Attacken. Nachdem Angola und Zaire 1978 ein Abkommen zur Wiederannäherung unterzeichnet hatten, ließ Mobutu die FNLA fallen. Sie verschwand gänzlich von der politischen Bühne (vgl. Somerville 1993: 58). Der Krieg zwischen MPLA und UNITA ging jedoch in den folgenden Jahrzehnten mit unveränderter Brutalität weiter. David Sogge (1992: 27, Table 2.1) schätzt, daß zwischen 1975 und Mitte 1991 insgesamt 853.000 Tote zu beklagen waren; darunter befanden sich 88.000 Kombattanten, 32.000 Zivilisten, die unmittelbar in Kampfhandlungen ums Leben kamen, sowie 733.000 Zivilpersonen, die indirekt – z.B. durch Unterernährung und Krankheit – den Tod fanden²⁰. Durch kriegsbedingten Hunger, Krankheit etc. sollen darüber hinaus bis zu 1 Mio. Menschen gestorben sein. Angola und Mosambik waren nach UNICEF-Angaben die einzigen Länder weltweit, in denen sich die Kindersterblichkeit in den 80er Jahren erhöhte (vgl. Sogge 1994: 92)²¹.

Der Krieg wurde mit enormem materiellen und finanziellen Aufwand geführt: Schätzungen gehen davon aus, daß die angolansische Regierung allein zwischen 1985 und 1987 sowjetische Waffenlieferungen im Wert von 3 bis 5 Mrd. US-\$ erhielt, darunter MiG-23-Kampfflugzeuge und modernste Luftabwehrtechnologie (vgl. Martin 1989: 231, O'Neill/Munslow 1995: 189). Angola gab zwischen 1975 und 1991 die Hälfte des Staatsbudgets für das Militär aus (vgl. Sogge 1992: 117-118; Martin 1989: 231); über 50% der Exporteinnahmen wurden für Rüstungsgüter aufgewendet (vgl. Martin 1989: 231).

Von zentraler Bedeutung für die Fortdauer des Krieges waren auf Regierungsseite die Erdöleinnahmen, die Ende der 80er Jahre knapp die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts und über 90% der Ausfuhren ausmachten. Bemerkenswert ist, daß 70% der Erdöl-Ausfuhren über die Cabinda Gulf Oil Company liefen – eine Firma, die dem US-Konzern Chevron Oil Company gehört. Damit wurde der Krieg gegen die von den USA unterstützte UNITA kurioserweise maßgeblich durch Ölverkäufe in die Vereinigten Staaten finanziert – eine seltsame "marriage of convenience", wie

ten, Ingenieuren, Ärzten, Lehrern und Geschäftsinhabern gestellt hatten. Vgl. Hodges 1993: 160; siehe auch Gunn 1992: 43; Fituni 1995: 146-147 sowie – für einen Bericht aus erster Hand – Kapuscinski 1987.

20 Siehe zu den Kriegsfolgen in den 80er Jahren mit besonderem Blick auf die Lage der Kinder die UNICEF-Studie "Children on the Front Line" (1989: 35-38, zit. nach Meyns 1992: 74; Meyns 1997a: 119). Sie kommt zu dem Ergebnis, daß Angola auch ökonomisch am stärksten unter der südafrikanischen Destabilisierungspolitik litt. Es trug allein die Hälfte der auf insgesamt 60 Mrd. US-\$ geschätzten Kosten.

21 Vgl. zu den staatsdirigistisch wie kriegswirtschaftlich bedingten ökonomischen Strukturen in Angola auch Sogge (1994: 100), der auf die große Bedeutung von "Parallel-Märkten" verweist, auf denen sich ein Vielfaches der staatlich festgesetzten Preise erzielen läßt.

Phyllis M. Martin (1989: 232) treffend meinte²² (siehe auch O'Neill/Munslow 1995: 189).

Auch die Entwicklungshilfe spielte bei der Stabilisierung des Kriegsregimes eine gewisse, wenn auch nachrangige Rolle. Sie bewegte sich mit 7 bis 15 US-\$ pro Kopf auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Wirkliches Engagement zeigten nur Kuba (bis 1990) und Schweden (vgl. Sogge 1994: 104). Die Hilfe hatte zum Teil positive Wirkungen, insofern sie zum Überleben der ärmsten Stadtbewohner beitrug. Doch diente sie auch der Bereicherung gut situerter Bevölkerungsschichten in einer repressiven Kriegswirtschaft. Schließlich setzte die Regierung die Auslandsunterstützung ein, um sich die Loyalität der eigenen Klientel zu sichern. So kamen die Gelder vor allem den Bewohnern Luandas und anderer Küstenstädte zugute, die *quasi* in Enklaven lebten. Der armen Landbevölkerung, die tendenziell eher der UNITA zuneigte, wurde demgegenüber kaum Beachtung geschenkt (vgl. Sogge 1994: 105).

Die UNITA erhielt ihre Revenuen für die Kriegführung vorrangig durch den Verkauf von Diamanten²³. Außerdem zwang sie die lokale Bevölkerung, Nahrung für ihre Rebellen zu produzieren (vgl. Africa Watch 1991). Schließlich versuchte die UNITA, ihre Position gegenüber der Regierung dadurch zu verbessern, daß sie gezielt die Transport-, Kommunikations- und Elektrizitätsversorgung des MPLA-Staates sabotierte. Trotz dieser äußerst zerstörerischen Kriegführung blieb die militärische Kontrolle bis Ende der 70er Jahre im wesentlichen auf den Südosten des Landes beschränkt. Dies änderte sich, als die UNITA seit Anfang der 80er Jahre massive südafrikanische und zum Teil auch amerikanische Unterstützung erhielt²⁴. Durch finanzielle und militärische Hilfe konnte die Rebellenorganisation ihre Truppenstärke auf 50.000-70.000 Kämpfer ausweiten und ihre militärische Schlagkraft deutlich erhöhen. Die südafrikanische Armee (*South African Defense Force, SADF*) entsandte dabei nicht nur Militärberater, sondern intervenierte im August 1981 auch direkt in Angola, um SWAPO-Guerillatruppen zu verfolgen. Die SADF-Streitkräfte blieben bis 1988 militärisch präsent (vgl. Martin 1989: 230-231; Somerville 1993: 59).

22 Der Widerspruch ging zeitweise sogar noch weiter: Angolanische und kubanische Truppen schützten immer wieder die Ölförderanlagen der Cabinda Gulf Oil Company, die dem US-Konzern Chevron gehörten – und zwar nicht nur gegen Angriffe der separatistischen *Frente de Libertação do Enclave de Cabinda* (FLEC, engl. *Front for the Liberation of the Cabinda Enclave*), sondern auch gegen die von den USA finanzierte UNITA (vgl. Teege 1998).

23 Daneben spielte auch der Verkauf von Gold, Kaffee sowie – v.a. Ende der 80er Jahre – von wilden Tieren und Edelhölzern eine Rolle (vgl. Global Witness 1998b).

24 Bertie Howard (1992: 7) gibt an, daß die USA in den 80er Jahren der UNITA mehr als 300 Mio. US-\$ in Form verdeckter Hilfe zukommen ließen. Die Militärhilfe wurde dabei vom CIA koordiniert (siehe hierzu auch Crocker 1992: 293-296).

Der Machtzuwachs der UNITA wurde auch dadurch begünstigt, daß der US-Kongreß im Juli 1985 das *Clark Amendment* (1976) aufhob (vgl. G. Wright 1997: 118-128; siehe auch Kapitel B.II). Dieses hatte Militärhilfe an sämtliche angolansische Kriegsparteien verboten, solange nicht eine ausdrückliche Zustimmung des Kongresses vorlag. Nachdem Jonas Savimbi 1986 mit einer von Lobby-Organisationen²⁵ gut vorbereiteten Reise Washington besucht hatte, war für die Jahre 1986 bis 1988 der Weg für Militärhilfe in Höhe von 15 Mio. US-\$ pro Jahr frei (vgl. Martin 1989: 231; Brittain 1998: 29). Weitaus größere Summen wurden über weitere Kanäle an die UNITA geleitet, so durch Oliver North – einen Mitarbeiter des Nationalen Sicherheitsrates -, der die Erlöse aus Waffenverkäufen an den Iran u.a. für die Unterstützung der Rebellenorganisation verwandte (sog. "Irangate"-Skandal) (vgl. O'Neill/Munslow 1995: 192)²⁶. Schließlich gelang es der Reagan-Administration sowie rechten Lobby-Gruppen, in den amerikanischen Mainstream-Medien ein Bild von Jonas Savimbi aufzubauen, das ihn zum "Freiheitskämpfer" gegen sowjetisch dominierte Dritte Welt-Regime stilisierte (vgl. Windrich 1992: 29-41; Minter 1994: 151 ff.).

Die durch den Ost-West-Konflikt geprägten Kriegskonstellationen änderten sich grundlegend, als sich die Supermächte 1987/88 annäherten und das Interesse am Disengagement aus den "Stellvertreterkriegen" in Subsahara-Afrika teilten. Zudem war der politischen und ökonomischen Elite Südafrikas zunehmend deutlich geworden, daß die Politik der regionalen Destabilisierung an Grenzen stieß und in absehbarer Zeit modifiziert oder gar revidiert werden mußte (vgl. hierzu Kapitel B.II). Die Angola-Namibia-Abkommen vom Dezember 1988 regelten vor diesem Hintergrund erfolgreich den demokratisch legitimierten Übergang Namibias in die Unabhängigkeit sowie den Abzug kubanischer Truppen aus Angola²⁷. Beide Vereinbarungen sollten die Vereinten Nationen überwachen. Während mit dem UNTAG-Einsatz die Konfliktregelung für Namibia besiegelt wurde, war UNAVEM I (Januar 1989 – Mai 1991) jedoch Auftakt für ein zehnjähriges Engagement der Weltgemeinschaft in dem kriegszerrütteten Land. In dieser Zeit wurden verschiedene Vermittlungsmissionen unternommen und verschiedene Typen von Friedensmissionen eingesetzt. Doch als die UN-Truppen im Februar 1999 abzogen, war das Land nach wie vor in einen äußerst verlustreichen Krieg versunken und die politische Lage mindestens so verfahren wie eine Dekade zuvor.

25 Ausführlich und kritisch analysiert Windrich (1992: 43-62) die einflußreiche "Savimbi-Lobby" in den USA.

26 Gerüchten zufolge sollen dabei auch Stinger-Luftabwehrraketen über den Hafen Matadi und den Luftwaffenstützpunkt Kamina an die UNITA weitergeleitet worden sein (vgl. O'Neill/Munslow 1995: 193-194).

27 Siehe auch Berridge 1989; Pazzanita 1991.

3. Der UNAVEM I-Einsatz und der Weg zum Bicesse-Abkommen (Dezember 1988 bis Mai 1991)

Das UN-Engagement schien im Dezember 1988 noch recht überschaubar. Der UN-Sicherheitsrat hatte die Mission einstimmig durch Resolution 626 vom 20. Dezember 1988 etabliert. Grundlage war der Bericht des UN-Generalsekretärs vom 17. Dezember 1988 (S/20338). Aufgabe von UNAVEM I sollte es sein, den phasenweise vollzogenen Abzug von 50.000 kubanischen Soldaten zu überwachen. Es handelte sich mithin um eine "classic, old-type 'blue Beret' operation" (Anstee 1996a: 161), die unbewaffnete Militärbeobachter ("Blaumützen") umfaßte. Dabei war eine Dauer von 31 Monaten vorgesehen. Der Abzug konnte bereits am 25. Mai 1991 und damit einen Monat vor dem vereinbarten Datum abgeschlossen werden (vgl. UN-DPI 1995b; Fortna 1993b).

Die Angola-Namibia-Vereinbarungen hatten trotz ihrer technisch gelungenen Implementierung eine große Schwäche: Sie enthielten keine politische Lösung für den Angola-Konflikt. Vermutlich war der Charakter des Konfliktes sogar verkannt worden, weil die globalen Akteure angesichts der vielbeschworenen "Neuen Weltordnung" einem Wunschdenken erlagen:

"Angola was seen as a 'Cold War conflict' which with the passing of the Cold War would be largely self-resolving – or resolvable with minimal external input." (MacQueen 1988: 401)

Ein weiteres kam hinzu: Durch den Abzug der kubanischen Truppen wurde das militärische Kräfteverhältnis zuungunsten der angolanischen Regierung verschoben. Folglich kam es in der Folgezeit nicht zu einer Abnahme, sondern zu einer Eskalation der Kämpfe. Die USA und die Sowjetunion unterstützten dabei weiterhin ihre Klienten – allein die UNITA erhielt 1989 etwa 50 Mio. US-\$²⁸ (vgl. Papp 1988). Südafrika hatte sich zwar verpflichtet, die Unterstützung für die UNITA einzustellen. Doch gab es zahlreiche Hinweise, daß die Rebellenorganisation auch nach 1991 massive Waffenlieferungen aus Südafrika erhielt. Es spricht nach Keith Somerville (1993: 67-68) viel dafür, daß diese nicht über die Regierung erfolgten, sondern Teile der SADF, der Polizei und des militärischen Geheimdienstes hierfür verantwortlich waren.

Zahlreiche afrikanische Führungspersonlichkeiten sowie die USA, die UdSSR und Portugal unternahmen zwischen 1989 und 1991 Vermittlungsinitiativen. Den Konfliktparteien war klar, daß eine Einigung von ihnen erwartet wurde. Doch lagen die politischen Positionen weit auseinander. Es gab eine ähnliche Konstellation wie im Mosambik-Konflikt: Die Regierung setzte darauf, die Rebellenorganisation über ein Amne-

28 Nach dem südafrikanischen Rückzug aus Namibia im Jahre 1989 wurden die USA für einige Jahre der wichtigste Patron der UNITA; siehe hierzu ausführlicher Minter 1991.

stieangebot weitgehend in das bestehende System zu kooptieren. Diese wiederum beharrte auf wirklicher Machtbeteiligung und der Schaffung eines Mehrparteiensystems. In dieser Situation versammelte Zaires Präsident Mobutu am 22. Juni 1989 in Gbadolite, seiner Heimatstadt im Norden des Landes, 18 Staatschefs aus dem lusophonen Afrika und aus Zentralafrika (vgl. Brittain 1998: 42; G. Wright 1997: 146-150)²⁹. Die Zusammenkunft war von den USA, Südafrika und der UNITA unterstützt worden und zeigte, daß die UNITA als diplomatischer Faktor ernstzunehmen war (Venâncio 1993a: 114-115). Zunächst schien der Gipfel von Gbadolite von Erfolg gekrönt: Angolas Präsident José Eduardo dos Santos und UNITA-Führer Jonas Savimbi vereinbarten ein Waffenstillstandsabkommen, das zum 24. Juni in Kraft treten sollte, und besiegelten es mit einem vorschnell als historisch bezeichneten Handschlag (vgl. Meldrum 1989). Außerdem sollte eine Kommission unter Vermittlung von Mobutu gebildet werden, um die "nationale Versöhnung" voranzubringen.

Doch kurz darauf wurde der Waffenstillstand bereits verletzt. Die Vereinbarungen brachen zusammen. Hintergrund war, daß bei den tagelangen und oftmals hektischen Verhandlungen keine klaren Ergebnisse fixiert worden waren und die Konfliktparteien äußerst unterschiedliche Wahrnehmungen und Interpretationen der Vereinbarungen hatten. Außerdem waren keine Regelungen zur Implementierung und Kontrolle des Waffenstillstandes festgelegt worden. Mitverantwortlich für das Scheitern war auch der Vermittler, Zaires Präsident Mobutu: U.a. hatte er bekanntgegeben, Savimbi werde vorübergehend ins Exil gehen – eine Regelung, von der der UNITA-Chef nicht unterrichtet war. Mehr und mehr stellte sich heraus, daß Mobutu sich zwar ernsthaft um eine Regelung bemühte, aber durch seine vielfältige Verstrickung in den Konflikt Teil des Problems war. Versuche, im August und September 1989 durch weitere Gipfel in Harare und Kinshasa das zeitweise positive Momentum von Gbadolite wiederaufzunehmen, scheiterten (vgl. Rothchild/Hartzell 1995: 189-192; Meyns 1997a: 122).

In den folgenden zwei Jahren gab es schwere Gefechte, die aber keiner Seite einen entscheidenden Vorteil brachten. Die Regierung hatte Anfang 1990 zunächst einige UNITA-Hochburgen erobern können. Die Rebellorganisation reagierte mit einer massiven Gegenattacke und sabotierte immer wieder die Strom- und Trinkwasserversorgung Luandas³⁰.

29 Im Vorfeld hatten sich am 16. Mai die Staatschefs von acht Ländern – Zaire, Kongo-Brazzaville, Gabun, Mosambik, Zimbabwe, Zambia, São Tomé und Príncipe sowie Angola – in Luanda getroffen und einen Sieben-Punkte-Plan der angolischen Regierung unterstützt, der aber nur wenige Konzessionen an die UNITA enthielt. Der Gipfel verständigte sich außerdem darauf, daß Mobutu in den Folgemonaten die Rolle des Vermittlers übernehmen solle (vgl. Rothchild/Hartzell 1995: 188, 192; Williams 1993: 199-200).

30 Vgl. Somerville 1993: 60; O'Neill/Munslow 1995: 184.

Portugal, das sich bereits 1989 als Vermittler ins Spiel gebracht hatte, lancierte angesichts dieser Zuspitzung im April 1990 eine neue Vermittlungsinitiative (vgl. Venâncio 1993a). Sie war mit den USA und der Sowjetunion abgestimmt, die sich bilateral beraten hatten³¹. Neben den historischen Bindungen spielte wohl auch eine Rolle, daß sich Portugal bei einem Vermittlungserfolg einen internationalen Prestigezuwachs – nicht zuletzt in der Europäischen Gemeinschaft – erwartete. Insgesamt sechs Verhandlungsrunden fanden ab April 1990 unter Leitung des portugiesischen Außenministers José Durao Barroso statt (vgl. Williams 1993: 203). Parallel trieb das Zentralkomitee der MPLA intern seit 1987 Reformen voran und beschloß im Juni 1990, das Einparteiensystem abzuschaffen und von der Staatswirtschaft zu einer gemischten Ökonomie mit marktwirtschaftlichen Elementen überzugehen (vgl. Hampson 1992: 129-130). Zwischen dem 26. und 30. März 1991 wurden verschiedene Gesetze verabschiedet, die ein Mehrparteiensystem und die Garantie bürgerlicher Freiheitsrechte einführen sollten³². Freilich wurden die Reformen in vielen Fällen unterlaufen bzw. nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt. So nutzte die Regierung nach wie vor den Staatsapparat und die von ihr dominierten Medien, um ihre politische Hegemonie zu erhalten. Im wirtschaftlichen Bereich wurde die Liberalisierung regelmäßig zu individueller Bereicherung und zu klientelistischer Herrschaftssicherung genutzt (vgl. Meyns 2001: 112; 121). Sie führte insofern nicht zu einem effektiveren Staat und mehr Marktwirtschaft, sondern vielmehr zu Staatszerfall, zur Ausweitung von Parallelmärkten und zur rapiden "Dollarisierung" der realen Ökonomie (vgl. Messiant 1995: 46).

Die Friedensverhandlungen wurden zudem durch Kampfhandlungen begleitet. Es zeichnete sich ein Muster ab, das auch im folgenden Jahrzehnt Gültigkeit behalten sollte: Militärische Rückschläge erhöhten bei den Kriegsparteien die Kompromißbereitschaft, Erfolge führten dagegen zur Verhärtung eigener Positionen (vgl. Meyns 2001: 119). Sowohl die Führung der UNITA als auch die MPLA-Elite profitierten persönlich und politisch von dem für die Bevölkerung prekären Zustand zwischen Krieg und Frieden – konnten sie in diesem Umfeld doch relativ unkontrolliert ihre ökonomischen und politischen Geschäfte verfolgen.

Auf dem Weg zum Bicesse-Abkommen war es insbesondere die Regierung, die militärisch in Bedrängnis geriet und Konzessionen machen mußte: Vor allem die verlorene Schlacht von Mavinga hatte der MPLA

31 Auch die UNITA hatte sich bemüht, Portugal zu einem aktiveren Engagement zu bewegen.

32 Vgl. Agence France Press, 2000: Angola's 25 Years of Civil War. 9 November 2000

<<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/001109.htm>> (Zugriff am 06.05.01)

im Mai 1990 verdeutlicht, daß ihre Armee ohne kubanische Unterstützung zunächst einmal weitaus weniger schlagkräftig war³³.

Sechs Tage, nachdem die letzten kubanischen Truppen Luanda verlassen hatten, unterzeichneten Regierung und UNITA am 31. Mai 1991 in einem Vorort von Lissabon das Abkommen von Bicesse (vgl. O'Neill/Munslow 1995: 184; G. Wright 1997: 152-159). Die Vereinten Nationen waren erst in der Endphase der Verhandlungen mit einem Militärbeobachter beteiligt gewesen. Sie hatten von daher kaum Einfluß auf die Inhalte der Vereinbarung oder auf Verfahren zu ihrer Umsetzung nehmen können (vgl. Anstee 1996a: 161; MacQueen 1998: 401). Das Bicesse-Abkommen sah einen sofortigen Waffenstillstand vor, der durch die drei Garantiemächte USA, UdSSR und Portugal überwacht werden sollte. Zweitens vereinbarten Regierung und Rebellen, ihre Streitkräfte bis zu den Wahlen zu entwaffnen und zu demobilisieren. Zugleich war die Schaffung einer neuen Armee mit 40.000 Mann geplant. Sie sollte sich zur Hälfte aus den bisherigen Regierungs- und den UNITA-Truppen zusammensetzen (vgl. UN-DPI 1995b).

Den politischen Kern des Bicesse-Abkommens bildeten die "Fundamental Principles for the Establishment of Peace in Angola", die sieben Punkte enthielten (vgl. UN-DPI 1995b)³⁴. Die UNITA verpflichtete sich darin, bis zu den Wahlen den Präsidenten und die Regierung anzuerkennen. Andererseits erhielt die UNITA das Recht, nach Inkrafttreten des Waffenstillstandes als politische Kraft innerhalb einer Mehrparteiendemokratie aktiv zu werden. Die Verfassung und die Wahlgesetze sollten von der angolischen Regierung in Konsultation mit allen politischen Kräften ausgearbeitet, Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert und die Wahlen von internationalen Beobachtern überwacht werden. Eine "Gemeinsame Politisch-Militärische Kommission" von Regierung und

33 Die Kräfteverschiebung zugunsten der UNITA wurde zum Teil (aber nicht völlig) korrigiert, als die FAPLA ein Jahr später Mavinga zurückeroberte.

34 Das Abkommen umfaßt vier verbindliche Dokumente: die Waffenstillstandsvereinbarung (mit zwei Anhängen); die Grundprinzipien für die Herstellung von Frieden in Angola (mit einem Anhang zur *Joint Political Military Commission* [CCPM]); Konzepte zur Lösung der offenen Fragen zwischen der angolischen Regierung und UNITA; das Protokoll von Estoril. Im Anhang zu den Grundprinzipien wird die Errichtung der CCPM geregelt, deren Mitglieder sich aus Vertretern von Regierung und UNITA zusammensetzen und an der Repräsentanten Portugals, der USA und der UdSSR als Beobachter teilnehmen. Außerdem konnte ein Vertreter der Vereinten Nationen zu den Treffen eingeladen werden. Die Aufgabe bestand darin, auf der Grundlage konsensueller Entscheidungsfindung die Umsetzung aller politischen und militärischen Aspekte zu garantieren. Im Protokoll von Estoril sind verschiedene Regelungen zu den Wahlen, zur CCPM, zu Sicherheitsgarantien in der Übergangszeit, zu den politischen Rechten der UNITA, zu Verwaltungsstrukturen und zur Bildung der neuen angolischen Streitkräfte enthalten. Die in Bicesse vereinbarten "Peace Accords for Angola" (*Acordos de Paz*) vom 1./31. Mai 1991 sind in englischer Sprache dokumentiert in UN-DPI 1995b.

UNITA (*Joint Political Military Commission, CCPM*) sollte in Kooperation mit den drei Garantiemächten (*International Monitoring Group*) den Übergang bis zu Wahlen begleiten, die für die Zeit von September bis November 1992 vorgesehen waren. Die Vereinten Nationen würden mit einer neuen Friedensmission den Übergangsprozeß begleiten. Schließlich war vorgesehen, über beide Parteien ein Waffenembargo zu verhängen (vgl. Somerville 1993: 61).

4. "From Bicesse to the Battlefield via the Ballot Box" (Die erste Phase von UNAVEM II)

Das Bicesse-Abkommen vernachlässigte in beinahe fahrlässiger Weise die komplexe Konfliktstruktur in Angola. Unter der Folie der Supermacht-konkurrenz und der regionalen Destabilisierungspolitik hatten die beiden Kriegsparteien nicht nur ein hochgradig militaristisches Politikverständnis entwickelt, sondern auch politökonomische *vested interests* herausgebildet. Angesichts dieser Faktoren mußte eine nüchterne Analyse davon ausgehen, daß jede Entwicklung auf massiven Widerstand treffen würde, die einer der Parteien in nennenswertem Umfang Machtkontrolle und Bereicherungsmöglichkeiten nahm. Die internationale Gemeinschaft ging jedoch mit einer gewissen Naivität an das Konfliktmanagement heran. Offenbar wurden weder die Vereinbarungen hinreichend präzisiert noch ernsthaft Szenarien durchgespielt, wie sich der Konflikt weiterentwickeln könnte:

"There seemed to be little more than an assumption that the momentum for peace established at the time of the Namibian settlement would carry things through." (MacQueen 1998: 400-401)

Dieser Optimismus schien sich anfangs zu bestätigen, insofern ein Teil der Bicesse-Vereinbarungen reibungslos umgesetzt wurde. Sowohl die drei Garantiemächte als auch die spät hinzugezogene UNO unterschätzten in dieser Phase die potentielle Dramatik der Situation. Sie nahmen an, daß der Weg zum Frieden eher technisch zu regeln sei und in politischer Hinsicht alles auf eine "Regierung der Einheit und Nationalen Versöhnung" hinauslaufen würde. Probleme, die dieser Wahrnehmung widersprachen, wurden falsch interpretiert und als Zwischenfälle abgetan (vgl. Somerville 1993: 61-62)³⁵.

Die kurzsichtige Herangehensweise spiegelte sich bereits in der Etablierung von UNAVEM II wider. Der UN-Sicherheitsrat hatte am 30. Mai 1991 – auf ein offizielles Ersuchen der angolanischen Regierung hin – mit Resolution 696 Mandat und Umfang der Friedensmission festgelegt. UNAVEM II sollte bis zu den Wahlen vom Herbst 1992 im Land bleiben

35 Dies läßt sich sozialpsychologisch übrigens gut mit der Theorie der kognitiven Dissonanz erklären (vgl. Festinger 1978, siehe auch ausführlicher Kapitel E.V).

(vgl. UN-DPI 1995b; Fortna 1993c)³⁶. Von vornherein war eine nur geringe Stärke vorgesehen. Im Unterschied zu Namibia, wo zeitweise bis zu 8.000 UN-Blauhelme, zivile Mitarbeiter und Wahlbeobachter stationiert waren, bestand die *United Nations Angola Verification Mission II* (Juni 1991-Februar 1995) aus nur 350 Militär- und 90 Polizeibeobachtern. Kurz vor den Wahlen vom September 1992 kamen zusätzlich 400 Wahlbeobachter ins Land³⁷; die immerhin 5.820 Wahlbüros abdecken mußten. Das Budget lag bei 132 Mio. US-\$. Angesichts der räumlichen Größe des Landes und seiner Bevölkerung von 10-12 Mio. Einwohnern konnte die personelle und finanzielle Ausstattung eigentlich bereits *prima vista* als völlig unzureichend eingestuft werden (vgl. Somerville 1993: 61).

Zudem war die inhaltliche Rolle von UNAVEM II nicht oder nur äußerst vage bestimmt (siehe auch Kühne 1994a). Dies betraf insbesondere die Entwaffnung, die Bildung der neuen Armee und die Ausdehnung der Verwaltung auf das gesamte Land. In der Anfangsphase beinhaltete UNAVEM II weder eine humanitäre noch eine Wahlkomponente. Erst Ende 1991 wurde die Beobachtung und Verifizierung der Wahlen angebahnt. Weitere drei Monate vergingen, bis der Sicherheitsrat am 24. März 1992 mit Resolution 747 das Mandat von UNAVEM II entsprechend erweiterte (vgl. UN-DPI 1995b). Fast ein Dreivierteljahr fehlte der Mission zudem eine politische oder zivile Führung. Dieses Manko wurde am 6. Februar 1992 behoben, als Margaret J. Anstee zur *Special Representative of the Secretary-General (SRSG) for Angola* berufen und zugleich auch zur Leiterin von UNAVEM II bestellt wurde. Sie hatte damit die vollständige Verantwortung über die militärischen, polizeilichen, politischen, zivilen und humanitären Elemente der Mission (vgl. Anstee 1996a: 161-162).

Der Weg zu den Wahlen war steinig (vgl. Anstee 1996b: 85-157). Eine einheitliche Verwaltung des Landes kam nicht zustande. Die CCPM wurde ihrer Aufgabe kaum gerecht³⁸. Obwohl sich die Demobilisierung als zunehmend problematisch erwies und immer wieder gewaltsame Übergriffe früherer Soldaten und Rebellen bekannt wurden, spielten die UNO und die drei Garantiestaaten die Ereignisse herunter. Savimbis wiederholte Äußerungen, wenn alles mit rechten Dingen zuginge, könne bei den Wahlen nur ein klarer UNITA-Sieg herauskommen, wurden als

36 Grundlage waren die Empfehlungen, die der Generalsekretär in seinem Bericht vom 20. Mai 1991 (S/22627) sowie in seinem Zusatz (*addendum*) vom 29. Mai 1991 (S/22627/Add.1) ausgesprochen hatte.

37 Außerdem wurde die Zahl der Polizeibeobachter geringfügig auf 136 aufgestockt.

38 Die Lage spitzte sich zudem zu, als 1992 UNITA-Dissidenten Menschenrechtsverletzungen der Rebellenorganisation anprangerten. Miguel N'zau Puna, Generalsekretär und Innenminister der UNITA, sowie Tony da Costa Fernandes, der Außenminister der Rebellenorganisation, traten aus der Partei aus und warfen Savimbi vor, Kritiker aus den eigenen Reihen umgebracht zu haben. Beide Politiker gehörten nicht den Ovimbundu an (vgl. Somerville 1993: 62).

typische Rhetorik abgetan (vgl. Somerville 1993: 63-65)³⁹. Sorgfältige Vorkehrungen für den potentiellen Wahlverlierer wurden jedoch nicht getroffen. Problematisch war nicht zuletzt, daß politische Akteure jenseits von UNITA und MPLA wenig Gelegenheit erhielten, sich als mögliche "dritte Kraft" zu etablieren⁴⁰ (vgl. Meyns 1997a: 123). In der bipolaren Machtstruktur standen sich immer noch zwei *Kriegsparteien* gegenüber, nicht aber *politische* Parteien, die mit den Spielregeln – geschweige: der politischen Kultur – einer Demokratie vertraut gewesen wären⁴¹.

Unmittelbar vor den Wahlen häuften sich die Anzeichen, daß die Zeit noch nicht reif für Abstimmungen war. Insbesondere im militärischen Bereich mußte die Lage Ende September 1992 als niederschmetternd bezeichnet werden. Die Bildung der neuen Armee war in keiner Weise abgeschlossen. Nur 45% der Regierungs- und 24% der UNITA-Truppen waren demobilisiert⁴². Freilich hatte die Regierung systematisch paramilitärische Polizeieinheiten (*ninja*) ausgebaut, die sie – wie sich bald zeigen sollte – effektiv gegen politische Gegner einzusetzen wußte⁴³. Kurz vor dem Wahltag wurden übereilt Soldaten auf die neue Regierungsarmee eingeschworen. Doch waren weder die vertraglich geregelten Vorbedingungen für die Wahlen erfüllt, noch ließ sich für das weitgehend zerstörte Land eine Entwicklungsperspektive erkennen: Mehr als 300.000 Flüchtlinge befanden sich noch immer in den Nachbarländern, Landminen stellten ein enormes Problem dar (vgl. Pereira 1994: 15-17).

Die Troika aus USA, Portugal und Rußland versäumte es, die UNITA, die die "Spielregeln" verletzte, konsequent in die Schranken zu verweisen.

39 Savimbi hatte beispielsweise gegenüber einem US-Sender geäußert: "If UNITA does not win the elections, they have to have been rigged. If they are rigged, I don't think we will accept them." Karl Maier (1996: 72), der bei diesem Interview zugegen war, faßte seinen Eindruck bündig zusammen: "For one, I think, Savimbi is speaking from the heart."

40 Während der Wahlkampagnen gab es zwar keine größeren Ausschreitungen. Doch insbesondere die kleineren Parteien beschwerten sich über Einschüchterungsversuche durch UNITA und MPLA. Außerdem wurden Rundfunk und Fernsehen als parteiisch wahrgenommen (vgl. UN-DPI 1995b).

41 Vor den Wahlen war in verschiedenen Städten das Graffiti "MPLA gatunos, UNITA assesinos" ("MPLA stiehlt, UNITA tötet") zu lesen – wohl ein Ausdruck des weit verbreiteten Mißtrauens gegenüber den beiden von Skandalen gezeichneten Parteien (vgl. Krška 1997: 95).

42 Vgl. Anstee 1996a: 163; Paffenholz 1995b: 209-210. Am 27. September 1992 waren nach Angaben von UNAVEM II mit 96.620 Regierungssoldaten etwa 80% der Regierungsarmee (FAPLA, in engl.: *Popular Armed Forces for the Liberation of Angola*) demobilisiert, bei der FALA (in engl.: *Armed Forces for the Liberation of Angola*), dem militärischen Arm der UNITA, lag der Anteil deutlich niedriger. Die Schaffung einer nationalen Polizei war kaum vorangekommen (vgl. UN-DPI 1995b).

43 Sie sollen laut Ottaway (1998: 138) 10.000 bis 20.000 Elitesoldaten aus der FAPLA umfaßt haben. Cilliers (2000a: 349) gibt sogar eine Stärke von bis zu 40.000 Mann an.

Ähnliches galt für die UNO, die freilich in dieser Phase gegenüber der Troika eine untergeordnete Rolle einnahm. Im Unterschied beispielsweise zu Namibia und Kambodscha, wo die Weltorganisation in gewisser Weise eine Gesamtverantwortung für den jeweiligen Übergangsprozeß getragen hatte, war sie in Angola nur "eingeladen", die von dem *National Electoral Council* (NEC) durchgeführten Wahlen mit einem begrenzten Mandat zu überwachen (vgl. Pereira 1994: 14-15).

An den Wahlen vom 29./30. September 1992 nahmen mehr als 94% der registrierten Wähler teil – ein starkes Indiz dafür, wie sehr die Bevölkerung sich den Frieden wünschte (vgl. UN-DPI 1995b; Diederichsen 1993). Die Parlamentswahlen brachten ein klares Ergebnis: Die MPLA erzielte 53,74%, während die UNITA sich mit 34,10% begnügen mußte. Die 12 kleineren Parteien teilten sich die verbliebenen 12,16% und spielten keine nennenswerte Rolle⁴⁴. Bei den Präsidentenwahlen verfehlte dos Santos mit 49,57% nur knapp die für den ersten Wahlgang notwendige absolute Mehrheit. Dadurch wurde eine Stichwahl erforderlich. UNITA-Chef Savimbi schnitt mit 40,07 % deutlich besser als seine Partei ab, hatte im Vorfeld der Wahlen aber wohl mit einem sicheren Wahlsieg gerechnet⁴⁵.

Die Tage unmittelbar nach den Wahlen waren von großen Spannungen geprägt⁴⁶. Am 3. Oktober 1992 erhoben die UNITA sowie einige andere Parteien Vorwürfe wegen verbreiteter, massiver und systematischer Unregelmäßigkeiten und Fälschungen. Nachforschungen der Nationalen Wahlkommission und der Vereinten Nationen bestätigten die Beschuldigungen jedoch nicht (siehe UN-DPI 1995b). Es setzten verschiedene Vermittlungsmissionen ein. Die Vereinten Nationen, Südafrikas Außenminister Pik Botha, die drei Garantiemächte sowie eine OAU-Mission versuchten, den drohenden Krieg abzuwenden. Der Sicherheitsrat entsandte zwischen dem 11. und 14. Oktober 1992 eine Ad-hoc-Kommission, die sich aus Vertretern Kap Verdes, Marokkos, der Russischen Föderation und der Vereinigten Staaten zusammensetzte, aber kein Ergebnis erzielte (vgl. UN-DPI 1995b). Insbesondere Botha nahm eine Shuttle-Diplomatie zwischen Huambo und Luanda auf. Als sich die Hinweise häuften, daß die SADF nach wie vor Waffen und Munition an die UNITA

44 Eine regionale Auswertung der Wahlergebnisse zeigte, daß ethno-regionale Partikularismen eine nennenswerte Rolle spielten. Die MPLA schaffte es aber erstaunlicherweise, in den UNITA-Hochburgen immerhin 24% derjenigen Stimmen zu erzielen, die auf die beiden großen Parteien entfielen. Die UNITA schnitt dagegen in den MPLA-Stammprovinzen mit 15% deutlich schlechter ab. Für das Wahlergebnis ausschlaggebend war zudem, daß die MPLA in den entlegeneren Provinzen im direkten Vergleich zur UNITA mit 77% zu 23% der Stimmen (943.931 versus 317.394 Stimmen) einen eindrucksvollen Vorsprung erzielte.

45 Vgl. UN-DPI 1995b; Meyns 1993b: 336.

46 Eine ausführliche Beschreibung der Ereignisse im Oktober liefert – sozusagen aus erster Hand – Anstee 1996b: 199-238.

lieferte und die Rebellenorganisation südafrikanisches Militärpersonal rekrutierte, erklärten die angolanischen Behörden Botha jedoch am 6. November zur *persona non grata* (vgl. Somerville 1993: 65-66).

Die Wahlkommission und die Vereinten Nationen warteten angesichts der gewaltträchtigen Atmosphäre mit der offiziellen Verkündung der Resultate, um noch auf die UNITA Einfluß nehmen und sie davon überzeugen zu können, daß die Wahlen tatsächlich frei und fair verlaufen waren. Doch die Zeichen standen auf Krieg: Elf UNITA-Generäle einschließlich des Kommandeurs der UNITA-Streitkräfte zogen sich aus der gemeinsamen Armee zurück; am 5. Oktober berief General 'Ben Ben' sämtliche UNITA-Soldaten aus der nationalen Armee ab (vgl. UN-DPI 1995b). Savimbi verlegte das Hauptquartier von Luanda nach Huambo, von wo auch Truppenkonzentrationen gemeldet wurden. Am 11. Oktober feuerten UNITA-Mitglieder auf Polizeieinheiten (vgl. Somerville 1993: 65). Am 17. Oktober gab dann der Präsident des NEC die offiziellen Ergebnisse bekannt. Margaret J. Anstee erklärte am gleichen Tag, die Abstimmung sei trotz vereinzelter Unregelmäßigkeiten "generally free and fair" verlaufen (vgl. UN-DPI 1995b; Anstee 1996a: 164-165).

Trotz dieses Zertifikats begann mit den Wahlen vom September 1992 kein politischer Neuanfang. Jonas Savimbi erkannte das Ergebnis nicht an und wollte auch nicht zur Stichwahl gegen José Eduardo dos Santos antreten. Dies bedeutete den Kollaps eines ohnehin nur halbherzig verfolgten Friedensprozesses (siehe ausführlich Anstee 1996b). Die Wahlen erwiesen sich somit als Zwischenstation, um vom Bicesse-Abkommen zu einer Neuauflage des Krieges zu gelangen. Keith Somerville (1993: 65) hat diesen Sachverhalt treffend mit der alliterierenden Phrase "From Bicesse to the Battlefield via the Ballot Box" erfaßt. Letztlich trugen die Bicesse-Friedensvereinbarungen vom 31. Mai 1991 bereits den Kern ihres Scheiterns in sich, wie Anthony W. Pereira (1994: 14) festgestellt hat. Denn sie setzten auf ein schlecht vorbereitetes Demokratisierungsexperiment, das die machtpolitischen Realitäten nur unzureichend berücksichtigte:

"The Bicesse accords established the framework within which the Angolan experiment in democratisation would be attempted. In retrospect, one can conclude that they contributed to the eventual breakdown of the agreed transitional process because they ratified bipolarity of Angolan politics, failed to produce a power-sharing formula, were highly unrealistic in terms of the peace-keeping timetable, and enshrined a dangerous 'winner-take-all' formula into the political process." (Pereira 1994: 14)

Noch härter geht Christine Messiant (1995: 41) mit dem Friedensprozeß ins Gericht, der nach ihrer Ansicht ebenfalls zum erneuten Waffengang beigetragen hat:

"Il a été un facteur 'positif' du retour à la guerre. Et le rôle de la 'communauté internationale' dans ce processus et sa responsabilité politique dans son aboutissement ont été considérables."

Ihre Kritik entzündet sich zum einen daran, daß die drei Großmächte der UNO eine nur marginale Rolle bei der Implementierung zuwiesen. Vor allem aber wirft sie den beteiligten Vermittlern vor, sich gänzlich auf die beteiligten Kriegsparteien konzentriert zu haben. Die Abkommen ignorierten dementsprechend die "Angolais non armés" fast vollständig:

"Sinon qu'ils rappellent 'l'impérieuse nécessité que les autres forces politiques et la société participent', ils ne leur reconnaissent aucune place, ne prévoient pas même de lieu où elles puissent s'exprimer."
(Messiant 1995: 42; siehe auch ausführlicher Messiant 1994)

5. Die erneute Kriegsrunde ab Oktober 1992 und der Weg zum Lusaka-Protokoll vom November 1994 (Die zweite Phase von UNAVEM II)

Mit dem Rückzug von UNITA-Offizieren und Generälen aus den neuen angolanischen Streitkräften war es bereits Mitte Oktober zu zahlreichen Zusammenstößen zwischen UNITA, Polizei und Armee gekommen. Am 31. Oktober und 1. November 1992 brachen schwere Gefechte in der Hauptstadt Luanda aus. Als UNITA-Truppen am 31. Oktober 1992 den Flughafen einnehmen wollten, schlug die MPLA mit brutaler Härte zurück. Im Kampf um Luanda unternahmen MPLA und die paramilitärische Polizei (*ninja*) regelrechte Verfolgungsjagden. Hohe UNITA-Persönlichkeiten wie der Vizepräsident Jeremias Chitunda wurden umgebracht.

Der UN-Generalsekretär handelte zwar für kurze Zeit einen Waffenstillstand aus. Außerdem entsandte er am 5. November 1992 mit Marrack Goulding seinen Untergeneralsekretär für friedenserhaltende Operationen nach Angola. Doch konnten diese Vermittlungsbemühungen die Kriegsmaschinerie nicht aufhalten. Außerhalb Luandas begann die UNITA mit etwa 40.000 Kämpfern eine großangelegte Offensive. Innerhalb kurzer Zeit nahm sie 60-70% des Landes ein und eroberte die meisten Provinzhauptstädte. Das Land erlebte einen Krieg, der an Intensität und Brutalität die vorhergehenden 16 Jahre noch übertraf. Insbesondere in Huambo, der Provinzhauptstadt im zentralen Hochland, sowie in Kuito kam es zu erbitterten Kämpfen (vgl. Brittain 1998: 68-79). Krieg und Hungersnot führten dazu, daß zwischen November 1992 und Ende 1994 in Angola eine enorm große Zahl von Menschen ums Leben kamen, so daß die Zerstörungsintensität weitaus höher war als in den ersten 16 Jahren des postkolonialen Krieges. Amnesty International (1996a: 7) schätzt,

daß in diesem Zeitraum zwischen 100.000 und 500.000 Menschen infolge des Krieges starben⁴⁷.

Die hohe Zahl der Kriegstoten erklärt sich aus einer Reihe von Faktoren (siehe v.a. Cleary 1999: 146):

- Die angolansische Regierung hatte nach Berechnungen des Human Rights Watch/Arms Project (1994a) Rüstungsgüter im Wert von über 3,5 Mrd. US-\$ angeschafft, darunter modernste Waffen.
- Von entscheidender Bedeutung dürfte zudem gewesen sein, daß die Regierung für ihre Gegenoffensive erstmals das südafrikanische Söldnerunternehmen Executive Outcomes (EO) angeheuert hatte⁴⁸. Die Geschäftsverbindungen zwischen Executive Outcomes und angolansischer Regierung stellte mit Heritage Oil and Gas eine Unternehmung her, die zur sog. Branch Group gehört und eng mit Executive Outcomes verbunden war. Im September 1993 soll ein einjähriger Kontrakt über 40 Mio. US-\$ zwischen angolansischer Regierung und EO unterzeichnet worden sein⁴⁹. Etwa 550 EO-Angestellte sollen 5.000 Soldaten und 30 Piloten der *Forças Armadas Angolanas* (FAA) ausgebildet haben (vgl. Howe 1998: 311-312).
- Zugleich baute auch die UNITA ihr Waffenarsenal aus und erhielt externe Unterstützung. Ob die UNITA in nennenswerter Weise auf Söldner zurückgegriffen hat, ist strittig⁵⁰.
- Schließlich veränderte sich die Art der Kriegführung; die Zivilbevölkerung – insbesondere in den strategisch wichtigen Provinzhauptstädten – wurde mehr und mehr zur Geisel der Kriegsparteien.

47 Weltweite Aufmerksamkeit erregte Margaret J. Anstee am 3. Juni 1993 in Genf mit der Äußerung, daß 1.000 Menschen täglich in Angola stürben. Dies bedeutete mehr Tote als irgendwo sonst auf der Welt – und es hatte vor dieser Äußerung kaum Medieninteresse für das Leid der angolansischen Bevölkerung gegeben (vgl. Anstee 1996a: 173-174). Siehe auch Maier 1996: 181, der von etwa 500.000 Toten als Folge des Krieges ausgeht, sowie zu den verheerenden ökonomischen Auswirkungen die tabellarischen Übersichten bei Cleary 1999: 164-165. Zum Vergleich: David Sogge (1992: 27, Table 2.1) nimmt – wie bereits erwähnt – an, daß der Krieg zwischen 1975 und Mitte 1991 insgesamt 853.000 Tote verursachte.

48 Als Gegenleistung wurden Firmen, die Executive Outcomes verbunden waren, u.a. in den Diamantengebieten Konzessionen angeboten (vgl. Grill/Dumay 1997).

49 Dies entsprach knapp 8% des gesamten Militärbudgets, das für 1994 auf 515 Mio. US-\$ geschätzt wurde (vgl. Howe 1998: 318).

50 Enrique Bernales Ballesteros, UN-Sonderberichterstatter für das Söldnerwesen, erwähnte in einem Bericht vom 14. Januar 1994 Hinweise, daß die UNITA beim Training und Transport von ausländischen Söldnern unterstützt worden sei (vgl. Ballesteros 1994: Ziff. 59). Sean Cleary (1999: 150, 168), der freilich einen gewissen *bias* zugunsten von UNITA erkennen läßt, zweifelt die Angaben Ballesteros an.

Der Konflikt wurde noch dadurch kompliziert, daß sich die Auseinandersetzungen zwischen MPLA und UNITA mit dem Cabinda-Konflikt verbanden. Die Exklave Cabinda liegt zwischen Kongo-Zaire und Kongo-Brazzaville und verfügt über reiche Erdölvorkommen, mit denen Angola 90% seiner Devisen erzielt. Bereits 1963 bildete sich die *Frente de Libertação do Enclave de Cabinda* (FLEC) heraus, die gegen die portugiesische Kolonialherrschaft und für Eigenstaatlichkeit kämpfte, aber lange Zeit keine maßgebliche Kraft darstellte. Seit der Unabhängigkeit Angolas führte die FLEC einen Kampf für die Sezession der Exklave, indem sie Attacken auf die angolansische Armee und ausländische Erdölfirmer unternahm (vgl. Teege 1998). Die FLEC zersplitterte in den 80er Jahren in verschiedenste Fraktionen. Die Lage wurde für die angolansische Regierung ab 1993 prekär, als die UNITA mit der FLEC-FAC (*Forces Armadas Cabindesas*) kooperierte.

UNAVEM II war angesichts der erneuten Kriegsrunde machtlos und versuchte zunächst, durch Evakuierung das eigene Personal in Sicherheit zu bringen. Die Mission wurde auf 50 Militärbeobachter, 18 Polizeibeobachter und 11 Militärsanitäter reduziert (vgl. UN-DPI 1995b). Sie konzentrierte sich nun auf Aufgaben, die ursprünglich gar nicht vorgesehen waren: Zum einen unterstützte sie humanitäre Hilfsleistungen, zu deren besserer Koordination Ende April 1993 die *Unidade de Coordenacao para Assistencia Humanitaria* (UCAH)⁵¹ unter Leitung von Dr. Manuel Aranda da Silva⁵² in Luanda eingerichtet wurde. Zum anderen leistete die UN-Sonderbeauftragte Anstee Gute Dienste und lancierte Vermittlungsinitiativen⁵³.

51 UCAH (engl. *United Nations Humanitarian Assistance Coordination Unit*) übernahm im wesentlichen fünf Koordinationsaufgaben: Zum einen wurde der Informationsaustausch zwischen bilateralen Gebern, UN-Agenturen und NGOs durch aktuelle Materialien und Berichte verbessert. Zweitens versuchte UCAH, bei direkten Verhandlungen zwischen Hilfsagenturen auf der einen und UNITA oder der Regierung auf der anderen Seite generelle Fragen wie strategische Planung und sicheren Zugang einzubringen. Drittens gab es wöchentliche Treffen mit den bilateralen Gebern, um diese bei der Einschätzung der Bedürfnisse einzubinden und die Mobilisierung von Ressourcen zu koordinieren. Viertens unterstützte UCAH NGOs in den Bereichen Kommunikation und Transport. Schließlich bemühte sich UCAH, alle Akteure in die Bedarfsermittlung einzubinden. Auch nach der Verhängung von UN-Sanktionen konnte UCAH die Kooperationsbereitschaft von UNITA erreichen (vgl. OECD 1996: 53, Box 13). Als politisch neutrale Einheit war UCAH in operativer Hinsicht von UNAVEM unabhängig. Es konnte dadurch direkt mit Regierung und UNITA verhandeln, um die bedürftige Bevölkerung zu identifizieren und den sicheren Zugang für Hilfslieferungen zu garantieren (vgl. OECD 1996: 52).

52 Dr. Manuel Aranda da Silva war früher ein mosambikanischer Minister gewesen und hatte zudem das WFP-Programm in Sudan unter schwierigen Umständen geleitet.

53 Vgl. Anstee 1996a: 165-166, 171-172; UN-DPI 1995b; OECD 1996: 52.

Die Mediationsversuche, die Margaret J. Anstee am 26. November 1992 in der südlichen Provinzhauptstadt Namibe sowie im Januar/Februar 1993 in Addis Abeba unternahm, fruchteten allerdings ebensowenig wie Bemühungen der Garantiestaaten. Insbesondere die UNITA erwies sich als unzuverlässiger Verhandlungspartner (vgl. Anstee 1996a: 165, 170; Anstee 1996b: 380-414). Mit Resolution 811 vom 12. März 1993 drängte der UN-Sicherheitsrat von daher nachdrücklich zu Gesprächen auf höchster Ebene. Am 12. April 1993 trafen die Konfliktparteien in Abidjan zu Verhandlungen unter der Leitung von Goulding und Anstee zusammen. Obwohl die Treffen gute Fortschritte brachten, mußten sie am 21. Mai 1993 ohne Erfolg abgebrochen werden. Kurz vor der geplanten Unterzeichnung des Abkommens zog die UNITA ihre Zustimmung zurück. Ein wichtiger Grund bestand darin, daß die Vereinten Nationen nicht zusagen konnten, mit einer größeren Truppenpräsenz das Abkommen zu überwachen. Denn hierzu waren die Supermächte nicht bereit, die ein dauerhaftes Engagement vermeiden wollten und stattdessen auf einen *quick fix* setzten (vgl. Anstee 1996c: 190; Anstee 1996b: 533). Rückblickend meinte Margaret J. Anstee in ihrer Analyse des "Abidjan Marathon" (1996b: 447-490):

"I believed then, and I believe now, that the only thing that might have tipped the balance in favour of an agreement was if I, as the UN mediator, had been able to offer even a token contingent of 'Blue Helmets', to arrive immediately and provide a symbolic international presence to monitor the initial stages of a ceasefire and act as a moral safeguard for the withdrawal of UNITA troops from the localities they had occupied and in which they would leave behind many civilian supporters." (Anstee 1996b: 486-487)

Die erforderliche Truppenstärke hätte nach Schätzungen von Anstees Militärberater bei 12.000-15.000 Mann gelegen. Kofi Annan, der damalige Leiter des DPKO, bedeutete der UN-Sonderbeauftragten jedoch, daß vor jeglicher Entscheidung über Truppen ein Abkommen nötig sei und eine Stationierung aufgrund erheblicher finanzieller und logistischer Probleme sechs bis neun Monate dauern könne (vgl. Anstee 1996b: 486-487).

Nach dem Abbruch der Gespräche legte Margaret J. Anstee, die immer wieder scharfen Verbalattacken der UNITA ausgesetzt gewesen und deren Verhandlungsstrategie durch zahlreiche Indiskretionen unterlaufen worden war, am 27. Mai 1993 ihr Amt nieder⁵⁴. Nachfolger wurde Aliou-

54 Ein Teil der Kritik an Anstee war gewiß unfair und gehörte zu den Sabotagestrategien der Konfliktparteien. Freilich gab es auch unter neutraleren Beobachtern eine weitverbreitete Skepsis an den Qualitäten Anstees als Vermittlerin. Moniert wurde zudem, daß sie bei der Personalauswahl an ein Quotensystem gebunden und offensichtlich nicht in der Lage war, ein schlagkräftiges Team zusammenzustellen (vgl. Jett 2001: 71-73).

ne Blondin Beye, ein früherer Außenminister Malis. Beye kannte – wie übrigens auch Boutros-Ghali – aus seiner früheren diplomatischen Tätigkeit Jonas Savimbi und hatte zu ihm offenbar ein recht gutes Verhältnis⁵⁵ (vgl. Windrich 1997a: 359, Cleary 1999: 158-159).

Die MPLA-Regierung hatte bei den Verhandlungen von Abidjan wiederholt ihre Friedensbereitschaft bekundet. Als eine Art Belohnung wurde sie am 19. Mai 1993 von den USA diplomatisch anerkannt (vgl. G. Wright 1997: 175-176). Diese Zäsur in der US-amerikanischen Einschätzung des Angola-Konflikts schlug sich auch auf der Ebene des UN-Sicherheitsrates nieder: Mit Resolution 834 machte das wichtigste Gremium der Weltorganisation am 1. Juni 1993 die UNITA für den Zusammenbruch des Friedensgespräche von Abidjan verantwortlich und forderte die Mitgliedsstaaten dringend auf, keine Militärhilfe an die UNITA zu leisten.

Die "Daumenschrauben" gegenüber der Rebellenorganisation wurden in der Folgezeit noch enger angezogen (vgl. G. Wright 1997: 182-184). Am 15. September 1993 klassifizierte der UN-Sicherheitsrat einstimmig in Resolution 864 das Verhalten der UNITA als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit und ordnete die UNITA-Attacken als Verletzungen des humanitären Völkerrechts ein⁵⁶. Folgerichtig verhängte er als Maßnahme unter Kapitel VII der UN-Charta ein Waffen- und Ölembargo⁵⁷. In Ziffer 26 erklärte das Gremium zudem seine Bereitschaft, weitere Maßnahmen – insbesondere Handelssanktionen und Reisebeschränkungen – gegenüber der UNITA zu ergreifen, wenn bis zum

55 Boutros-Ghali hatte zunächst den brasilianischen UN-Spitzenbeamten Sérgio Viera de Melo ernennen wollen, lenkte jedoch ein, als die UNITA wegen der brasilianischen Nähe zur MPLA-Regierung protestierte. Alioune Blondin Beye sprach bemerkenswerterweise weder Portugiesisch noch Spanisch, v.a. aber kein Englisch. Trotz dieses Handicaps eignete er sich jedoch, wie ihm zahlreiche Beobachter bescheinigten, schnell die Sachverhalte in diesem komplexen Konflikt an und baute als offenbar sehr umgänglicher Diplomat eine konstruktive Atmosphäre in den Verhandlungen auf (vgl. u.a Hare 1998: 15, 20-21; Brittain 1998).

56 Grundlage war der Bericht des Generalsekretärs vom 13. September 1993 (S/26434 und Add. 1). Zuvor hatten die drei Beobachterstaaten am 10. September 1993 in Lissabon eine gemeinsame Erklärung abgegeben. Außerdem hatte die OAU ein *Ad Hoc Committee on Southern Africa* gebildet; die Staatschefs der Nachbarstaaten bemühten sich um eine Wiederaufnahme des Friedensprozesses. Savimbi unterbreitete im August/September 1993 übrigens Waffenstillstandsangebote, die aber von der Regierung in Luanda zurückgewiesen wurden. Am 20. September 1993 verkündete er einen einseitigen Waffenstillstand (vgl. Cleary 1999: 157-158).

57 Vgl. Ziff. 19 der Resolution. Mit Ziff. 22 wurde ein Sanktionsausschuß eingerichtet, der für die effektive Implementierung der Maßnahmen sorgen sollte. Das Öl- und Waffenembargo sollte innerhalb von zehn Tagen in Kraft treten, wenn bis dahin kein Waffenstillstand und andere Übereinkommen erzielt würden.

1. November 1993 kein effektiver Waffenstillstand und keine Vereinbarung erreicht würde.

Die UNITA entzog sich dem zunehmenden Druck freilich, indem sie Verhandlungen immer wieder in die Länge zog und auf die gleichzeitige Absicherung ihrer militärischen Erfolge achtete. Dies wurde ihr um so leichter möglich, als der Sicherheitsrat in dieser Phase einen wichtigen Hebel gegenüber der Rebellenorganisation außen vor ließ: die Unterbindung des Diamantenverkaufs, der die zentrale Finanzierungsquelle für den Krieg bildete. Für die Durchsetzung eines derartigen Verbots wäre zweifelsohne erheblicher Druck auf Zambia sowie den Hauptumschlagplatz Zaire notwendig gewesen. Der UN-Sicherheitsrat war offensichtlich nicht in der Lage, eine derartige Strategie zu verfolgen, die zudem auch die polit-ökonomischen Interessen und traditionellen Bindungen seiner ständigen Mitglieder berührt hätte. Trotz seiner Halbherzigkeit leitete der Beschluß des UN-Sicherheitsrats aber eine erneute Veränderung der militärischen Kräfteverhältnisse ein. Denn nunmehr rüstete die angolansische Regierung mit Waffen aus Israel, Brasilien und Portugal auf.

Parallel zu dieser Kräfteverschiebung begannen unter Führung des UN-Sonderbeauftragten Beye neue Friedensverhandlungen. Diesmal hatten im Unterschied zu Bicesse die Vereinten Nationen das "Heft des Handelns" in der Hand – und mit dem Instrument der Wirtschaftssanktionen auch ein gewisses diplomatisches Druckmittel⁵⁸. Zwischen dem 25. und 31. Oktober 1993 führten MPLA und UNITA erste Erkundungsgespräche in Lusaka. Ein bedeutsames Ergebnis war, daß die UNITA sowohl die Bicesse-Vereinbarungen als auch die Ergebnisse der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom 29./30. September 1992 akzeptierte. Außerdem stimmte sie zu, ihre Truppen aus den Gebieten zurückzuziehen, die sie nach der Wiederaufnahme der Kämpfe im Oktober 1992 erobert hatte. Am 15. November 1993 begannen dann die offiziellen Verhandlungen, am 11. Dezember 1993 wurden erste Ergebnisse bei den militärischen Fragen erzielt. Boutros-Ghali empfahl daraufhin am 14. Dezember 1993 dem UN-Sicherheitsrat, die drohende Verhängung weiterer Sanktionen gegen die UNITA zu verschieben (vgl. UN-DPI 1995b).

Am 31. Januar 1994 erzielten die Verhandlungspartner Einigkeit über die Grundprinzipien einer politischen Lösung sowie über die Reform der Polizei. Ab dem 17. Februar 1994 spielte der Fragenkomplex "nationale Versöhnung" die ausschlaggebende Rolle. Im Unterschied zum Bicesse-Abkommen zielte das Lusaka-Arrangement auf eine horizontale und vertikale Machtteilung. Konkret ging es um die Frage der Postenverteilung.

58 Unterstützt wurde Beye u.a. von dem US-Sondergesandten Paul Hare, der über Erfahrung im südlichen Afrika sowie im Nahen und Mittleren Osten verfügte und früher Botschafter in Zambia gewesen war (vgl. Cleary 1999: 145). Hare war zwischen 1993 und 1998 US-Sonderbeauftragter für den angolansischen Friedensprozeß und hat die Verhandlungen, die zum Lusaka-Protokoll führten, anschaulich beschrieben (siehe Hare 1998).

lung auf nationaler Ebene sowie in den Provinzen und Kommunen. Die UNITA sollte demnach in einer "Regierung der Einheit und Nationalen Versöhnung" (GURN – *Governo de Unidade e Reconciliação Nacional*) vier Minister und sieben stellvertretende Ministerposten erhalten. Außerdem wurden ihr drei Provinzgouverneure und sieben stellvertretende Provinzgouverneure zugesagt⁵⁹. Schließlich sollten UNITA-Truppen nach einer Demobilisierung 50% der angolanischen Armee und 30% der Polizei stellen (vgl. Paffenholz 1995b: 210). Die angolanische Regierung stimmte im Mai 1994 den Vorschlägen der Vermittler zu; die UNITA akzeptierte nach zahlreichen Interventionen führender Persönlichkeiten im September 1994 die Regelung (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 301, Ziff. 835-836).

Die UNITA stand in dieser Zeit international unter starkem Druck, in eine umfassende Einigung einzuwilligen. So drohte der UN-Sicherheitsrat immer wieder, weitere Sanktionen zu verhängen, sollte die UNITA nicht dem "Plan zur Nationalen Versöhnung" zustimmen. Zudem legte der neue südafrikanische Präsident Nelson Mandela sein politisches Gewicht in die Schale, um die Verhandlungen zu einem Abschluß zu bringen (vgl. G. Wright 1997: 188; Hare 1998: 51-54). Seit Mitte 1994 geriet die Rebellenorganisation auch militärisch in Bedrängnis. Die FAA fügte ihr in einer Reihe von Großoffensiven erhebliche Niederlagen zu. Maßgebliche Unterstützung erhielt sie dabei von Executive Outcomes – also durch südafrikanische Söldner, die zuvor als Regierungssoldaten oftmals die UNITA beraten oder für sie gekämpft hatten und von daher aus erster Hand Wissen über den Gegner einbringen konnten⁶⁰ (vgl. Teege 1998; Cleary 1999: 146). Der erste Erfolg dieser Kooperation war die Eroberung von N'dalatando, einer strategisch wichtigen Stadt außerhalb Luandas. Anschließend brachte die Regierung mit Hilfe von EO die Diamantenfelder von Cafunfo und Suarimo unter ihre Kontrolle. Gerade als ein Abschluß des Abkommens in greifbare Nähe rückte, versuchte sie, sich eine

59 UNITA verlangte darüber hinaus den Posten des Gouverneurs von Huambo und die Vizeposten für die Malange-Provinz – zwei strategisch wichtige Positionen, wobei insbesondere in dem von Ovimbundu bewohnten Huambo UNITA-Kandidaten bei den Wahlen die Mehrheit erlangt hatten. Die MPLA schlug hingegen für Huambo einen neutralen Gouverneur vor (vgl. Fituni 1995: 154). Schließlich wurden der UNITA noch Botschafterposten in Kanada, Mexiko, Indien, Kap Verde und bei der UNESCO zugesagt (vgl. MacQueen 1998: 407).

60 Es handelte sich dabei um frühere Mitglieder des 32. SADF-Bataillons, der Aufklärungskommandos der Fallschirmspringer-Brigade sowie der namibischen Sonderpolizei *Koevoet* – allesamt Instrumente der Destabilisierung durch Südafrika während der 80er Jahre. Das 32. Bataillon hat eine bemerkenswerte Geschichte. Seine Mitglieder wurden zunächst aus FNLA-Truppen rekrutiert. Die auch als "Buffalo Bataillon" ("Büffelbataillon") bekannte Einheit wurde insbesondere zur Unterstützung der UNITA herangezogen. Der Stellvertretende Kommandeur der Aufklärungseinheit dieses Bataillons, Eben Barlow, war zugleich Gründer und bis Juli 1997 Geschäftsführer von Executive Outcomes (vgl. Howe 1998: 310).

militärisch günstige Ausgangsposition zu verschaffen. Sie konnte dabei mit der Region um Soyo das Erdölzentrum im Nordwesten Angolas zurückerobern und im November sogar die UNITA-Hochburg Huambo sowie Uíge und Cuíto Cuanavale einnehmen (vgl. MacQueen 1998: 405). Die Rebellenorganisation befand sich militärisch in enormer Bedrängnis und war entsprechend zu Konzessionen bereit.

Unter Vermittlung des UN-Sonderbeauftragten Alioune Blondin Beye und in Gegenwart der drei Beobachterstaaten USA, Rußland und Portugal unterschrieben am 20. November 1994 UNITA und MPLA das Lusaka-Protokoll. Es besteht aus insgesamt zehn Anhängen, die am 31. Oktober von den Delegationsleitern paraphiert worden waren⁶¹. Diese Anhänge regeln unter anderem den Waffenstillstand⁶², die Demobilisierung, die Polizeireform, die Vollendung des abgebrochenen Wahlprozesses, das UN-Mandat, die Rolle der Beobachterstaaten und der Gemeinsamen Kommissionen sowie einen Zeitplan für die Umsetzung des Lusaka-Protokolls⁶³ (vgl. UN-DPI 1995b). Unter dem Oberbegriff "nationale Versöhnung" wurde die bereits erwähnte horizontale und vertikale Machtteilung festgeschrieben. Präsident dos Santos bot darüber hinaus Jonas Savimbi am 6. Mai 1995 beim ersten Gipfeltreffen in Gabun die Position des Vizepräsidenten an. Nachdem Boutros-Ghali zwischen dem 14. und 16. Juli 1995 zu Gesprächen nach Angola gereist war und dabei auch Savimbi in dessen Hauptquartier in Bailundo besucht hatte⁶⁴, wurde noch im gleichen Monat die Verfassung so geändert, daß zwei Vizepräsidenten bestimmt werden konnten (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 304, Ziff. 842)⁶⁵.

61 Der Text ist als UN-Dokument S/1994/1441 (Annex) am 22. Dezember 1994 veröffentlicht worden.

62 Obwohl im Lusaka-Protokoll für den 22. November 1994 ein Waffenstillstand vereinbart worden war, gingen die Kämpfe in vielen Teilen des Landes weiter. Die Beteiligten spielten die Auseinandersetzungen zwar als Scharmützel herunter, doch spiegelten sie bereits sehr deutlich den mangelnden Friedenswillen der Konfliktparteien wider (vgl. Fituni 1995: 154; Teege 1998).

63 Aus menschenrechtlicher Sicht ist das Lusaka-Protokoll problematisch. Zwar wurden in verschiedenen Anhängen Menschenrechte und Freiheiten erwähnt, doch eröffnete Anhang 6 die Option, sich der Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen zu entziehen.

64 Offenkundig verstand es Savimbi, diesen Besuch als Zeichen der Anerkennung für die UNITA darzustellen. Vor seinen Anhängern soll er nach der Abreise Boutros-Ghalis geprahlt haben: "This has been a great day for us. (...) The most important man in the world came to honour our movement. Now we are being taken seriously." Zit. nach Chris Simpson: Profile: Jonas Savimbi, Unita's local boy, in: BBC News Online 1999, Special Report: The Angolan Conflict. London (1 February 1999), S. 2.
<http://news.bbc.co.uk/hi/english/special_report/1999/01/99/angola/newsid_263000/26409..> (Zugriff am 06.05.01).

65 Beim Gipfeltreffen vom August 1995 wiederholte dos Santos das Angebot, das freilich an Savimbis Friedensbereitschaft gebunden war. Mitte 1996 lehnte Sa-

Im Unterschied zu den Bicesse-Vereinbarungen sah das Lusaka-Protokoll eine größere Rolle für die UN vor. In Anhang 8 wurden die Vereinten Nationen ersucht, nicht nur ihre Guten Dienste und ihre Vermittlung anzubieten, sondern auch die vollständige Implementierung der Vereinbarungen zu überwachen⁶⁶. Die Gemeinsame Kommission (*Joint Commission*) von Vertretern der angolanischen Regierung und der UNITA stand unter dem Vorsitz des UN-Sonderbeauftragten. Zusätzlich sollten die drei Beobachterstaaten an den Sitzungen aller wichtigen Gremien im Implementierungsprozeß teilnehmen (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 302-303, Ziff. 840).

Unterzeichner des Lusaka-Protokolls waren der angolanische Außenminister Venâncio de Moura sowie der Generalsekretär und Chefunterhändler der UNITA, Eugénio Manuvakola. Der angolanische Präsident war bei der Zeremonie zugegen, an der auch mehrere Staatsoberhäupter und Außenminister teilnahmen. Jonas Savimbi war jedoch – wie er sagte: aus Sicherheitsgründen – nicht in die zambische Hauptstadt gereist. Daß das Abkommen nicht auf "Chef-Ebene" unterzeichnet wurde, stellte bereits einen Indikator für wechselseitiges Mißtrauen und fortbestehenden Zwiß sowie ein schlechtes Omen für die anstehende Umsetzung der Friedensvereinbarung dar.

6. UNAVEM III und MONUA: Das Scheitern multilateralen Peacekeepings

Auf die gewachsene Rolle der Vereinten Nationen hatte der UN-Sicherheitsrat zunächst mit Resolution 966 vom 8. Dezember 1994 reagiert. Sie verlängerte das Mandat von UNAVEM II um zwei Monate und bezog inhaltlich die Überwachung der Lusaka-Vereinbarung ein. Am 8. Februar 1995 beschloß das Gremium dann auf der Grundlage eines Berichts, den Boutros-Ghali am 1. Februar vorgelegt hatte, mit Resolution 976 die Einrichtung von UNAVEM III. Die Operation sollte bis zu 7.000 Infanteristen sowie 350 Militär- und 260 Polizeibeobachter umfassen⁶⁷. Chef der Mission blieb der bisherige Leiter von UNAVEM II und UN-Sonderbeauftragte Alioune Blondin Beye. Zum Streitkräftekommandant wurde Generalmajor Philip Valerio Sibanda (Zimbabwe) benannt (vgl. UN-DPI 1997a: 2; Vines 1994).

vimbi die Offerte ab, woraufhin das Parlament am 13. November 1996 den Posten des Vizepräsidenten wieder abschaffte. Schließlich erhielt Savimbi im Frühjahr 1997 den Titel "Leader of the Largest Opposition Party" (vgl. MacQueen 1998: 413-414).

66 Vgl. Amnesty International 1996a: 2; Boutros-Ghali 1995b: 301, Ziff. 837.

67 Die Stationierung der Infanterieeinheiten wurde dabei an den erkennbaren Willen der Konfliktparteien gebunden, die Bestimmungen des Lusaka-Protokolls zu erfüllen. Die Mission sollte bis zum Februar 1997 abgeschlossen sein (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 302, Ziff. 839; UN-DPI 1997a: 1).

Dieser Friedenseinsatz umfaßte ein komplexes Aufgabenspektrum:

- Gute Dienste und Konfliktvermittlung;
- Verifikation des Verwaltungsaufbaus und der nationalen Versöhnung;
- Überwachung der militärischen Vereinbarungen (Waffenruhe, Demobilisierung, Entwaffnung, Vorankündigung von Truppenbewegungen, Bildung einer neuen Armee);
- Überprüfung der angolanischen Polizei und verschiedenster Sicherheitsbestimmungen (u.a. der Einquartierung der *Rapid Reaction Police*);
- Koordination humanitärer Aktivitäten, die mit dem Friedensprozeß verbunden waren, durch die *Unidade de Coordenacao para Assistencia Humanitaria* (UCAH);
- Beteiligung an der Minenräumung⁶⁸;
- Unterstützung, Verifikation und Überwachung der nachzuholenden Stichwahlen zum Präsidentenamt⁶⁹ (vgl. UN-DPI 1997a: 1; Boutros-Ghali 1995b: 302, Ziff. 839).

UNAVEM III lag ein multidimensionales Verständnis von Peacekeeping zugrunde, das gleich in mehrfacher Hinsicht die Erfahrungen bisheriger Einsätze einbezog: So war die Ausstattung weitaus besser als bei den unterdimensionierten Missionen UNAVEM I und vor allem UNAVEM II. Außerdem wurde die unangemessene Orientierung am traditionellen Aufgabenspektrum friedenserhaltender Maßnahmen zugunsten der Einbeziehung neuer Aufgabengebiete überwunden. Zugleich war die Operation nach den ernüchternden Erfahrungen mit der Somalia-Intervention (vgl. Teil D) konsensorientiert angelegt und versuchte in gewisser Weise, die Merkmale des relativ erfolgreichen ONUMOZ-Einsatzes in Mosambik zu übertragen (vgl. hierzu Kapitel C.III). So wurde das Engagement wiederholt daran gekoppelt, daß beide Kriegsparteien ihren deutlichen Willen zum Frieden dokumentierten und durch praktische Schritte unter Beweis stellten (vgl. Tharoor 1996: 28). Genau dieser Punkt stellte ein gravierendes Problem dar. Denn er machte deutlich, daß die Vereinten Nationen keine adäquaten Reaktionsmöglichkeiten auf Regelverletzungen vorbereitet hatten, sondern nur mit dem (von

68 Manche Beobachter gehen davon aus, daß Angola das weltweit am meisten von Landminen betroffene Land ist. Verschiedene Schätzungen gehen von bis zu 10-15 Mio. Minen aus; 70.000 Angolaner sollen durch Minenexplosionen Gliedmaßen verloren haben (vgl. Pearce 1999; siehe auch Teege 1999).

69 In das Mandat von UNAVEM III wurde auch die Menschenrechtsbeobachtung einbezogen. Zuständig war die *Human Rights Unit* (HRU); auch die 225 Zivilpolizisten sollten die Menschenrechtsfrage in ihrer Arbeit berücksichtigen. Die HRU war für Informationskampagnen und Vertrauensbildung in der Bevölkerung zuständig. Insgesamt hatte diese Arbeit aber offenbar geringe Priorität (vgl. Amnesty International 1996a: 4).

den Konfliktparteien nicht unbedingt als Strafe empfundenen) Rückzug drohten.

Die UNAVEM III-Einsatz lief vergleichsweise erfolgversprechend an. Zwar hatte es im November und Dezember 1994 – also noch vor Stationierung der neuen Mission – auf lokaler Ebene Verletzungen der Waffenstillstandsvereinbarung gegeben. Die alten UNAVEM II-Einheiten waren unzureichend ausgestattet und konnten auf diese Verstöße kaum antworten. Außerdem gab es unter den Hardlinern beider Seiten Unmut über das Abkommen. Doch gingen die kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen MPLA und UNITA ab Januar 1995 deutlich zurück. Auch in Cabinda ließen die Kampfhandlungen nach, obwohl dieser Konflikt nicht im Lusaka-Protokoll vom November 1994 geregelt war⁷⁰ (vgl. Teege 1998).

Allerdings war die relative Ruhe an der Kriegsfront trügerisch, wie die folgenden Entwicklungen zeigen sollten (siehe u.a. Vines 1998). Das tief-sitzende Mißtrauen der beiden Kontrahenten bestand fort. UN-Generalsekretär Boutros-Ghali setzte sich deshalb seit März 1995 mit Nachdruck für die Schaffung eines diplomatischen Momentums ein und bemühte sich um ein Gipfeltreffen zwischen dos Santos und Savimbi. Der UN-Sicherheitsrat unterstützte dies. Sein Präsident koppelte in einer Stellungnahme vom 13. April 1995 (S/PRST/1995/18) die vollständige Stationierung von UNAVEM III an das Zustandekommen eines derartigen Treffens. Außerdem wurde Druck auf diejenigen afrikanischen Staaten ausgeübt, die der UNITA nahe standen. Das Treffen fand Anfang Mai tatsächlich in Lusaka statt. Trotz der guten Atmosphäre gingen die Konfliktparteien jedoch keine konkreten Verpflichtungen ein. Dennoch wurde die erste Stationierungsphase von UNAVEM III mit 1.200 Bodentruppen, 339 Militärbeobachtern, 89 Stabsoffizieren und 210 Zivilpolizisten umgesetzt. (vgl. MacQueen 1998: 409).

In der gesamten Stationierungszeit von UNAVEM III blieben militärische Fragen auf der Agenda. Die Demobilisierung der Ex-Kombattanten und ihre Einquartierung in Lagern ging nur mit erheblichen Verzögerungen und in geringem Umfang voran. Mit der Androhung, aus dem Friedensprozeß auszusteigen, konnte die UNITA eine Änderung des ursprünglichen Zeitplans erwirken. Auch ein weiteres Gipfeltreffen zwischen dos Santos und Savimbi im März 1996 in Libreville (Gabun) brachte nur Lippenbekenntnisse. Die angolische Regierung drohte im Folgemonat damit, nicht weiter in der Gemeinsamen Kommission mitzuarbeiten. Regional wie international geriet die UNITA nunmehr in die Isolation. Ein SADC-Gipfel, der Anfang Oktober 1996 in Lusaka stattfand, drückte seine Unzufriedenheit aus. Der UN-Sicherheitsrat verurteilte mit Resolution 1075 vom 11. Oktober 1996 das Verhalten der UNITA und drohte ihr sogar erneute Sanktionen an (vgl. MacQueen 1998: 410-411).

70 1996 vereinbarten die FLEC-Renovada und die MPLA eine Waffenruhe.

In der Folge meldeten sich vermehrt UNITA-Kämpfer in den Sammellagern, so daß die Gesamtzahl innerhalb kurzer Zeit auf 69.000 Ex-Kombattanten anstieg; bis April 1997 wurden zudem 8.000 UNITA-Soldaten sowie zehn UNITA-Generäle in die neue Armee integriert (MacQueen 1998: 412). Doch erwies sich bei näherer Betrachtung der Prozeß in vielen Fällen als Farce. Viele der scheinbar Demobilisierten waren einfache Farmer gewesen, die die UNITA zur Erfüllung von Quoten und zur Abschöpfung von Prämien rekrutiert hatte. UNAVEM III sammelte mit 34.425 Stück einen Bruchteil der in Umlauf befindlichen Waffen ein (vgl. Gamba/Cornwell 2000: 158). Die Hälfte der abgelieferten Waffen war nicht funktionsfähig. Außerdem schlossen sich viele demobilisierte Rebellen umgehend wieder der UNITA an. Schließlich hatten UNITA-Truppen nach wie vor strategisch und kriegsökonomisch wichtige Gebiete unter ihrer Kontrolle⁷¹ und Savimbi seine Eliteeinheiten samt moderner Bewaffnung nach wie vor zur Verfügung. Die UN-Mission wiederum hatte nicht die nötigen Ressourcen, um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten. Die wiederholt von Boutros-Ghali vorgetragene Drohung, bei mangelndem Friedenswillen der Konfliktparteien UNAVEM III zurückzuziehen, erzielte keine Wirkung. Vor allem fehlte auf der Ebene des Sicherheitsrats die Bereitschaft zu einem Durchgreifen vor Ort; denn dies hätte eine "robustere" Mission – mit allen damit verbundenen Risiken und Fallstricken – erfordert.

Die Vereinten Nationen bemühten sich, die oberflächlichen Fortschritte bei der Demobilisierung als Zeichen einer tatsächlichen Entmilitarisierung zu deuten und die Bildung einer Regierung der Nationalen Einheit voranzutreiben⁷². So wurden am 9. April 1997 70 UNITA-Kandidaten als Abgeordnete des Parlaments vereidigt. Außerdem wurde am 11. April 1997 in Gegenwart zahlreicher afrikanischer Staatsoberhäupter – unter ihnen der südafrikanische Präsident Nelson Mandela – die "Regierung der Einheit und Nationalen Versöhnung" (GURN) eingesetzt, der auch UNITA-Minister angehörten. Für Jonas Savimbi war zudem eigens der Status des "Führers der größten Oppositionspartei" eingerichtet worden. Savimbi kam aber nie nach Luanda. Sicher lag dieses Verhalten auch in berechtigten Sicherheitsbedenken begründet. Doch vorrangig dokumentierte Savimbi damit seine Abneigung, sich politisch einbinden zu lassen. Außerdem verstieß die UNITA immer wieder gegen die Vereinbarungen (vgl. MacQueen 1998: 414-415).

71 Im März 1997 soll die UNITA immer noch die De-facto-Hoheit über 50% des angolanischen Territoriums und 20% der Bevölkerung gehabt haben. Mindestens 8.000, möglicherweise gar bis zu 20.000 der erfahrensten UNITA-Kämpfer nahmen nie an Demobilisierungsmaßnahmen teil (vgl. Simon 1998: 497-499).

72 Zugleich wurde bei offenkundigen Verstößen gegen die Abmachungen immer wieder mit dem Abzug von UNAVEM III gedroht. UN-Generalsekretär Kofi Annan reiste in der letzten Märzwoche 1997 zu einem offenen Gedankenaustausch mit Savimbi in dessen Hauptquartier in Bailundo.

Die formellen Erfolge waren denn auch brüchig. Als die UNAVEM III-Mission im Juni 1997 auslief, zeigte sich, daß sie wie ihre Vorgängermis-sion letztlich nur Bestandteil einer Zwischenphase gewesen war, die zu einer erneuten Kriegsrunde führte. Carrie Manning (1999: 210) sprach mit Bezug auf das Lusaka-Protokoll insofern treffend von "a cat and mouse peace". Noch im gleichen Monat brachen heftige Kämpfe zwi-schen Regierungstruppen und UNITA-Rebellen aus, bei denen es um die Kontrolle von Diamantengebieten, von Grenzregionen und von wichti-gen Städten im zentralen Hochland (v.a. Andulo und Bailundo) ging. Offenkundig hatten beide Seiten ihre Waffenarsenale wieder gut gefüllt und auch ihre Truppen neu ausgebildet und strukturiert (vgl. Corn-well/Potgieter 1998). Außerdem hatte die UNITA nie ihre Kontrolle über die Diamantenfelder im Nordosten des Landes aufgegeben (vgl. MacQueen 1998: 415). Der UN-Sicherheitsrat reagierte am 28. August 1997 in Resolution 1127 mit Sanktionen gegen die Rebellenorganisation, die nach einigen Verschiebungen am 30. Oktober 1997 in Kraft traten, aber keine nachhaltige Wirkung zeitigten⁷³. Die UNAVEM-Nachfolgeoperation MONUA (*Missão de Observação das Nações Unidas em Angola*)⁷⁴, die der UN-Sicherheitsrat am 30. Juni 1997 mit Resolution 1118 einrichtete, war mit ihren ca. 1.000 Polizisten, Soldaten und Beobach-tern⁷⁵ von Ausrüstung und Mandat her nicht in der Lage, das erneute Abgleiten des Landes in die Gewalt zu verhindern. Es stellt eine gewisse Ironie der Geschichte dar, daß just in dem Moment, als die Kämpfe wie-der aufflammten, die Peacekeeping-Truppe durch eine kleinere und schlechter ausgestattete Beobachtungsmission abgelöst wurde⁷⁶.

7. Die erneute Kriegsrunde seit Dezember 1998 und das Disen-gagement der Weltgemeinschaft

Die erneute Kriegsrunde begann Ende 1998 und hatte sich bereits in vor-herigen Kampfhandlungen angebahnt. Sie hatte insofern eine neue

73 Die Sanktionen waren in Resolution 1127 vom 28. August 1997 angedroht und mit Resolution 1135 vom 29. Oktober verhängt worden. Siehe auch die Stel-lungnahme, die der Präsident des UN-Sicherheitsrates am 23. Juli 1997 (S/PRST/1997/39) abgegeben hatte, sowie den Bericht von UN-Generalsekretär Kofi Annan (S/1997/640), auf dem der Sanktionsbeschluß beruhte.

74 Die englische Missionsbezeichnung lautet *United Nations Observer Mission in Angola*.

75 Insgesamt war eine Stärke von bis zu 1.800 Personen autorisiert worden.

76 Daß die UNITA sich durch Rekrutierung, Training und Neugruppierung auf einen größeren Krieg vorbereitete, stellte der MONUA-Streitkräftekommandierende, Generalmajor P.V. Sibanda, bereits kurz nach Amtsantritt in einem Bericht fest. Vgl. Electronic Mail & Guardian from 5 Sep-tember 1997 ("Behind the Angola War Clouds").
<<http://www.mg.co.za/mg/news/97sept1/5sep-angola.html>>
(Zugriff am 06.05.01)

Qualität, als sie in besonderer Weise in das subregionale Konfliktsystem Südliches Afrika/Zentralafrika eingebunden war, das sich seit 1996 in einer Spirale der Gewalt befand. Kurzum: Der Angola-Krieg geriet in den Strudel regionaler Destabilisierung und leistete dem Fragmentierungsprozeß selbst auch Vorschub⁷⁷. Ab Mitte 1996 bereiteten sich in Cabinda die zwei wichtigsten Fraktionen der *Frente de Libertação do Enclave de Cabinda*, die FLEC-Renovada unter Führung von Antonio Lopez und FLEC-FAC unter Führung von Henrique Nzita Tiago, mit Rückendeckung des kongolesischen Präsidenten Lissouba auf militärische Operationen vor. Intern setzten sich Hardliner in den Guerilla-Organisationen durch. Als sich dann im Juni 1997 die Auseinandersetzungen zwischen MPLA und UNITA intensivierten, kam es auch in Cabinda zu größeren Kampfhandlungen zwischen FLEC-FAC und der angolanischen Regierungarmee. Sie forderten mehrere hundert Todesopfer.

In dieser Phase wurden 20.000 angolanische Soldaten nach Cabinda verlegt, von denen 3.000 Mann im Oktober 1997 zur Unterstützung von Lissoubas Gegenspieler Sassou-Nguesso nach Kongo-Brazzaville geschickt wurden. Außerdem intervenierten angolanische Truppen zugunsten Kabilas in Kongo-Zaire – nicht zuletzt, um der UNITA Rückzugsgebiete zu entziehen. Die UNITA wiederum kämpfte auf Seiten Lissoubas und Mobutus (vgl. Teege 1998).

Nach dem Sturz Mobutus im Mai 1997 verlegte die UNITA ihre Waffenlager und ihre Nachschubroute zunächst nach Pointe Noire in Kongo-Brazzaville. Mit der Niederlage Pascal Lissoubas im Oktober 1997 mußte sie dann nach Côte d'Ivoire, Burkina Faso und Togo ausweichen (vgl. Prendergast 1999: 3). Außerdem suchte sie sich mit Rwanda und Uganda ab 1998 neue Verbündete (siehe hierzu auch Teil E). Dennoch ging ihr zweifelsohne ein zentraler subregionaler Rückhalt verloren.

Für die Regierung der nationalen Einheit bedeutete dies das zwangsläufige Ende. Die MPLA entthronte die UNITA-Minister im September 1998 ihrer Posten, nachdem die UNITA wiederholt gegen das Lusaka-Abkommen verstoßen hatte. Gemäßigte UNITA-Minister unter Führung des ehemaligen UNITA-Generalsekretärs Manuvakola (der, wie erwähnt, 1994 anstelle von Savimbi das Lusaka-Protokoll unterzeichnet hatte) gründeten im gleichen Monat die UNITA-Renovada, die sich von Savimbi distanzierte und um ein Arrangement mit der Regierung bemühte. Doch änderte diese Abspaltung nichts an den militärischen Machtverhältnissen. Der Friedensprozeß wurde weiter dadurch untergraben, daß der SRSG Alioune Blondin Beye im Juni 1998 bei einem Flugzeugabsturz in Côte d'Ivoire unter mysteriösen Umständen ums Leben gekommen

77 Diese Auswirkungen des Angola-Kriegs sind nicht auf Kongo-Zaire und Kongo-Brazzaville beschränkt. UNITA soll 1998 den Separatisten in Namibias Caprivi-Streifen Munition geliefert haben – nicht zuletzt, weil die SWAPO-Regierung eng mit der angolanischen Regierung zusammenarbeitet (vgl. Prendergast 1999: 3).

war. Ende 1998 wurden zudem zwei UN-Flugzeuge abgeschossen; die genauen Zusammenhänge sind nach wie vor ungeklärt. Diese Ereignisse symbolisierten besonders deutlich, wie verwundbar die Arbeit der Weltorganisation war.

Ende 1998 begannen massive Kämpfe zwischen Regierungsarmee und UNITA. Mitte Dezember lancierte Jonas Savimbi mit seiner gut ausgerüsteten Truppe von 60.000 Mann einen Großangriff auf Regierungsgebiete. In relativ kurzer Zeit nahm die Rebellenarmee Territorium ein und stieß von den ländlichen Gebieten auf die Städte vor. Strategische Ziele waren die Provinzhauptstädte Huambo und Kuito, die die UNITA zeitgleich angriff; außerdem Malange. Die UNITA nahm die Städte jedoch bewußt nicht ein, da dies die Verpflichtung zur Versorgung bedeutet hätte, die bei der Regierung bleiben sollte. Im Unterschied zu früheren Schlachten konnte die Rebellenarmee auf Panzerdivisionen zurückgreifen und setzte auch mobile, weitreichende Artillerie ein (vgl. ACTSA 2000: 5). Mithin wurde deutlich: Trotz Sanktionen sowie der vereinzelt Übergabe moderner Waffen hatte es die Rebellenorganisation geschafft, sich in den "Jahren des Friedens" mit modernen und schweren Waffensystemen aufzurüsten. Dabei hatte sie sich vor allem auf dem Waffenmarkt des früheren Ostblocks bedient und Rüstungsgüter aus der Ukraine und insbesondere Bulgarien bezogen⁷⁸. Hussein Solomon (2000)⁷⁹ schreibt zu dieser qualitativen Veränderung der Rebellenorganisation:

"Between February 1998 and April 1999, UNITA transformed itself from a guerilla movement into a conventional force. Two reasons account for this. The first reason relates to UNITA's acquisition of sophisticated conventional systems such as 6 Russian MI-25 combat helicopters; 6 MiG-23 aircraft, 50 tanks, 75 armoured troop carriers, major mobile artillery and hand-carried satellite telephones. The second reason relates to UNITA forces receiving assistance in 'training and logistics' from South African and Ukrainian mercenaries who also operate the new equipment on behalf of UNITA."

Die Klarheit, mit der UN-Generalsekretär im Januar 1999 das Scheitern des Friedensprozesses auf "UNITA's refusal to comply with basic provisions of the Lusaka Protocol" zurückführte, kam zu spät, als daß sie etwas hätten bewirken können (vgl. ACTSA 2000: 2). Als die MONUA-Mission am 26. Februar 1999 beendet wurde, hinterließ sie nicht nur ein kriegszerrüttetes Land, sondern auch ein Gefühl von Ohnmacht und Ratlosigkeit: Zehn Jahre nach dem Disengagement der Supermächte und Kubas

78 Zugleich hatte sich auch die FAA massiv mit neuen Waffen ausgerüstet. Allein die Einnahmen, die Ölkonzerne der Regierung für ihre Explorationsrechte bezahlen (sog. *signature bonuses*), sollen der Regierung Ende der 90er Jahre knapp 1 Mrd. US-\$ jährlich eingebracht haben (vgl. Prendergast 1999: 2).

79 Dieser Beitrag ist nur per Internet zugänglich (siehe zum Fundort das Literaturverzeichnis). Deshalb erscheinen Zitate aus diesem Text ohne Seitenzahl.

symbolisierte sie *de facto* das Disengagement der Weltgemeinschaft; ein Umstand, der von den Kriegsparteien – ihrem Verhalten nach zu urteilen – gewünscht wurde. Die verschiedenen Friedensmissionen, die zeitweise (v.a. im Rahmen von UNAVEM III) einen beträchtlichen Umfang erreichten – hatten keinen nachweisbaren positiven Einfluß erzielt. Die UN sind seitdem nur noch mit dem *United Nations Office in Angola* (UNOA) präsent, das 30 Mitarbeiter beschäftigt.

Im April 1999 wiederholten sich mit der Belagerung und Bombardierung von Huambo, Malange und Kuito Bilder, die von der brutalen Kriegführung des Jahres 1993 bekannt waren. Etwa zwei Millionen Menschen sollen zu Binnenvertriebenen geworden sein; insbesondere Frauen und Kinder waren betroffen. Nicht umsonst stellten die Vereinten Nationen fest, daß ein in Angola geborenes Kind den schlimmsten Lebensbedingungen weltweit ausgesetzt sei (vgl. ACTSA 2000)⁸⁰.

Nachdem die Regierung mit ihren Militäroperationen zunächst erfolglos geblieben war, startete sie im September 1999 eine groß angelegte Gegenoffensive, die "Operation Restoration" (Solomon 2000). Sie konnte sich neben zwangsrekrutierten Soldaten insbesondere auf neu beschaffte Waffensysteme und eine bessere Ausbildung stützen (vgl. Teege 1999). Zur Finanzierung der Aufrüstung kam ihr der spürbare Anstieg der Ölpreise seit 1999 zugute. Die FAA nahm im zentralen Hochland sämtliche Orte von strategischer Bedeutung ein, so die Militärbasis bei Andulo, Savimbis politisches Hauptquartier in Bailundo und seine Rückzugsstellung in Jamba (vgl. ACTSA 2000). Außerdem gelang es, zentrale Diamantenfelder zu erobern, insbesondere bei Mungo, Nharea und am Kwanza River. Das in Andulo ausgehobene Waffenlager der UNITA enthielt eine große Menge von Rüstungsgütern: Panzer, Mörser, Mörsergranaten, Kanonen, Abschußvorrichtungen für Artillerieraketen, Munition, Minen, Anti-Panzer- und Anti-Flugzeug-Raketen etc. (siehe die Auflistung bei ACTSA 2000: 6-7). Für die UNITA bedeutete diese Regierungsoffensive einen nennenswerten Rückschlag. Sie ist seitdem vermehrt zu einer *hit-and-run*-Taktik übergegangen, bei der kleinere Gruppen von 10 bis 15 Mann ausgewählte Ziele und die Zivilbevölkerung attackieren. Diese können zwar die Bevölkerung und Regierungstruppen empfindlich treffen. Doch die angolansische Regierung bemühte sich in jüngster Zeit erfolgreich, durch Sicherheitsarrangements mit den Nachbarstaaten die UNITA nach und nach zu isolieren⁸¹.

80 Die Kindersterblichkeit betrug nach UN-Angaben 40%; 1999 sollen täglich 200 Menschen infolge des Krieges ums Leben gekommen sein (vgl. Teege 1999). Angola belegte nach den Daten des Jahres 1997 laut UNDP (1999) beim Human Development Index Platz 160 von insgesamt 174 Ländern.

81 Hierin ist mittlerweile auch Zambia einbezogen. So schlossen Angola und Zambia im Juni 1999 einen Freundschaftsvertrag ab, an dessen Entstehung Südafrika beteiligt war; vgl. Stratfor.Com (Strategic Forecasting) vom 22. Januar 2000 ("Evidence Supports South African Rejection of UNITA"),

8. Das verschärfte Sanktionsregime gegen die UNITA und die Veränderungen in der US-Angolapolitik

Der offenkundige Unwille der UNITA, die Anforderungen des Lusaka-Protokolls zu erfüllen, führte auf UN- wie US-Seite dazu, zunehmend auf eine Marginalisierung der Rebellenorganisation zu setzen und damit letztlich die Legitimität und politisch-militärische Position der angolischen Regierung zu stärken. Dieser schrittweise bereits seit Mai 1993 vollzogene Politikwechsel der Clinton-Regierung (vgl. G. Wright 1997: 171-204) wurde in deren zweiter Amtszeit weiter vorangetrieben und äußerte sich in zwei wichtigen Entwicklungen: einer Verschärfung des UN-Sanktionsregimes sowie der zunehmend regierungsfreundlichen Ausrichtung der US-Angolapolitik.

8.1 Verschärfte Sanktionen und der Fowler-Bericht

Der Sicherheitsrat setzte mit Resolution 1173 vom 12. Juni 1998 angesichts der offenkundigen Abkehr der UNITA vom Lusaka-Prozeß zum 1. Juli 1998 weitere Zwangsmaßnahmen in Kraft. Sie unterbanden den Handel mit all jenen angolischen Diamanten, die nicht mit einem Ursprungszertifikat der Regierung versehen waren⁸². Außerdem wurde der Verkauf von Minenausrüstung an die Rebellenorganisation untersagt und ein Einfrieren der UNITA-Bankkonten gefordert. Es handelte sich bei diesem Beschluß um die dritte Stufe des UN-Sanktionsregimes. In der bisherigen Analyse wurde bereits auf die ersten beiden Stufen eingegangen; sie seien aber der Übersichtlichkeit halber noch einmal kurz rekapituliert:

- Nachdem die UNITA die Friedensverhandlungen von Abidjan hatte scheitern lassen, hatte der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 864 vom 15. September 1993 ein Waffen- und Ölembargo verhängt.
- Das zweite Sanktionspaket war geschnürt worden, als die UNITA wiederholt gegen ihre Verpflichtungen aus dem Lusaka-Protokoll – insbesondere zur Demobilisierung und Übergabe von Waffen – verstieß. Vor diesem Hintergrund hatte der UN-Sicherheitsrat am 28.

<<http://www.stratfor.com/MEAF/commentary/m0001220010.htm>> (Zugriff am 16.05.01).

Nach Angaben der Panafrikan News Agency vom 11. Februar 2001 kamen Angola, Namibia und Zambia überein, eine dreiseitige Kommission einzurichten, um die Sicherheit an den Grenzen zu garantieren; vgl. Stratfor.Com (Strategic Forecasting) vom 15. Februar 2001 ("Angola: In Southern Africa's Backseat No Longer"),

<<http://www.stratfor.com/MEAF/commentary/0102152200.htm>> (Zugriff am 16.05.01)

82 Vorausgegangen waren die SR-Res. 1149 (27. Januar 1998), 1157 (20. März 1998) und 1164 (29. April), die die Bereitschaft zu weiteren Zwangsmaßnahmen untermauert hatten.

August 1997 mit Resolution 1127 die Verhängung weiterer Maßnahmen angedroht, v.a. die Schließung von ausländischen UNITA-Vertretungen, die Unterbindung unautorisierter Flüge in UNITA-Gebiet und – mit wenigen Ausnahmen – die Unterbindung von internationalen Reismöglichkeiten hochrangiger UNITA-Offizieller. Die Sanktionen waren am 30. Oktober 1997 in Kraft getreten.

Diese beiden Sanktionsbündel hatten zwei Nachteile: Zum einen wurden sie nur sehr unzureichend und mit zahlreichen Verzögerungen durchgesetzt. Zum anderen ließen sie – erstaunlich lange – den wichtigsten Hebel gegen die Rebellenorganisation außen vor: den illegalen Diamantenhandel⁸³. Dieser Sachverhalt war seit Anfang 1993 allgemein bekannt und von NGOs wie Action for Southern Africa (ACTSA 2000: 11) und Global Witness⁸⁴ immer wieder in Informationskampagnen hervorgehoben worden. Insbesondere nach dem Wegfall US-amerikanischer und südafrikanischer Unterstützung finanzierte sich die Rebellenorganisation maßgeblich und zunehmend über die Ausbeutung der Diamantenvorkommen⁸⁵. Global Witness (1998a; 1998b) schätzt, daß UNITA zwischen 1992 und 1998 60-70% der angolanischen Diamantenproduktion kontrollierte und 3,7 Mrd. US-\$ aus dem Diamantenverkauf einnahm⁸⁶. UNITA-Diamanten sollen zeitweise bis zu 10% der weltweit gehandelten Rohdiamanten ausgemacht haben⁸⁷.

83 Neben der Erschwerung des Diamantenverkaufs dürfte eine Durchsetzung des Ölembargos das zentrale Instrument gegen die Rebellenorganisation darstellen. Hierdurch könnte in relativ kurzer Zeit die militärische Kapazität der UNITA lahmgelegt werden. Dies gilt um so mehr, nachdem die UNITA seit September 1999 durch die Regierungsoffensive wichtige Lagerstätten verloren hat.

84 Beide Organisationen haben in London ihren Sitz. ACTSA ging aus der Anti-Apartheidbewegung hervor. Global Witness machte sich vor der Diamanten-Kampagne insbesondere dadurch einen Namen, daß sie sich mit Nachforschungen und Lobby-Arbeit gegen den illegalen Handel mit Edelhölzern in Kambodscha engagierte. In Deutschland hat sich v.a. medico international in der Frage engagiert.

85 Eine detaillierte Analyse von Angolas Kriegsökonomie – inklusive der UNITA-Logistik, des Ölgeschäfts der Regierung, der Rolle transnationaler Konzerne und der humanitären Hilfe – bieten die Beiträge in Cilliers/Dietrich 2000.

86 Global Witness (1998b) geht von folgenden Jahreseinnahmen aus: jeweils 600 Mio. US-\$ in den Jahren 1992, 1993 und 1994; 320 Mio. US-\$ in 1995, jeweils 700 Mio. US-\$ in 1996 und 1997; schließlich 200 Mio. US-\$ im Jahre 1998. Siehe auch Prendergast (1999: 2), demzufolge die UNITA in den 90er Jahren Diamanten im Wert von 4 Mrd. US-\$ verkauft hat.

87 Eine zentrale Rolle bei der Vermarktung spielten De Beers und seine Central Selling Organisation (CSO). Das britisch-südafrikanische Unternehmen kontrolliert seit 60 Jahren den Weltmarkt für Diamanten mit einem Anteil von 60-80%. Im Jahr 2000 lag der Umsatz bei 5,67 Mrd. US-\$ (vgl. <http://www.medico.de/Kampagne/fatal/fatal_falt.htm> [Zugriff am 15.04.01]). Aus den Jahresberichten von De Beers geht hervor, daß das Unternehmen in den 90er Jahren einen maßgeblichen Teil der angolanischen Diamantenpro-

Vor diesem Hintergrund bildete erst die dritte Sanktionsstufe vom Juli 1998 einen Durchbruch, insofern nun die kriegsökonomische Basis des Savimbi-Kriegsfürstentums in den Blick genommen wurde. Die UNITA-Sanktionen sind damit das erste Beispiel für die systematische Verhängung von "smart", "intelligent" bzw. "targeted sanctions", die gezielt die Kriegsparteien und nicht die gesamte Bevölkerung treffen sollen⁸⁸. Daß dieses Regime politische Aufmerksamkeit erhielt, ist maßgeblich dem kanadischen UN-Botschafter Robert Fowler zu verdanken, der im Januar 1999 zum Vorsitzenden des UN-Sanktionsausschusses zu Angola ernannt wurde. Fowler trieb die Durchsetzung der Maßnahmen energisch voran. Er setzte sich – wie vor ihm wohl kein Vorsitzender eines Sanktionsausschusses – aktiv für die Durchsetzung des Embargos ein. Am 7. Mai 1999 genehmigte der Sicherheitsrat mit Resolution 1237 sowohl einen Besuch Fowlers in Angola als auch die Ernennung eines Experten-Panels, das Informationen über Sanktionsverletzungen sammeln und untersuchen, Sanktionsbrecher identifizieren und Maßnahmen zur Durchsetzung der Zwangsmaßnahmen empfehlen sollte. Das Experten-Panel befaßte sich mit Sanktionsbrüchen in fünf Bereichen⁸⁹:

- Waffen und Militärausrüstung;
- Öl und Ölprodukte;
- Diamanten;
- Finanzen und Vermögen;
- UNITA-Vertretungen und Reisen von UNITA-Offiziellen im Ausland.

Am 15. März 2000 präsentierte das *UN Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions Against UNITA* – so die offizielle Bezeichnung der Kommission – dem Sicherheitsrat seinen Bericht, den sog. Fowler Report (S/2000/203). Seine Gliederung orientierte sich an den genannten fünf Be-

duktion aufkaufte. Da diese zu etwa zwei Dritteln unter UNITA-Kontrolle stand, war De Beers mutmaßlich stark in die Vermarktung von UNITA-Diamanten verwickelt.

88 Die erstmals für Angola praktizierte Bekämpfung des illegalen Diamantenhandels wurde mittlerweile auch auf einen anderen Konflikt ausgeweitet, in dem Diamanten für die Kriegsfinanzierung eine zentrale Rolle spielen: Mit Resolution 1306 vom 5. Juli 2000 forderte der UN-Sicherheitsrat von allen Staaten Maßnahmen, um den direkten oder indirekten Import von Rohdiamanten aus Sierra Leone zu verbieten. Außerdem sollte die Regierung von Sierra Leone ein wirksameres Regime für Ursprungszertifikate entwickeln. Siehe generell zum Thema "Intelligente Sanktionen" das entsprechende Themenheft von "Die FriedensWarte" (72. Jg., [1997], H. 4).

89 Das Panel umfaßte zehn Mitglieder. Vorsitzender war Anders Möllander, ein hochrangiger Beamter des schwedischen Außenministeriums, der zuvor Botschafter in Angola gewesen war. Es bestand zunächst aus zwei Kommissionen. Da sich die Trennung in verschiedene Themenkomplexe jedoch rasch als künstlich erwies, wurden die beiden Kommissionen gleich beim ersten Treffen zusammengelegt.

reichen. Der Bericht stellt einen Markstein für das UN-System dar: Nicht nur, daß der Report offenkundig gut recherchierte Informationen und präzise Details enthielt; er benannte auch "Roß und Reiter"⁹⁰. Außerdem scheute er sich nicht, in insgesamt 39 Empfehlungen konkrete und weitreichende politische Schlußfolgerungen zu formulieren. Durch diese Klarheit und Entschiedenheit hebt sich das Dokument von zahlreichen anderen Berichten ab, die in der Regel das UN-Sekretariat zu aktuellen Konflikten verfaßt. Das Experten-Panel warf zudem ein in dieser Form einmaliges Licht auf die regionale und globale Verknüpfung der angolanischen Kriegsstrukturen und die Notwendigkeit, bei ihrer Bekämpfung unterschiedlichste Akteure und Handlungsebenen einzubeziehen.

Was waren die wichtigsten Ergebnisse des Fowler-Berichts? Im folgenden sollen aus der Vielzahl sehr detaillierter Erkenntnisse nur sieben Punkte hervorgehoben werden, die als besonders aufschlußreich gelten können und auf die regionale wie globale Einbindung des Angola-Konflikts verweisen:

- Bei der Beschaffung von Rüstungsgütern stellte der Bericht fest, daß neben südafrikanischen Waffenhändlern hochrangige Regierungsmitglieder oder offizielle Stellen in Zaire, Burkina Faso, Kongo-Brazzaville, Rwanda, Zambia und Togo in Waffengeschäfte mit der UNITA verwickelt waren. Bis zu seinem Sturz im Mai 1997 versorgte insbesondere Zaires Präsident Mobutu die UNITA mit Endverbraucher-Zertifikaten. Ab Mitte 1997 übernahm dann die sog. *Togo Connection* unter direkter Beteiligung von Präsident Gnassingbe Eyadema diese Funktion (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 15-38).
- Als wichtige Quelle der UNITA-Waffenbeschaffung wurde die sog. "surplus weaponry" aus Osteuropa ausgemacht – also Rüstungsgüter, die die früheren Ostblockstaaten aufgrund des KSE-Vertrages⁹¹ oder aber aufgrund ihrer Neuorientierung an NATO-Standards billig abstoßen wollten. Neben möglichen, aber nicht hinreichend bestätigten Waffen-

90 Beispielsweise wirft er zwei amtierenden afrikanischen Präsidenten, nämlich Gnassingbe Eyadema (Togo) und Blaise Compaoré (Burkina Faso) unumwunden vor, in das Diamanten-Waffen-Öl-Geschäft verwickelt zu sein. Zu Recht stellte eine Gruppe internationaler NGOs, die sich am 14. April 2001 an den Präsidenten des UN-Sicherheitsrats wandten, fest: "We welcome the report's specific and direct style, which makes it a UN landmark for clarity and purpose." Vgl. NGO Letter, 2000: NGO Letter to the Security Council Concerning Sanctions Against UNITA from 14 April 2000. By 13 non-governmental organizations, including Action for Southern Africa, Africa Policy Information Center et al.
<<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/angola44.htm>> (Zugriff am 06.05.01).

91 Der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) wurde am 19.11.1990 in Paris unterzeichnet. Das rechtlich bindende Übereinkommen enthält Bestimmungen, die zwischen den damals bestehenden Bündnissen ein militärisches Gleichgewicht auf niedrigerem Rüstungsniveau erreichen sollten.

lieferungen aus der Ukraine soll Bulgarien spätestens seit 1997 das wichtigste Ursprungsland für UNITA-Waffen gewesen sein. Außerdem gab es Hinweise, daß 1996 UNITA-Mitglieder, die mit zairischen Pässen reisten, in Bulgarien ausgebildet wurden (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 39-46).

- Besonders brisant war die Aufdeckung der rwandischen Verwicklung in die Kriegsgeschäfte der UNITA (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 25-26, 50). Obwohl sich die UNITA und die *Rwandan Patriotic Army* (RPA) 1997 bei Laurent Kabilas Vormarsch auf Kinshasa feindlich gegenüberstanden hatten, näherten sie sich nach Erkenntnissen des Fowler-Berichts im August 1998 einander an – also nachdem sich Kabila gegen seine Sponsoren aus Rwanda und Uganda gewandt hatte und Truppen aus Zimbabwe, Angola und Namibia auf seiner Seite in den Krieg eingegriffen hatten (siehe hierzu auch Teil E). Auslöser dieser Kooperation war offenbar, daß zwei rwandische Bataillone im westlichen Kongo-Zaire in eine Falle geraten waren. Die UNITA hatte damals laut Fowler-Bericht offenbar den RPA-Truppen auf Bitten Kigalis einen Rückzug nach Nordangola ermöglicht⁹², von wo aus ein Teil der Soldaten zurück nach Rwanda verbracht worden sei. Danach habe sich eine engere Zusammenarbeit entwickelt:

"This cooperation included the despatch by Savimbi of a battery of UNITA anti-aircraft crews (SAM 16) to aid Rwandan backed rebels in the DRC. The Rwandans for their part are reported to have allowed UNITA to operate more or less freely in Kigali for the purposes of arranging diamond sales and meetings with weapon brokers." (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 26)

- Zwischen 1996 und 1998 konnte die UNITA trotz Sanktionen ihre Benzinzufuhr v.a. über das Mobutu-Regime in Zaire und das Lissouba-Regime in Kongo-Brazzaville decken. Kritisch machte die Expertenkommission darauf aufmerksam, daß die Rebellenorganisation infolge mangelhafter Kontrollen und korrupter Behörden auch nennenswerte Käufe innerhalb Angolas tätigen konnte (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 62, 69, 73). Seit 1999 sollen Lieferungen von Benzin und anderen Erdölprodukten über Burkina Faso, Zambia, Togo, das kongolesische Rebellengebiet unter Herrschaft von Jean-Pierre Bemba und möglicherweise auch über Botswana geleitet worden sein (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 62 ff.). Erneut gab es Hinweise auf Verkäufe innerhalb Angolas. Längere Flüge in das und aus dem UNITA-Gebiet sollen in der Hauptsache in Libreville

92 Siehe auch Felix Osike: UNITA Assists Congo Rebels, in: New Vision (Kampala), 17 March 2000, <<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/angola42.htm>> (Zugriff am 06.05.01).

(Gabun) aufgetankt worden sein; dies betraf insbesondere die Angola-Osteuropa-Route⁹³.

- Diamantengeschäfte tätigte die UNITA v.a. in dem von ihr kontrollierten Territorium (v.a. in Andulo) sowie in Antwerpen, aber auch in einer Reihe von Drittstaaten – insbesondere Burkina Faso, Zaire (bis zum Sturz Mobutus) und Rwanda (ab 1998) (Fowler Report 2000: Ziff. 82 ff.). Schmuggelrouten für Rohdiamanten liefen zudem über Namibia, Südafrika und Zambia. Scharf griff der Fowler-Bereich den *Hoge Raad voor Diamant* (HRD) in Antwerpen an – die Kontrollbehörde am global führenden Umschlagplatz für Rohdiamanten (der jährliche Umsatz wird in Antwerpen auf ca. 5 Mrd. US-\$ geschätzt). Das Panel monierte, "that the extremely lax controls and regulations governing the Antwerp market facilitate and perhaps even encourage illegal trading activity" (Fowler Report 2000: Ziff 87)⁹⁴.

- Rohdiamanten stellen das zentrale Zahlungs- und Wertbewahrungsmittel der UNITA dar – dies nicht zuletzt, weil die Rebellenorganisation offenbar eine "general aversion for banks and normal banking channels" (Fowler Report 2000: Ziff. 119) hat. Dennoch soll die UNITA im Ausland auch einige Bankkonten unterhalten und Investitionen getätigt haben, so in Togo, Côte d'Ivoire und Marokko.

- Trotz Sanktionen existieren in zahlreichen Staaten nach wie vor informelle UNITA-Auslandsvertretungen. Die Fowler-Kommission unterscheidet dabei zwischen Ländern, in denen die Behörden dies direkt unterstützen, und solchen Ländern, in denen die Regierungen die Rebellenorganisation nicht fördern, aber vermutlich über deren Aktivitäten wissen. Zur ersten Kategorie zählen Zaire (bis zu Mobutus Sturz), Togo, Burkina Faso und Côte d'Ivoire. In die zweite Rubrik fallen Belgien, Portugal, Frankreich, die Schweiz und die USA (wo die UNITA sowohl in New York als auch in Washington aktiv ist) (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 132 ff.). Die Sanktionen im Bereich der UNITA-Auslandsarbeit werden auch dadurch unterlaufen, daß UNITA-Offizielle offenbar unter falschen Namen und mit Pässen aus Togo, Côte d'Ivoire und Burkina Faso relativ ungehindert reisen können (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 137 ff.).

Nicht nur die verschiedenen Erkenntnisse und Einordnungen des Fowler-Berichts enthielten politischen "Zündstoff", sondern auch die politi-

93 Ähnliche Sanktionsbrüche gab es offenkundig auch in anderen Ländern: "There is credible evidence that Togo provided such facilities and that planes sometimes also refuelled at Entebbe (Uganda) and in Kigali before continuing on to Andulo." (Fowler Report 2000: Ziff. 67)

94 Auch die belgische Regierung wurde ohne diplomatische Umschweife in die Pflicht genommen: "The Belgian authorities failed to establish an effective import identification regime with respect to diamonds. Nor has any effective effort been made to monitor the activities of suspect brokers, dealers and traders – virtually all of whom appear to be able to travel freely and operate without hindrance." (Fowler Report 2000: Ziff. 90)

schen Empfehlungen. So wurden EU und NATO – v.a. mit Blick auf Bulgarien – aufgefordert, bei der Aufnahme neuer Mitglieder in ihre jeweilige Organisation die Beachtung des Sanktionsregimes einzubeziehen (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 56). Außerdem schlug die Kommission vor, Sanktionsbrecher dadurch zu bestrafen, daß in ihren Ländern keine internationalen Konferenzen abgehalten werden und diese Länder keinen *Chairman in Office* bei internationalen Organisationen stellen sollen (Fowler Report 2000: Ziff. 37). Schließlich sollen Länder, die gegen das Waffenembargo verstoßen, einem dreijährigen Moratorium für Rüstungsverkäufe unterworfen werden (Fowler Report 2000: Ziff. 52).

Der Fowler-Bericht löste eine erhitzte Debatte aus. Eine wichtige – und umstrittene – Quelle des Berichts bildeten neben Gesprächen in 30 afrikanischen und europäischen Ländern (sowie in den USA und Israel) Interviews mit hochrangigen UNITA-Dissidenten. Zahlreiche afrikanische und europäische Staaten stellten die Validität der Methoden und Beweise in Frage. Tatsächlich konnte der Bericht für einige Behauptungen keine "harten Beweise" vorlegen – was freilich auch der kurzen Untersuchungsdauer von sechs Monaten geschuldet war. Besonders kritisch wurde beurteilt, daß sich die brisantesten Erkenntnisse stark auf die Befragung von UNITA-Abtrünnigen stützten⁹⁵. Zugleich verwiesen aber Kommissionsmitarbeiter darauf, daß diese Interviews nur der Bestätigung von Informationen gedient hätten, die schon anderweitig vorgelegen hätten⁹⁶.

Vor und nach Erscheinen des Fowler-Berichts, der kurz vor seiner offiziellen Übergabe über BBC an die Öffentlichkeit gelangt war, verneinten Offizielle aus Togo, Burkina Faso, Uganda und Rwanda in harschen

95 Als Schlüsselfiguren können dabei General Jacinto Bandua (ehemals zuständig für Waffenbeschaffung der UNITA), Oberst Alcides Lucas Kangunga ("Kallias", ehemaliger hochrangiger Geheimdienstexperte der UNITA), Oberstleutnant Jose Antonio Gil (verantwortlich für den Luftverkehr über dem UNITA-Territorium), Oberst Aristides Kangunga (verantwortlich für die UNITA-Telekommunikation) sowie Araujo Sakaita (ein Sohn Savimbis) gelten. Robert Fowler befragte sie im Januar 2000. Die Interviews wurden per Video aufgezeichnet und dem Sicherheitsrat von Fowler am 19. Januar 2000 präsentiert (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 9 und Anhang; siehe auch Panafrican News Agency vom 19. Januar 2000). Alle Informationen, die das Panel erlangte, wurden durch mindestens eine weitere glaubwürdige Quelle geprüft (vgl. Fowler Report 2000: Ziff. 11). Siehe zum Fowler-Bericht auch Panafrican News Agency from 12 January 2000 ("Fowler Briefs UN On How UNITA Bursts Sanctions"), <<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/01-19-00.htm>> (Zugriff am 06.05.01).

96 Vgl. Barbara Crossette: Report on Angola Sanctions is Challenged in the UN, in: *The New York Times*, 16 March 2000, <<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/report2.htm>> (Zugriff am 06.05.01).

Worten die Verwicklungen ihrer Regierungen⁹⁷. Bulgarien stritt die Beschuldigung ab, UNITA-Mitglieder im Waffengebrauch ausgebildet zu haben. Freilich räumte das Wirtschaftsministerium ein, daß Waffen an das togoische Verteidigungsministerium geliefert worden seien – laut Fowler-Bericht der wichtigste Umschlagsplatz für Waffen nach Verhängung des Waffen- und Ölembargos von 1993⁹⁸. Auch die belgische Regierung, der vorgehalten worden war, sie sei "unwilling or unable", den Handel mit illegalen Diamanten zu unterbinden, verwahrte sich gegen die Anschuldigungen.

Der Report erhielt aber auch Zustimmung und hatte positive Folgen: Zum einen machte der Fowler-Bericht im Unterschied zu vielen Untersuchungen des Sekretariats deutlich, daß die Weltorganisation unter Verzicht auf diplomatische Rücksichtnahmen bis hin zu Staatspräsidenten diejenigen benennt, die gegen verbindliche Zwangsmaßnahmen verstoßen. Zweitens zeigte er in bisher ungekannter Weise auf, wie komplex eine Sanktionsstrategie angelegt sein muß, die in Zeiten regionaler und globaler Unterstützungsnetze für Kriegsparteien Erfolg haben will. Sie darf nicht nur die unmittelbar Beteiligten umfassen, sondern auch Nachbarstaaten, Staaten außerhalb der Region, vielfältige internationale Organisationen sowie weltweit agierende Konzerne. Hier deutet sich ein neues Verständnis von Friedenssicherung an, das über eine traditionelle Auffassung von multilateraler Friedenssicherung hinausreicht.

Nicht zuletzt übte der Bericht Druck auf die am Diamantengeschäft Beteiligten aus und ergänzte damit die professionelle Lobby- und Medienarbeit zahlreicher NGOs. Zu erwähnen ist insbesondere die Internationale Diamantenkampagne "Fatal Transactions", zu der sich im Herbst 1999 medico international, Global Witness und andere Organisationen zusammengeschlossen haben⁹⁹. Kurz vor Veröffentlichung des Fowler-Berichts gab Belgien am 4. März 2000 neue und strengere Regeln für den Diamantenverkauf bekannt. Anfang 2000 hatte die angolansische Regierung bereits mit SODIAM eine zentrale Behörde zum An- und Verkauf von Diamanten eingerichtet. Zusammen mit zwei ausländischen Unter-

97 Vgl. BBC News from 12 March 2000 ("Governments Deny Aiding UNITA"), <<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/unita.htm>> (Zugriff am 06.05.01).

98 Vgl. Yugoslavia Today/Reuters from 14 March 2000 ("Bulgaria Denies Breaking Sanctions on Angola"), <<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/angola/angola39.htm>> (Zugriff am 06.05.01).

99 Nähere Informationen zur Kampagne finden sich unter <<http://www.medico.de/kampagne/fatal/index.htm>> (Zugriff am 19.05.01). Global Witness (2000) hat im Juni 2000 unter dem Titel "Conflict Diamonds: Possibilities for the Identification, Certification and Control of Diamonds" einen detaillierten Bericht vorgelegt, der sehr praktische Forderungen und Empfehlungen für staatliche Produzenten/Exporteure, staatliche Händler/Importeure sowie Diamantenhändler/-polierer/-fabrikanten und -verkäufer enthält.

nehmen bildet SODIAM die Angola Selling Corporation (ASCORP). Außerdem werden nunmehr die Ursprungszertifikate auf fälschungssicherem Papier gedruckt. Schließlich kündigte De Beers an, keine angolischen Diamanten mehr zu verkaufen, die aus Rebellengebiet stammen oder gegen UN-Resolution 1173 verstoßen¹⁰⁰. Freilich lagert De Beers vermutlich noch nennenswerte Diamantenbestände, die von UNITA in den Jahren bis 1998 auf den Markt gebracht worden waren und die von dieser Ankündigung nicht betroffen sind.

Wie groß die Auswirkungen der "targeted sanctions" und des Fowler-Berichts sein werden, muß sich noch erweisen¹⁰¹. In den ersten eineinhalb Jahren nach Verhängung der Sanktionen ging zumindest der illegale Diamantenhandel in nennenswertem Umfang weiter, worauf u.a. die Action for Southern Africa (ACTSA 2000: 12) hinweist:

"De Beers have suggested figures of \$250 million in 1998, and \$100 million in 1999. A recent assessment suggests these may be conservative. Using wider trade sources, it is probable that the figure for UNITA's trade in 1999 is at least \$150 million, and could be as much as \$200 million."¹⁰²

Dennoch ist nunmehr erstmals auf globaler Ebene das Instrumentarium verfügbar, um eine wichtige kriegsökonomische Quelle in einem hartnäckigen Konflikt zumindest teilweise versiegen zu lassen.

100 Außerdem erklärte De Beers, mit Ausnahme einer angolischen Mine, bei der der Konzern über Sonderkonzessionen verfügt, keine Diamanten mehr aus Angola aufkaufen zu wollen. Hintergrund dürfte freilich weniger eine neue "ethische Bergbaupolitik", sondern vielmehr der Umstand sein, daß die angolische Regierung De Beers weitgehend aus dem Diamantengeschäft ausmanövriert hatte. Aufsehen erregte in diesem Zusammenhang ein Vertrag, in dem die angolische Regierung dem israelischen Geschäftsmann Lev Leviev den Aufkauf praktisch der gesamten Diamantenproduktion in Höhe von bis zu 1 Mrd. US-\$ pro Jahr einräumte (vgl. ACTSA 2000: 14).

101 Auch nach Veröffentlichung des Fowler-Berichts verfolgt der UN-Sicherheitsrat bis heute die Sanktionsfrage weiter: Am 18. April 2000 etablierte er mit Resolution 1295 einen *Monitoring Mechanism*. Fünf Experten unter Leitung des chilenischen Botschafters Juan Larrain erhielten den Auftrag, relevante Informationen über mögliche Sanktionsbrüche zu sammeln sowie Nachforschungen anzustellen. Dabei sollen insbesondere solche mutmaßlichen Sanktionsverletzungen behandelt werden, die das Experten-Panel erwähnte, aber nicht hatte weiter untersuchen können. Der Mechanismus hält zudem den Druck auf die verschiedenen Akteure aufrecht, denen der Fowler-Bericht Empfehlungen gab. Erste Zwischenergebnisse legte der *Monitoring Mechanism* in einem detaillierten Bericht vom 21. Dezember 2000 vor (vgl. *Monitoring Mechanism* 2000). Das zunächst auf sechs Monate beschränkte Mandat wurde mehrmals verlängert.

102 Eine ähnliche Einschätzung findet sich bei *Monitoring Mechanism* 2000: Ziff. 171.

8.2 UNITA-Containment und die US-Politik im südlichen Afrika

Die erneute Verschärfung des Sanktionsregimes gegen die UNITA erklärte sich auch aus einer Weiterentwicklung der US-Angolapolitik. Die Clinton-Regierung hatte sich bereits im Mai 1993 mit der Anerkennung der MPLA-Regierung deutlich von der UNITA distanziert. In ihrer zweiten Amtszeit unterstützte sie eine Art Containment der Rebellenorganisation. Dieses wurde durch eine kontrollierte Zusammenarbeit mit der angolanischen Regierung komplementiert.

John Prendergast, Mitarbeiter des Nationalen Sicherheitsrats in der Clinton-Administration und von Oktober 1999 bis Ende 2000 Sonderberater von Susan Rice, der *Assistant Secretary for African Affairs*, hat innerhalb eines Interregnums als unabhängiger Experte eine Studie mit dem Titel "Dealing with Savimbi's Hell on Earth" verfaßt. Sie skizziert das mögliche Kalkül einer Politik, die sich von Savimbi abwendet. Grundüberlegung ist, daß Savimbi kaum mehr als glaubwürdiger Verhandlungspartner angesehen werden kann¹⁰³. Zugleich aber wird eine vollständige militärische Niederlage der UNITA kaum zu erreichen sein. Von daher schlägt Prendergast eine dritte Option vor "in which other elements of UNITA beneath Savimbi are engaged diplomatically in order to lay the foundation for a future agreement beyond Savimbi's capacity to destroy" (Prendergast 1999: 2).

Bei diesen Teilen von UNITA könnte es sich zum einen um die UNITA-Abgeordneten in Luanda handeln, die sich unter Führung von Abel Chivkuvuku zur "Plattform der Verständigung" zusammengetan hatten; zweitens um die bereits erwähnte UNITA-Renovada von Eugenio Manuvakola. Daneben gilt es laut Prendergast (1999: 5-6) aber auch, die – noch sehr schwachen – Ansätze in der angolanischen Zivilgesellschaft zu stärken, die sich nachdrücklich für den Frieden einsetzen¹⁰⁴. Seit 1989 haben dabei die Kirchen an Gewicht gewonnen, die sich verstärkt gegen Menschenrechtsverletzungen wandten und die *Angola Civic Association* ins Leben riefen. Gerade in den letzten Jahren haben die Kirchen ihre Stimmen lauter erhoben. So appellierten die katholischen Bischöfe im März 2000 an die Vereinten Nationen, sich effektiver für einen Dialog

103 Die angolanische Regierung hatte bereits im September 1999 verkündet, daß Savimbi kein tragfähiger Gesprächspartner für eine Friedenslösung sei und sogar eine Kampagne unternommen, ihn als Kriegsverbrecher zu brandmarken (vgl. Prendergast 1999: 5).

104 Eine Kurzanalyse zur Bedeutung von NGOs und Kirchen in Angola, die auch praktische Vorschläge zur Unterstützung friedensfördernder Aktivitäten enthält, findet sich bei Smock/Prendergast 1996. Das Problem der meisten NGOs ist, daß sie über nur wenige Ressourcen verfügen und relativ staatsnah sind. Ein wichtiges Ereignis für die zivilgesellschaftlichen Friedensbemühungen war, daß im Juli 1999 Gewerkschafter und Intellektuelle ein "Friedensmanifest" verabschiedeten (vgl. Solomon 2000).

zwischen den Konfliktparteien einzusetzen¹⁰⁵. Im April 2000 erklärten die *Angolan Episcopal Church*, die *Protestant Council of Christian Churches* and die *Angolan Evangelical Alliance* in einer gemeinsamen Erklärung, daß sie als Vermittler zur Verfügung stünden, und setzten für diese Zwecke ein zwölköpfiges Komitee ein (vgl. Solomon 2000). Ein weiteres hoffnungsvolles Zeichen war ein Friedensmarsch, den das im Mai 2000 gegründete *Comite Intereclesial para a Paz em Angola* (Coiepa) im Juni 2000 in Luanda organisierte und an dem mehrere tausend Menschen teilnahmen. Einen Monat später kamen an Luandas katholischer Universität zudem mehr als 20 Kirchen sowie einige Politiker und NGOs zu einem Friedenskongreß zusammen, der sich für eine Verbreiterung des nationalen Dialogs und für die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure einsetzte (vgl. Cilliers 2000b: 34-348).

Schließlich soll – so die Vorstellungen – die angolansische Regierung bei Transparenz und *good governance* unterstützt werden – ein nicht unproblematisches Unterfangen, wie Prendergast (1999: 9) selbst einräumt. Denn das Regierungshandeln ist nach wie vor durch Menschenrechtsverletzungen geprägt. Im Unterschied zur quasi-totalitär agierenden UNITA versteht es die MPLA jedoch, ihre Repressionsmacht auch dosiert einzusetzen und gewisse Freiheiten zuzulassen, solange diese nicht substantiell ihre Macht in Frage stellen (vgl. Messiant 1995: 48).

Hinzu kommt eine ausufernde und geradezu "unverschämte" Korruption. Die "Nomenklatura" (Messiant 1995: 46) um Präsident dos Santos hat sich in den zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten ebenso wie hochrangige Militärs in erheblichem Maße an Erdöleinnahmen und Explorations- und Förderkonzessionen bereichert. Global Witness (1999: v.a. 11-12) hat *en détail* auf das fein gesponnene Netzwerk zur Selbstbereicherung und Kriegsfinanzierung zwischen Regierung, Ölindustrie, Banken und Waffenhändlern hingewiesen und gefordert, daß sich das Engagement der internationalen Gemeinschaft nicht allein auf die UNITA konzentrieren solle, sondern auch Rechenschaftspflicht und Transparenz des Regierungshandelns einfordern müsse. Denn der Präsidentenpalast ("Futungo") zweigt einen nennenswerten Teil der Gelder, die beim Abschluß von Förderkonzessionen fällig werden, für Patronage, Luxusgüter und Waffenkäufe ab. Die quasi-oligarchische Herrschaftsclique, deren Kern aus dreizehn Familien bestehen soll (vgl. Sogge 2000), ist mittlerweile von den Sorgen, Nöten und Lebensbedingungen der Bevölkerung weit entfernt. Sie profitiert sogar von den immer bedeutsameren Parallelmärkten, da sie durch privilegierte Zuteilungen über Güter verfügt, die sie dort mit erheblichem Gewinn verkaufen kann. In Verruf steht auch die *Fundação Eduardo dos Santos*, auf deren Konto internationale Unternehmen "Spenden" zahlen und mit deren sozialen Projekten sich

105 Die Hierarchie der katholischen Kirche war und ist in ihrer friedenspolitischen Funktion nicht zuletzt dadurch blockiert, daß sie politisch entlang der vorherrschenden Konfliktlinien gespalten ist.

der Staatschef innenpolitisch profiliert (vgl. Meyns 2001: 130; Messiant 1995: 47; Messiant 1999).

Transparenz fordern NGOs wie Global Witness übrigens auch für die transnationalen Ölkonzerne¹⁰⁶. Denn deren Geschäftsabschlüsse mit Regierung und Staatsunternehmen sind völlig undurchsichtig und begünstigen viele Profiteure. Vergleiche mit den Waffen-Diamanten-Öl-Geschäften der UNITA drängen sich auf – nur daß es sich im einen Fall um eine international anerkannte Regierung handelt, die über eine Art "Legalitätsbonus" verfügt (vgl. Meyns 2001: 129), und im anderen Fall um eine mittlerweile geächtete Rebellenorganisation, die UN-Sanktionen unterworfen ist. Nicht zuletzt hat die angolansische Armee maßgeblich zur Destabilisierung der Nachbarländer – insbesondere Kongo-Brazzaville – beigetragen.

Dieses Konzept war kein offizielles Dokument der US-Regierung, spiegelte aber durchaus die Leitlinien der Jahre 1999/2000 wider, in denen sich die US-Diplomatie durch hochrangige Besuche und zahlreiche öffentliche Äußerungen klar auf die Seite der angolansischen Regierung stellte (vgl. Sogge 2000). Zusammen mit dem Sanktionsregime zeigte dies, daß Ende der 90er Jahre beim Konfliktmanagement in Angola eine Abkehr vom Ansatz "unparteilicher Friedenssicherung"¹⁰⁷ stattfand. Stattdessen wurde bewußt die Legitimität einer Kriegspartei erhöht und die politökonomische wie militärische Kapazität der anderen Seite geschwächt. Dabei unterlag die hochproblematische Selbstbereicherung und die fortdauernde Finanzierung der Kriegsmaschinerie aus den Öleinnahmen im Unterschied zum UNITA-Diamantenhandel weder Sanktionen noch folgenschwerer Kritik.

Hintergrund für einen derartigen Wandel des Engagements der Vereinigten Staaten dürfte eine Neubewertung der Tatsache gewesen sein, daß immerhin 7% der US-Ölimporte aus Angola stammen. Dieser Anteil wird angesichts der steigenden Ölproduktion in Angola in den nächsten Jahren ansteigen. Dies ist vor allem auf Tiefseefunde zurückzuführen. Allein für die Entwicklung des Lower Congo Basin müssen in der ersten

106 Im November 1999 waren sieben Unternehmen in der angolansischen Ölproduktion engagiert. Chevron und Elf hatten zusammen einen Anteil von 85%, der vermutlich bis 2003 auf 93% ansteigen wird (vgl. Global Witness 1999: 5). Die Verwicklungen von Elf Aquitaine in Korruption, Günstlingswirtschaft, verdeckte Diplomatie und Waffenschiberei (siehe auch Global Witness 1999: 10) sind mittlerweile auch Gegenstand von Gerichtsprozessen in Frankreich. Dabei gestand der frühere Geschäftsführer, André Tarallo, im Juli 2000 ein, persönliche Zahlungen an afrikanische Führer – unter ihnen Präsident dos Santos – geleistet zu haben (vgl. Cilliers 2000b: 359).

107 Einen lesenswerten Beitrag zur "Delusion of Impartial Intervention" hat Richard K. Betts (1994) verfaßt. Anhand der Beispiele Bosnien, Somalia und Haiti stellt er die These auf, externe Akteure müßten bei militärischen Interventionen ein klares Konzept dazu haben, welche Konfliktpartei am Ende die Macht ausüben solle.

Dekade des 21. Jahrhunderts schätzungsweise 40-60 Mrd. US-\$ investiert werden (vgl. Prendergast 1999: 3). Angesichts der Unzuverlässigkeit Savidis lag es für die US-Regierung nahe, die angolische Regierung zu unterstützen, zugleich aber marktwirtschaftliche und rechtsstaatliche Reformen von ihr einzufordern. Eine derartige "Doppelstrategie" konnte ein gewisses Maß an Stabilität für ausgewählte Wirtschaftszonen absichern und war zugleich vor der eigenen Öffentlichkeit zu rechtfertigen¹⁰⁸.

9. Fazit: Scheitern an hartnäckigen Kriegsstrukturen und die Grenzen multilateraler Friedenssicherung

Das Krisen- und Konfliktmanagement in Angola zeigt die begrenzten Möglichkeiten konstruktiver Einflußnahme in einem langanhaltenden Krieg auf, in dem die Kriegsparteien sich ihre eigenen Machtstrukturen und kriegsökonomischen Reproduktionsmöglichkeiten aufgebaut haben und in ein subregionales Netz kriegsfördernder Unterstützung und wechselseitiger Destabilisierung eingebunden sind. Multilaterale Friedenssicherung, die vorrangig auf die Umsetzung von Friedensvereinbarungen setzt und die Selbstbereicherungs- und Kriegslogik der Beteiligten nicht in ihrer Tragweite erkennt und benennt, ist unter diesen Bedingungen wirkungslos. Konzepte der "Unparteilichkeit" und "Neutralität" bleiben als politische – und möglicherweise auch humanitäre – Leitbilder unzulänglich. Ihre Berechtigung wird grundsätzlich in Frage gestellt, wenn sie nicht mit der konsequenten Verurteilung von Verstößen gegen Friedensvereinbarungen sowie Menschenrechtsverletzungen einhergehen.

9.1 *Hartnäckige Kriegsstrukturen, regionale Verflechtungen und die Konkurrenz externer Akteure*

Die Auseinandersetzungen zwischen MPLA und UNITA waren im Verlauf der Jahrzehnte in unterschiedliche ideologische Kleider gehüllt worden, die den Kern des Konfliktes verdeckten: Dabei hatte die MPLA zunächst eine am Sowjetmarxismus orientierte Staatsvorstellung vertreten. Die UNITA wechselte in der Suche nach externer Unterstützung von einer zunächst maoistischen zu einer anti-kommunistischen Rhetorik. Nachdem sich die MPLA mit dem Ende des Systemgegensatzes eine an Marktwirtschaft und westlicher Demokratie orientierte Programmatik verordnet hatte, ließ sich auf ideologischer Grundsatzebene kein gewichtiger Gegensatz mehr schaffen. Die UNITA akzentuierte vor diesem Hintergrund und angesichts ohnehin nachlassender externer Unterstützung verstärkt ihren stets vorhandenen Ethno-Populismus. Er mobili-

108 Ob die seit Anfang 2001 im Amt befindliche Regierung von US-Präsident George W. Bush diese Linie fortsetzt, läßt sich noch nicht beurteilen.

sierte die eher ländlichen Ovimbundu gegen die städtischen Mestizen. Savimbi gelang es (wie zahlreichen anderen Führern auch) eine despotische Version des afrikanischen "Traditionalismus" als ideologisches Leitbild durchzusetzen. Er verband es – je nach politischer Opportunität – mit Versatzstücken maoistischer oder westlicher Ideologie (vgl. Heywood 1998)¹⁰⁹. Der Konflikt erweist sich damit mehr als ein Vierteljahrhundert nach der kolonialen Unabhängigkeit in seiner Substanz als hartnäckig: Er dreht sich um Eroberung und Verteidigung zunehmend kriegsökonomisch abgesicherter Machtpositionen und besitzt eine starke ethno-soziale und ethno-regionale Komponente.

In kriegsökonomischer Hinsicht verfügen beide Seiten über eine gut gesicherte Ressourcenbasis. Die Regierung stützt sich maßgeblich auf die Einnahmen aus der Ölförderung, v.a. aus der Exklave Cabinda. Nach Nigeria ist Angola der zweitgrößte Ölproduzent Subsahara-Afrikas. Die Oleinnahmen machen schätzungsweise 40% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und über 90% der Regierungseinkünfte aus¹¹⁰. Global Witness (1999: 6-8) geht davon aus, daß die angolansiche Regierung in den 90er Jahren zwischen 1,8 und 3,0 Mrd. US-\$ durch den Ölsektor einnahm und diese Einkünfte für den Zeitraum 2001-2003 auf 2,9 bis 3,2 Mrd. US-\$ jährlich ansteigen werden. Die Erlöse aus der Erdölförderung, die sich in der zweiten Jahreshälfte 1999 auf 770.000 Barrel pro Tag belief (vgl. Global Witness 1999: 5), investiert die Regierung in nennenswertem Umfang in den Krieg¹¹¹. In Anbetracht ihres internationalen Prestigegewinns seit

109 Schon zu Beginn der 90er Jahre brachten UNITA-Abtrünnige Gerüchte in Umlauf, daß Savimbi auf indigene Glaubensmuster und Rituale Bezug nehme und sich sogar an Hexenprozessen beteilige (vgl. Heywood 1998: 146-148). Dies erscheint nicht gänzlich ausgeschlossen, insofern in der Ovimbundu-Tradition Politik sich auch durch die Ausübung und Kontrolle magischer und übernatürlicher Elemente auszeichnet. Die Verfolgung von Hexerei – die im übrigen auch gut zur Denunzierung politischer Gegner taugt – kann in dieser Tradition die Legitimität des politischen Führers erhöhen (vgl. Heywood 1998: 151, 165-166). Linda M. Heywood (1998: 166-167) hat zurecht darauf wiesen, daß der von Savimbi kultivierte Ovimbundu-Nationalismus ein ernstzunehmendes Hemmnis für tragfähige Friedensarrangements darstellt: "The African-influenced nationalism which UNITA promoted is sure to present formidable obstacles to the full integration of the Ovimbundu and other rural populations into a modern Angolan state."

110 Vgl. Stratfor.Com (Strategic Forecasting), Today's Global Intelligence Update from 12 March 2001 ("Angola: Military Shake-up Threatens Security"), <<http://www.stratfor.com/SERVICES/giu2001/031201.asp>> (Zugriff am 16.05.01).

111 Angesichts von Tiefseefunden, die der französische Konzern Elf Aquitaine 1996 machte (insbesondere das Girassol-Ölfeld), ist es durchaus denkbar, daß die Produktion zwischen 2008 und 2010 2 Mio. Barrel pro Tag erreichen wird. Vgl. Nick Shaxson: Fuelling the War: Diamonds and Oil, in: BBC News Online 1999, Special Report: The Angolan Conflict. London (28 January 1999). <http://news.bbc.co.uk/hi/english/special_report/1999/01/99/angola/newsid_263000/26422..> (Zugriff am 06.05.01).

der diplomatischen Anerkennung durch die USA im Mai 1993 und der seit Juni 1993 UNITA-kritischen Politik des UN-Sicherheitsrats hat sie keine Sanktionen zu gegenwärtigen. Die UNITA verfügt trotz internationaler Isolierung und UN-Sanktionen nach wie vor über eine nennenswerte Ressourcenbasis und Finanzquellen. Die BBC-Afrika-Korrespondentin Jane Standley meinte vor diesem Hintergrund treffend:

"Angola's curse is to be just too rich – to have such a lot to fight over."¹¹²

Daß der Konflikt nach dem Disengagement der Supermächte und Kubas nicht beigelegt werden konnte, sondern sich sogar verschärfte, hängt neben der Hartnäckigkeit der internen Kriegsstrukturen damit zusammen, daß er in ein eng verflochtenes regionales Konfliktsystem eingebunden ist. Dieses ermöglicht die kriegsökonomische Reproduktion verschiedenster *war constituencies*. Neben dem UNITA-Umschlagplatz Zambia spielten dabei Kongo-Zaire und Südafrika die zentralen Rollen. Kongo-Zaire blieb auch nach dem Bicesse-Abkommen vom Mai 1991 eine wichtige Drehscheibe für Waffenlieferungen an die UNITA und den Diamantenschmuggel (vgl. Somerville 1993: 68)¹¹³. Mit dem Sturz Mobutus durch Laurent Desirée Kabila wechselte die Staatsführung Zaires dann zwar die Fronten, doch änderte dies nichts an der Kriegslogik: Die seit 1997 angebahnte und Ende 1998 voll ausgebrochene dritte Kriegsrunde seit 1975 war nun völlig in das regionale System von Destabilisierung und Intervention eingebunden, das sich von der Region der Großen Seen über Kongo-Zaire bis nach Kongo-Brazzaville und Angola erstreckte und bis heute erstreckt (siehe hierzu Prunier 1997a).

Auch südafrikanische Akteure blieben in den 90er Jahren in vielfältiger Weise in den Angola-Krieg involviert, in einer Übergangsphase 1992/93 möglicherweise sogar auf beiden Seiten gleichzeitig. In den Folgejahren verkehrten sich die Welten vollkommen: War die UNITA seit Ende der 70er Jahre systematisch von der SADF gestärkt worden, so schützte nun die Söldnerfirma Executive Outcomes, die ihr Personal sich in großem Umfang aus der südafrikanischen Armee rekrutierte, die Ölquellen in Cabinda vor UNITA-Angriffen. Executive Outcomes nahm in gewisser Weise Funktionen wahr, die von Mitte der 70er bis Anfang der 90er Jahre

112 Jane Standley: Angola's Forgotten Conflict, in: BBC News Online 1999, Special Report: The Angolan Conflict. London (28 January 1999), <http://news.bbc.co.uk/hi/english/special_report/1999/01/99/angola/newsid_263000/26339..> (Zugriff am 06.05.01).

113 Die De Beers Diamond Company schätzte Anfang der 90er Jahre, daß jährlich Diamanten im Wert von 500 Mio. US-\$ aus Angola geschmuggelt wurden. Das Mobutu-Regime schöpfte hier erhebliche Gelder ab, um den eigenen Regierungs- und Sicherheitsapparat zu finanzieren (vgl. Somerville 1993: 68). Außerdem führte Mobutu in den 90er Jahren seine seit Anfang der 60er Jahre laufende Unterstützung für die separatistische FLEC in Cabinda fort und trug damit zur Kriegseskalation im Jahre 1993 bei.

die kubanischen Truppen erfüllt hatten. Hatten in Zeiten der bipolaren Weltordnung noch die Antagonisten des Kalten Krieges durch finanzielle und militärische Unterstützung Einfluß auf den Kriegsverlauf, so war in den 90er Jahren entscheidend, wer sich auf dem "Markt privater Sicherheitsanbieter" bedienen oder diesen prägen konnte (siehe hierzu Cleary 1999)¹¹⁴.

Dabei versuchen auch Regierungen, über die Sicherheits- und Söldnerunternehmen ihrer Länder Einfluß zu nehmen. Dies gilt seit Mitte der 90er Jahre insbesondere für die US-Politik, die im südlichen Afrika und in Zentralafrika neben der Rivalität mit Frankreich (siehe hierzu Teil E) durch eine gewisse Konkurrenz zu Südafrika geprägt ist. Der Bereich privater Sicherheitsdienstleister stellt in Fällen, in denen eine Entsendung regulärer Truppen ausgeschlossen wird, ein zunehmend bedeutendes Instrument der US-Außenpolitik dar¹¹⁵. So blieb der Einsatz des südafrikanischen Unternehmens Executive Outcomes in Angola auch deshalb zeitlich eng befristet, weil US-Präsident Clinton sein angolantisches Gegenüber dos Santos zu diesem Schritt drängte (vgl. Cleary 1999: 163; Howe 1998: 313, 319; Bendrath 1998a: 18). Nachdem EO sein Personal offiziell am 15. Januar 1996 abgezogen hatte¹¹⁶, übernahm bezeichnenderweise die US-amerikanische Firma Military Professional Resources Inc. (MPRI) einen Teil der Aufgaben, nämlich die Sicherung der Soyo-Ölfelder. Die Sicherung der Förderanlagen in der Exklave Cabinda wurde ebenfalls von einer US-amerikanischen Firma übernommen, AirScan, die sich insbesondere auf die Luftüberwachung versteht¹¹⁷ (vgl. Venter 1997).

114 Das Kriegshandwerk bildet dabei nur die Spitze eines allgemeineren Trends zur "Privatisierung der Sicherheit" (vgl. Lock 2001). In Angola sind private Sicherheitsdienste für wohlhabende Politiker, Militärs, Geschäftsleute sowie transnationale Konzerne zur Selbstverständlichkeit geworden. Die Zahl der Sicherheitsfirmen soll in Luanda innerhalb von nur vier Jahren von zwei (1992) auf 70 (1996) angestiegen sein. Unter ihnen finden sich Unternehmen wie Defence Systems Limited (DSL), Gray Security Limited, Alpha 5 Lda und Tele Service Sociedade de Telecomunicações, Segurança e Serviços (TeleServices). Allerdings ist nur EO zu militärischen Dienstleistungen im engeren Sinne in der Lage (vgl. Cleary 1999: 147).

115 Private Sicherheitsfirmen mit Sitz in den USA sind bei ihren Einsätzen eng an die Genehmigung durch das *State Department* gebunden. Sie dienen insofern – wie Ralf Bendrath (1998a: 10) richtig feststellt – "als Mittel der außenpolitischen Gewalt in Fällen, in denen ein Einsatz von US-Truppen als nicht opportun erachtet wird".

116 Freilich gab es Hinweise, daß EO-Mitarbeiter in anderen Funktionen nach wie vor in Angola verblieben waren.

117 Vgl. Al J. Venter: US Forces Guard Angola Oilfields. American forces are taking over where Executive Outcomes left off, in: *Weekly Mail & Guardian* (Johannesburg) from 10 October 1997.

<<http://web.sn.apc.org/wmail/issues/971010/NEWS15.html>>
(Zugriff am 10.05.01)

9.2 Die Grenzen multilateraler Friedenssicherung

Die strukturellen Merkmale des Konflikts, das Geflecht externer Einflußnahme sowie militärischer und kriegsökonomischer Interessen war letztlich ausschlaggebend dafür, daß der Angola-Konflikt bislang als *intractable* gelten muß¹¹⁸. Die gängigen Ansätze der Mediationsforschung, die auf den Charakter des Vermittlers, den Zeitpunkt der Mediation oder den Verhandlungsstil abheben (siehe hierzu Bercovitch 1995), verfügen bei einer derartigen Konstellationen offenkundig über nur geringe Erklärungskraft. Angola ist zudem ein Beispiel für die begrenzte Aussagekraft, die das häufig zitierte Theorem des "ripe moment" hat (siehe auch Kapitel B.II). Es prognostiziert eine Vereinbarung für den Zeitpunkt, in dem beide Konfliktparteien unter starkem Druck sind und keine Aussicht auf einen militärischen Erfolg haben. Als die New Yorker Abkommen im Dezember 1988 zustande kamen, schien dieses Erklärungsmodell bestätigt. Doch war der Erfolg der Angola-Namibia-Vereinbarungen begrenzt. Ähnliche Konstellationen lagen bei der Bicesse-Vereinbarung vom Mai 1991 und beim Lusaka-Protokoll vom November 1994 vor. Beide Abkommen bedeuteten jedoch letztlich nur eine "Atempause" – oder besser "Regenerationspause" – bis zur jeweils nächsten, um so heftiger ausgetragenen Kriegsrunde (1993 bzw. 1998). Der Begriff des "ripe moment" müßte also in diesen Fällen korrekter als "reif für ein 'Luftholen'" bezeichnet werden.

Die Bicesse-Vereinbarung wies im übrigen einige eklatante Mängel auf. Die Hartnäckigkeit des Konflikts wie auch die Probleme der Implementierung waren unterschätzt worden; außerdem hatten die internationalen Akteure die Dynamik einer möglichen Wahlniederlage trotz mehrerer Warnzeichen nicht einkalkuliert. Diese Versäumnisse sind um so kritischer einzustufen, als sie bei einer historischen Analyse hätten verhindert werden können. Denn das Bicesse-Abkommen übernahm in gewisser Weise die Fehler der Alvor-Vereinbarungen von 1975: Während die Vermittler meinten, eine Konfliktregelung herbeigeführt zu haben, sahen die Konfliktparteien das jeweilige Abkommen als weiteren Baustein zur Machteroberung. Weitere Parallelen stechen ins Auge:

"Like the Alvor Agreement, Bicesse failed to tie the process of military integration and demobilisation to parallel political developments. Both accords set an unrealistically short period of preparation for elections. The winner-take-all character of the polls planned at

118 Kurzum: Das Theorem vernachlässigt, daß Friedensvereinbarungen beständig für die Kriegslogik der Konfliktparteien instrumentalisiert werden können. Ein tragfähiger Friedensschluß bedarf offenkundig zusätzlicher Bedingungen, die das Theorem nur unzureichend erfaßt und die sich für Angola recht präzise angeben lassen: eine Relativierung kriegsökonomischer Strukturen, ein gewisses Maß an regionaler Stabilität sowie eine politische Machtteilung, die auch dem potentiellen Verlierer von Wahlen eine attraktive politische oder ökonomische Zukunft beschert.

Bicesse was, like that envisaged for the 1975 process, inappropriate to the polarised nature of Angolan politics. Finally, the external supervision for both the 1975 and 1992 process was wholly insufficient." (MacQueen 1998: 403)

Das Lusaka-Protokoll von 1994 und seine Umsetzung waren demgegenüber besser vorbereitet und hatten die wichtige Unterstützung des UN-Sicherheitsrats. Die Vereinten Nationen waren zudem in der Lage, ein Abkommen zu implementieren, an dessen Aushandlung sie maßgeblich mitgewirkt hatten. Außerdem scheint die Zusammenarbeit der USA mit dem UN-Sekretariat – und hier bis Ende 1996 wohl auch mit Boutros-Ghali – besser funktioniert zu haben als im unglücklichen Zusammenspiel in Somalia und Rwanda (vgl. MacQueen 1998: 421; siehe Teil D und Teil E). Auch in den Folgejahren wurde immer wieder hervorgehoben, daß die UN-Diplomatie und insbesondere der SRSG Alioune Blondin Beye viel dazu beitrugen, den "guten Ruf" der Weltorganisation zumindest stückweise wiederherzustellen (vgl. MacQueen 1998: 400). Doch zeigte insbesondere Jonas Savimbi nie eine ernsthafte Bereitschaft, sich auf den Friedensprozeß zu verpflichten.

Die Reaktionsmöglichkeiten der Vereinten Nationen vor Ort waren begrenzt. Eine Militärtruppe, die die gut ausgerüsteten Kriegsparteien hätte unter Druck setzen können, stand angesichts des damit verbundenen Risikos nie ernsthaft zur Debatte – ein erhebliches Manko für die Vereinten Nationen. Ein weiteres Problem war aber auch, daß die Weltorganisation offenbar keine konsequente Linie verfolgte: Denn sie hätte ja die Schein-Demobilisierung abbrechen und bereits vor der Verhängung des dritten Sanktionspakets auf die *de facto* stattfindende Aufrüstung insbesondere der UNITA verweisen können. So war das Kalkül der Rebellenorganisation aufgegangen, in den vier Jahren nach dem Lusaka-Protokoll die UNO hinzuhalten, um zugleich ihre militärische Ausgangslage entscheidend zu verbessern. Diese Entwicklung war weder den Vereinten Nationen noch den Garantiestaaten und weiteren wichtigen Akteuren entgangen. Kritisch merkt die Action for Southern Africa (2000: 2) deshalb an:

"Extensive weaponry was acquired in defiance of UN sanctions and under the effective shield of a 'see-no-evil, speak-no-evil' UN mission that was supposed to ensure the implementation of the 1994 Lusaka peace accord signed by the Government and UNITA."

Kritikwürdig ist auch, daß sowohl die UN-Mission als auch die Garantiemächte sich bei der Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen sehr zurückhielten, was das Vertrauen in den Friedensprozeß nach und nach untergrub (vgl. Prendergast 1999: 7). Insgesamt erscheinen die 1,5 Mrd. US-\$, die im Laufe der Zeit in die UN-Friedensmissionen für Angola flossen, als Fehlinvestition (vgl. Jett 2001: 2) – eine nüchterne Wahrheit, die allerdings das ernsthafte Bemühen vieler Akteure, das es seit

dem Scheitern der Wahlen vom September 1992 gab, nicht denunzieren soll.

Die UN-Missionen seit 1991 haben nicht zur Stabilisierung beigetragen, sondern durch die Fixierung auf das taktische Spiel mit Vereinbarungen mitunter gar von den realen Aufrüstungs- und Kriegsvorbereitungen abgelenkt. Das internationale Engagement in Angola steht also vor einer wirklichen "Sinnkrise", insofern gleichermaßen das Grundkalkül wie auch Mitteleinsatz und Effektivität in Frage gestellt werden müssen. Diese "Sinnkrise" betrifft im übrigen auch die humanitäre Hilfe. Wie in anderen langandauernden Konflikten muß auch für Angola problematisiert werden, ob der Beistand in der Not in mittelfristiger Perspektive tatsächlich zur Linderung von Leid beigetragen oder nicht möglicherweise den Krieg eher verlängert hat (siehe hierzu auch die ausführliche Diskussion in den Fallstudien zu Somalia und Rwanda). Denn sicher ist: Der angolanischen Bevölkerung im zentralen Hochland geht es auch 25 Jahre nach Kriegsbeginn bzw. 20 Jahre nach Aufnahme der humanitären Hilfe so schlecht wie nie. Das Dilemma für humanitäre Akteure ist dabei offenkundig: Auf der einen Seite steht das ungeheure Leid der Bevölkerung – beispielsweise in den wiederholt belagerten Städten von Malange, Kuito und Huambo. Andererseits aber ist keine anhaltende Wirkung humanitärer Hilfe zu verzeichnen. Ein Teil der Gelder verschwindet über "dunkle Kanäle" und viele Hilfsgüter – etwa Nahrungsmittel oder Ausrüstungsgüter von NGOs und internationalen Organisationen – landen auf Schwarzmärkten. Bürokraten, Polizisten und Soldaten eignen sich die Hilfe durch Geschick und Gewalt an und verdienen daran. Angesichts der enormen Einnahmequellen sowohl der Regierung als auch der Rebellenorganisation stellt sich schließlich die Frage, ob die externe Unterstützung diese Akteure nicht von ihrer Verantwortung für die Bevölkerung entlastet und dazu beiträgt, daß sie Waffen statt Nahrungsmittel kaufen können¹¹⁹.

Dilemmata haben *per definitionem* die Eigenschaft, daß sie nicht auflösbar sind, sondern einen objektiven Zielkonflikt beschreiben. Aus eher distanzierter, politikwissenschaftlicher Perspektive wird jedoch jenseits der Handlungszwänge der Akteure deutlich, daß "Neutralität" und "Unparteilichkeit" in der angolanischen Konfliktkonstellation sowohl im Bereich der multilateralen Friedenssicherung als auch der humanitären Hilfe an offenkundige Grenzen gestoßen sind. Das verschärfte und einseitig gegen die UNITA gerichtete UN-Sanktionsregime, die Zusammenarbeit der Clinton-Administration mit der angolanischen Regierung, aber auch der verstärkte Einsatz von Söldnern und privaten Sicherheitsdienstleistern (der ebenfalls von humanitären NGOs in Erwägung gezogen wird)

119 Vgl. Mercedes Sayagues: Is Aid Keeping Angola's War Alive?, in: Daily Mail & Guardian, Johannesburg (South Africa), 5 October 1999, <<http://www.mg.co.za/mg/news/99oct1/5oct-angola.html>> (Zugriff am 06.05.01).

zeigten Ende der 90er Jahre, wie stark sich das ursprünglich von einem traditionellen Peacekeeping-Konzept dominierte Krisen- und Konfliktmanagement gewandelt hatte.

Die bilaterale Unterstützung der angolanischen Regierung in Zusammenhang mit der Anheuerung privater Sicherheitsdienstleister hat dabei offensichtlich mehr Einfluß auf den Konfliktverlauf gehabt als ein Jahrzehnt multilateraler Friedenssicherung, das über unzureichende Kapazitäten verfügte und letztlich auf den Friedenswillen der Konfliktparteien setzte. Mit dem Fowler-Bericht hat die Weltorganisation einen wichtigen Schritt gemacht, Ursachen und Verantwortliche für den fortdauernden Krieg zu benennen. Wirkliches Gewicht wird sie aber nur erlangen können, wenn sie bei der Durchsetzung von Sanktionen und Vereinbarungen entsprechende militärische Kapazitäten einzubringen hat. Wie noch aufzuzeigen sein wird (siehe Teil F), wird sie jedoch trotz ausgereifter Konzepte hierzu in absehbarer Zeit nicht in der Lage sein.

III. Kriegsbeilegung und Konflikttransformation in Mosambik: Kooperative Friedenssicherung in einem verarmten Krisenland

Im südlichen Afrika gibt es einen bemerkenswerten Kontrastfall zum fehlgeschlagenen Konfliktmanagement in Angola: die geglückte Beilegung des Bürgerkrieges zwischen der Rebellenorganisation RENAMO (*Resistência Nacional Moçambicana*)¹²⁰ und der regierenden FRELIMO (*Frente de Libertação de Moçambique*)¹²¹ in Mosambik. Fast zeitgleich mit den angolanischen Wahlen vom 29. September 1992, die statt einer tragfähigen Machtregelung zu einer erneuten Kriegsrunde führten, war unter Vermittlung der römischen Laiengemeinde Sant'Egidio am 4. Oktober 1992 ein Abkommen für Mosambik erzielt worden, das sich in seinen Grundzügen als tragfähig erwies. Die Vereinten Nationen waren an der Entstehung der Vereinbarung in nur geringem Maße beteiligt gewesen. Im Verlauf der Verhandlungen hatten jedoch die Rebellenorganisation RENAMO und ihr Führer Afonso Dhlakama darauf gedrängt, daß die Umsetzung des Abkommens durch die UNO begleitet werden sollte. Unter der umsichtigen und energischen Leitung des Italieners Aldo Ajello gelang es der *Operações das Nações Unidas em Moçambique* (ONUMOZ, engl. *United Nations Operation in Mozambique*), zwischen Dezember 1992 und Dezember 1994 ihre wesentlichen Aufgaben zu erfüllen: die Demobilisierung und Entwaffnung der Kombattanten und die Überwachung der Wahlen vom 27.-29. Oktober 1994, aus denen die re-

120 Mitunter werden für die RENAMO auch die Kürzel RNM oder MNR (für *Mozambique National Resistance*) verwendet.

121 Im Englischen wird auch die Bezeichnung *Mozambique Liberation Front* (MLN) verwendet.

gierende FRELIMO und Präsident Joaquim Chissano als Sieger hervorgehen.

Aufgrund der schlechten Erfahrungen mit UNAVEM II war ONUMOZ von vornherein größer dimensioniert worden und umfaßte etwa 6.500 Soldaten. Es gab im nachhinein Kritik an der mangelnden Professionalität der Zivilpolizei-Komponente und der fragwürdigen Integration einer humanitären Komponente (*UN Office for Humanitarian Assistance Coordination*, UNOHAC) in die Mission (vgl. Fandrych 1998: 79-84). Mit Makeln behaftet war zudem die Art, in der die Bewertung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen als "frei und fair" zustande gekommen war. Trotzdem wird ONUMOZ als überwiegend gelungener, multidimensional angelegter Blauhelmeinsatz gewertet.

Was sind die Erfolgsfaktoren dieser Mission? Wo liegen die Unterschiede zum gescheiterten Konfliktmanagement in Angola? Lassen sich verallgemeinerbare Lehren aus dem Fallbeispiel Mosambik ziehen? Das folgende Kapitel will Antwort auf diese Fragen geben. Ähnlich wie bei der Analyse des Angola-Krieges umreißt ich zunächst die kolonialen Hintergründe des Konflikts und die Formierung der Kriegsparteien. Dabei wird deutlich, daß es trotz vieler Ähnlichkeiten in den Konfliktkonstellationen Mosambiks und Angolas auch erhebliche Unterschiede gibt. Das zweite Unterkapitel untersucht, wie Mosambik in der postkolonialen Zeit von einer permanenten Staatskrise geprägt war. Neben internen Faktoren war hierfür auch der von außen forcierte Destabilisierungskrieg verantwortlich, der im unglücklichen Zusammenspiel mit Dürren das Kriegs- und Krisenland Mosambik zum ärmsten Staat der Welt werden ließ. Dies behandelt das dritte Unterkapitel.

Im März 1984 schlossen die mosambikanische und die südafrikanische Regierung in Nkomati einen Vertrag über wechselseitige Nichteinmischung ab, der aber nur wenige Fortschritte brachte. Zugleich drängten intern insbesondere die Kirchen auf Dialog und Kompromißbereitschaft. Das vierte Unterkapitel geht hierauf ein. Ab 1988 gab es dann Bewegung in dem festgefahrenen und verlustreichen Krieg. Das fünfte Unterkapitel zeigt auf, wie die Regierungspartei FRELIMO sich auf einen internen Prozeß der politischen und wirtschaftlichen Liberalisierung einließ und das zeitweise sehr angespannte Verhältnis zur Kirche normalisierte. Kenya versuchte dieses Momentum 1989 durch eine Vermittlungsinitiative zu nutzen, der sich Zimbabwe als Vertrauter der FRELIMO anschloß. Das sechste Unterkapitel befaßt sich damit, wie dieses Projekt ab einem gewissen Punkt ins Leere lief, zugleich aber als Vorstufe für einen formellen Verhandlungsprozeß zwischen FRELIMO und RENAMO angesehen werden kann.

Im Juli 1990 nahmen dann die Konfliktparteien in Rom offizielle Friedensverhandlungen auf. Mit welchen Strategien FRELIMO und RENAMO agierten, welche Rolle die Laiengemeinschaft Sant'Egidio als *facilitator* spielte und wie sich eine Vielzahl staatlicher Akteure in diesen

Prozeß einbrachte, analysiert das siebte Unterkapitel. Die Implementierung der Friedensvereinbarung überwachten die Vereinten Nationen von November 1992 bis Januar 1995 mit einem multidimensional angelegten Friedenseinsatz. Achters erörtere ich deshalb, welche Hindernisse sich in der Übergangsphase bis zu den Wahlen vom Oktober 1994 ergaben, wie diese politisch gemanagt wurden und wie – auch angesichts der Entwicklung in den Folgejahren – die Bilanz der ONUMOZ-Mission ausfällt. Im abschließenden Fazit wird Mosambik als gelungenes Beispiel kooperativen Konfliktmanagements herausgestellt, zugleich aber auch auf die begrenzten Möglichkeiten hingewiesen, die eher singulären Erfahrungen zu verallgemeinern.

1. Kolonialherrschaft und Dekolonisation

Ebenso wie Angola war Mosambik Ende des 15. Jahrhunderts unter portugiesischen Einfluß geraten und bald Ausgangspunkt des Sklavenhandels geworden (vgl. Abrahamsson/Nilsson 1995: 15-31). Eine systematische koloniale Durchdringung setzte erst Anfang des 20. Jahrhunderts ein. Insbesondere António Salazar, der sich im Jahre 1926 mit einem Militärcoup an die Macht gebracht hatte, versuchte, die Kolonie für die portugiesische Industrialisierung in Wert zu setzen (vgl. Hanlon 1984: 17-20). Die Einnahmen aus den Zucker- und Baumwollplantagen lösten nunmehr den Sklavenhandel als wichtigste Devisenquelle ab. Daneben produzierte die Kolonialwirtschaft weitere agrarische Exportprodukte (Cashew, Tee, Kokos, Zitrusfrüchte usw.) (vgl. Schoeller 1992: 54). Seit Ende des 19. Jahrhunderts bildeten sich Wanderarbeit in die Minen Südafrikas sowie der Transitverkehr (Häfen und Eisenbahnen) zu zentralen Deviseneinnahmen heraus. Vor allem britische und südafrikanische Unternehmen hatten einen großen Einfluß. Mosambik selbst verfügte, abgesehen von Kohlevorkommen, über keine nennenswerten mineralischen Rohstoffe. Seine wirtschaftliche Rolle ist vor diesem Hintergrund mit dem Begriff der "Dienstleistungsökonomie"¹²² umschrieben worden. Sie war – bis zur Schuldenkrise – geprägt durch Devisenüberschüsse, die durch die Einnahmen aus dem "unsichtbaren Handel" (sprich: Transportleistungen und Arbeitsmigration) entstanden. Dieser Devisenzufluß begünstigte vor der Unabhängigkeit den Aufbau von gewissen Ansätzen einer industriellen Infrastruktur, die neben Textilien zum Teil auch langlebige Konsumgüter, industrielle Grundstoffe und Ausrüstungsgüter für das Transportwesen und die Landwirtschaft umfaßte (vgl. Schoeller 1992: 55).

1951 wurde Mosambik formell zur portugiesischen Überseeprovinz mit der Hauptstadt Lourenço Marques (später: Maputo). Eine Politik der Rassentrennung sorgte dafür, daß nur 1% der schwarzafrikanischen Mosambikaner volle Bürgerrechte erhielt (vgl. Rupiya 1998). Als 1960 17 afri-

122 Vgl. Schoeller 1981; Hanlon 1996: 131-134; Abrahamsson/Nilsson 1995: 17-18.

kanische Staaten unabhängig wurden, beharrte Portugal darauf, sein koloniales Imperium aufrechtzuerhalten. Hintergrund war, daß das Land an der südwestlichen Peripherie Europas seine rückständige Ökonomie weiterhin durch Ausbeutung der Überseegebiete voranbringen wollte. Die Repression in Mosambik nahm zu und gipfelte in Massakern, so am 16. Juni 1960 in der Distriktstadt Mueda (Provinz Cabo Delgado): Als es dort zu Protesten gegen Polizeiwillkür und Zwangsarbeit kam, tötete das Militär bis zu 600 Menschen (vgl. Meyns 1979: 5).

Zu Beginn der 60er Jahre formierte sich der anti-koloniale Widerstand. Dr. Eduardo Mondlane hatte 1962 drei regional verwurzelte Befreiungsbewegungen vereint und gründete in Dar-es-Salaam die FRELIMO. Im Unterschied zu Angola konstituierte sich in den Folgejahren damit eine unangefochtene Befreiungsbewegung in Mosambik¹²³.

Ende der 60er Jahre kam es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen dem bürgerlich-nationalistischen und dem marxistisch-leninistischen Flügel. Dabei konnten das Militär sowie radikale Politiker, die weitgehend aus dem Süden stammten, die Oberhand gewinnen. In dieser aufgeheizten Atmosphäre wurde Mondlane 1969 in Dar es Salaam durch eine Paketbombe ermordet (vgl. Hall/Young 1997: 14-18). Wer die Urheber des Attentats waren, blieb ungeklärt. Sowohl interne Dissidenten als auch der portugiesische Geheimdienst gerieten unter Verdacht (vgl. Accord 3/1998a). Nach weiteren internen Kämpfen übernahm 1970 Samora Machel die Macht. Mit ihm gewann der militärische Flügel in der FRELIMO die Oberhand (vgl. Rupiya 1998).

Den bewaffneten Kampf nahm die FRELIMO am 25. September 1964 auf; allerdings dauerte es mehrere Jahre, bis die Führung von sporadischer Gewalt zu einem konsistenten militärischen Befreiungskampf überging (vgl. Hanlon 1984: 27). Zwischenzeitlich hatte die Kolonialmacht ihre Truppenstärke von 30.000 auf 75.000 Soldaten erhöht. Die FRELIMO erreichte, daß das Land 1975 unabhängig wurde. Sie erhielt Unterstützung von afrikanischer, arabischer, osteuropäischer und chinesischer Seite. Ihre militärische Schlagkraft stellte die FRELIMO Ende der 60er Jahre mit einem Vorstoß in der nordwestlichen Provinz Tete unter Beweis. Die portugiesische Kolonialmacht antwortete 1970 in der Operation "Gordischer Knoten" mit großer Brutalität und soll dabei sogar Napalm eingesetzt haben. In den folgenden Jahren verübte sie umfangreiche Massaker.

Der Mosambik-Konflikt war von Anfang an eng mit den Auseinandersetzungen in Rhodesien/Zimbabwe verbunden. Seit 1972 agierten Kämpfer der *Zimbabwe African National Liberation Army* (ZANLA) von Mosambik

123 Hierzu trugen Mitte der 60er Jahre nicht zuletzt der tanzanische Präsident Julius K. Nyerere und der zambische Präsident Kenneth D. Kaunda bei, die sich um Einheit zwischen Eduardo Mondlane und seinem Konkurrenten – und Nachfolger – Samora Machel bemühten (vgl. Minter 1994: 92; Hall/Young 1997: 12-13).

aus gegen das rhodesische Minderheitensystem (vgl. Accord 3/1998a). Rhodesien und Südafrika wiederum unterstützten die portugiesische Kolonialmacht mit Truppen. Dem Dekolonisierungskrieg fielen insgesamt schätzungsweise 30.000 Menschen zum Opfer (vgl. Gantzel/Schwinghammer 1995).

2. Unabhängigkeit und Krise des Staates

Die Wende kam, als eine progressive Offiziersbewegung am 25. April 1974 in Portugal gegen die Regierung von Marcelo Caetano putschte. Portugals neuer Präsident, António de Spínola, bot der FRELIMO bald einen Waffenstillstand an. Statt einer zügigen Unabhängigkeit dachte er aber an einen langen Übergangsprozeß zur Selbstbestimmung der Kolonie. Die Lage in Mosambik war unübersichtlich: Kurz nach der portugiesischen "Nelkenrevolution" übernahmen kolonialistische Siedler die Radiostation in Lourenço Marques, um nach dem Vorbild des rhodesischen Siedlerregimes die einseitige Unabhängigkeit vom "Mutterland" zu erklären. Doch das Blatt wandte sich bald. Die Siedler konnten in Mosambik nicht die Oberhand gewinnen; und in Portugal setzte sich die Offiziersbewegung für einen Stop der Kämpfe und eine Übergabe der Kolonie ein (vgl. Hanlon 1984: 43-45). Am 7. September 1974 besiegelte die Lusaka-Vereinbarung das Ende der Kolonialherrschaft. Portugal zog seine 60.000 portugiesischen Soldaten sozusagen von heute auf morgen zurück (vgl. Rupiya 1998).

Samora Machel war auf die Machtübernahme gut vorbereitet. Schon früh hatte er eine Übergangsregierung gebildet. Die FRELIMO stellte damit die einzige *government-in-waiting* dar – als Alternative gab es nur einige verstreute Dissidenten (vgl. Schutz 1995: 114). Am 25. Juni 1975 wurde Mosambik auch formell unabhängig, Machel erster Präsident des Landes. Die Ausgangsbedingungen für den jungen Staat waren – auch im afrikanischen Vergleich – denkbar schlecht (vgl. Rupiya 1998). Die Führungsschicht aus der Kolonialzeit hatte im Rahmen eines regelrechten Exodus – 185.000 der 200.000 Portugiesen verließen das Land – Mosambik den Rücken gekehrt; es gab quasi keine ausgebildete einheimische Elite (vgl. Abrahamsson/Nilsson 1995: 27). Über 90% der Bevölkerung waren Analphabeten. Die physische Infrastruktur war nur in begrenztem Maße ausgebildet. Der in Ansätzen vorhandene industrielle Sektor brach nach der Unabhängigkeit fast vollständig zusammen (vgl. Schoeller 1992: 55-56).

Nach der Unabhängigkeit versuchte die FRELIMO, ihre Herrschaft politisch und ökonomisch zu konsolidieren. Zugute kam ihr, daß der Befreiungskrieg als sinnstiftendes Element zum *nation-building* beitrug. Ihren Führungsanspruch setzte die FRELIMO gegenüber Dissidenten und Oppositionskräften jedoch auch mit Repression durch (vgl. Vines 1991: 11-15). Ideologisch wandelte sie sich auf dem 3. Parteikongreß vom Februar 1977 in eine marxistisch-leninistische Avantgarde-Partei um. Regierung und Partei bauten in der Folgezeit die politischen wie militärischen

Beziehungen zur UdSSR und den osteuropäischen Ländern systematisch aus (vgl. Rupiya 1998). Die von der urbanen Elite dominierte Staatspartei suchte insbesondere, die Kontrolle über den ländlichen Raum zu erlangen. Gegen den Widerstand der Landbevölkerung unternahm sie Zwangsumsiedlungsprogramme, um sog. "communal villages" zu errichten. Statt die lokale bäuerliche Wirtschaft zu fördern, betrieb die Regierung die Vergesellschaftung und Kollektivierung von Landbesitz sowie die Schaffung agrarischer Staatsbetriebe (vgl. Alden/Simpson 1993: 123). Außerdem setzte sie traditionale Autoritäten ab und oktroyierte bereits ab Ende 1974 ein System staatlicher Kontrolle – die *grupos dinamizados* (GD). Dabei handelte es sich um Ad-hoc-Gruppen von acht bis zehn Mitgliedern, die in Städten, Dörfern und Betrieben errichtet wurden. Ihr Ziel war letztlich die zentralistische Durchdringung aller gesellschaftlichen Bereiche (vgl. Chingono 1996: 8-9; 36-38; Hall/Young 1997: 51-54)

Nicht zuletzt ging die FRELIMO-Regierung massiv gegen die katholische Kirche vor. In der Zeit des Unabhängigkeitskrieges hatten sich zwar einzelne Kirchenführer gegen die Gewalt des Kolonialregimes ausgesprochen, doch wurde die katholische Kirche nach wie vor mit der Kolonialherrschaft assoziiert (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998)¹²⁴, bei der sie tatsächlich eine wichtige Rolle gespielt hatte. Die neue Regierung schloß Gotteshäuser, schränkte die Religionsfreiheit ein und vertrieb Missionare aus dem Lande. Im Bildungs- und Sozialwesen drängte sie die römisch-katholische Kirche massiv zurück (vgl. Rupiya 1998). Private Schulen, Krankenhäuser, Priesterseminare und Missionen wurden verstaatlicht (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998).

Zugleich gelang es, durch ein landesweites Entwicklungsprogramm die soziale Grundversorgung deutlich auszuweiten (vgl. Hall/Young 1997: 54-60). In den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit konnten bezüglich Ernährungssicherheit, Bildung und Gesundheit Fortschritte erzielt werden. Der Destabilisierungskrieg der RENAMO sowie die fortschreitende Selbstbereicherung der mosambikanischen Staatsklasse machten diese Erfolge jedoch bald zunichte. Erfried Adam beschrieb den mosambikanischen Staat als "eine merkwürdige Symbiose und Potenzierung autoritär-bürokratischer portugiesischer Staatstradition und sozialistischer Herrschafts- und Planungsmethoden" (E. Adam 1992: 79-80). Wie viele andere afrikanische Staaten war er stark bei der Ausübung repressiver Herrschaft und schwach in seiner Rolle als Entwicklungsagentur.

Aus dieser Schwäche des Entwicklungsstaates¹²⁵ und der Selbstprivilegierung seiner Eliten resultierte eine umfassende Krise, die sich in Anlehnung an Ferdowsi (1993: 32-36) mit den Begriffen der *Penetrations-, Parti-*

124 Von protestantischer Seite erhielt die FRELIMO hingegen über das Programm des World Council of Churches (WCC) zur Bekämpfung des Rassismus Unterstützung (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998).

125 Siehe Weimer 1994: 18-19, 28 ff.; Kühne et al. 1995: 36; Paffenholz 1995b: 216.

zipations-, Identitäts-, Distributions- und Legitimitätskrise umschreiben läßt (siehe hierzu auch Fandrych 1997). Anders gesagt: Der mosambikanische Staat war nicht in der Lage, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Sphäre als Regelungs- und Entwicklungsinstanz zu durchdringen. Hall/Young (1997: 100) bezeichnen ihn als "overextended and underdeveloped". Die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen blieb unzureichend. Bei der Verteilung gesellschaftlicher Wohlfahrt versagte der Staatsapparat. Dadurch bildete sich kein sinnstiftendes Gemeinschaftsgefühl auf gesamtstaatlicher Ebene heraus. Schließlich mangelte es der politischen Herrschaft an hinreichender Rechtfertigung – sei es durch traditionelle Bezüge, sei es durch Charisma oder formale Verfahren. Dies ist genau die Mischung, die afrikanische Länder in ihrer Entwicklung blockiert, sie für intern verursachten Gewaltaustrag und für externe Destabilisierung anfällig macht.

In Mosambik trat noch eine widersprüchliche Ideologie hinzu, die zwar einerseits die Partizipation breiter Bevölkerungsschichten forderte, andererseits aber von einem zentralistischen Staats- und Gesellschaftsverständnis geprägt war:

"At the heart of Frelimo's leadership style lay an apparent ambiguity between, on the one hand, a commitment to *poder popular*, mass participation and popular needs and, on the other, a puritanical and top-down vision of social progress and the hierarchical and centralised means to obtain it." (Hall/Young 1997: 74)

3. Destabilisierungskrieg, Dürren und Krisenökonomie

Unmittelbar nach dem erfolgreichen Dekolonisierungskampf befand sich das unabhängige Mosambik in einem erneuten Krieg. In ihm stand die marxistisch orientierte Regierung der RENAMO gegenüber¹²⁶. Die RENAMO war Ende 1975 von Exil-Mosambikanern gegründet worden, die sich mit der FRELIMO überworfen und schon früh Kontakte zum rhodesischen Geheimdienst aufgenommen hatten. Die RENAMO-Kämpfer rekrutierten sich aus schwarzen Eliteeinheiten der portugiesischen Kolonialarmee und aus Kräften des portugiesischen Geheimdienstes (vgl. Hall/Young 1997: 117-123).

Der erste Anführer der RENAMO, André Matsangaissa, kam im Oktober 1979 bei bewaffneten Auseinandersetzungen in der Nähe von Gorongosa ums Leben (vgl. Hume 1994: 13). Nach einem blutigen Nachfolgekampf wurde Afonso Dhlakama, ein früherer FRELIMO-Soldat, Chef der Rebellen (vgl. della Rocca 1997: 38-39; Msabaha 1995: 217). Seit 1977 trieb der rhodesische Geheimdienst (CIO), unter Führung von Ken Flower,

126 Eine konzise Analyse der Binnenstruktur und Ziele von FRELIMO und RENAMO findet sich bei Fandrych 1998: 23-33. Siehe ausführlicher zur RENAMO Vines 1991; 1996; Morgan 1990.

systematisch den Aufbau der Rebellenorganisation voran (vgl. Vines 1991: 15-17; Küppers 1996: 44-46). Er wollte die RENAMO dabei als Instrument nutzen, um die zimbabwische Befreiungsbewegung auf dem Territorium Mosambiks zu bekämpfen und Informationen über sie zu sammeln.

Weitaus intensiver und effektiver war freilich der Einfluß des südafrikanischen Geheimdienstes¹²⁷. Südafrika hatte – im Unterschied zu Angola – gegenüber der FRELIMO-Regierung zunächst einen vergleichsweise kooperativen Kurs gefahren. Mit der Unabhängigkeit Zimbabwes änderte sich aber die Linie – denn es war offenkundig geworden, daß die FRELIMO durchaus effektiv Befreiungsbewegungen (neben der ZANU-PF auch den ANC) unterstützte, die sich gegen das rhodesische Siedler- und das südafrikanische Apartheidregime richteten. Das *South African Military Intelligence Directorate* (MID) übernahm die RENAMO vom rhodesischen Geheimdienst als Klienten. Unter diesen Fittichen wuchs die RENAMO in kurzer Zeit von 500 auf 8.000 Kämpfer an. Auch wurden die militärischen Aktivitäten, die sich zuvor auf den Südosten und das Zentrum des Landes konzentriert hatten, auf den Süden und die Nordprovinzen ausgeweitet.

Die RENAMO konnte bei ihren Operationen auf die bereits erwähnte Unzufriedenheit in Teilen der Bevölkerung und Politik aufbauen: Schon vor Gründung der Rebellenorganisation hatte sich eine bürgerlich-nationalistische Opposition aufgrund ideologischer Differenzen von der FRELIMO abgespalten. Außerdem lehnten lokale Autoritäten den zentralistischen Einparteistaat und den Anti-Traditionalismus der FRELIMO ab (vgl. Geffray 1990). Die RENAMO konnte sich vor diesem Hintergrund profilieren, insofern sie "witch-doctors" und traditionelle Heiler rehabilitierte und ihnen wieder zu Einfluß verhalf (vgl. Chingono 1996; Morgan 1990: 613-614). Hinzu kamen Stadt-Land- sowie ethno-regionale Konflikte: Die FRELIMO wurde durch ihre Nähe zur Hauptstadt als südliche, Shangaan-dominierte Organisation wahrgenommen. Auch die ländliche Bevölkerung in den nördlichen Provinzen Cabo Delgado und Nampula entfremdete sich von der Einheitspartei. Die RENAMO wiederum rekrutierte sich hauptsächlich aus den Shona und Ndau, die im Zentrum des Landes wohnen. Die Führungsschicht um Afonso Dhlakama setzte sich maßgeblich aus den Shona-sprechenden Ethnien zusammen (vgl. Schutz 1995: 117; Accord 3/1998b).

Trotz dieser internen Konfliktursachen muß der Mosambik-Krieg jedoch primär als regionaler Destabilisierungskrieg bewertet werden, der von den benachbarten Siedler- und Apartheidregimes initiiert worden war. Zwischen Mosambik und Rhodesien hatte es in der zweiten Hälfte der 70er Jahre ein feindschaftliches Verhältnis gegeben. Der rhodesische Ge-

127 Vgl. Vines 1991: 17-31; Küppers 1996: 46-49; Schutz 1995: 116-117; Alden/Simpson 1993: 112; Rupiya 1998.

heimdienst baute, wie bereits erwähnt, die RENAMO auf. Die FRELIMO-Regierung schloß ihrerseits 1976 die Grenzen, um die Sanktionspolitik gegen das Siedlerregime zu unterstützen (vgl. Accord 3/1998a). In ihrer Politik gegenüber Rhodesien und Südafrika wurde sie von den Frontstaaten und insbesondere Zimbabwe unterstützt. 1981 vereinbarten die mosambikanische und die zimbabwische Regierung ein Verteidigungsabkommen, in dessen Rahmen Truppen aus Zimbabwe insbesondere den Beira-Korridor absicherten.

Die militärische Präsenz Zimbabwes begann offiziell 1982. *De facto* rührte sie aber aus den 70er Jahren. Zahlreiche Beobachter gehen davon aus, daß Kämpfer der *Zimbabwe African National Union* (ZANU) entgegen den Bestimmungen der Lancaster-House-Vereinbarung nach 1979 sozusagen als "Reserve" in Mosambik verblieben waren (vgl. Gonçalves 1998). Außerdem unternahmen ab 1978 Guerilla-Einheiten des *African National Congress* (ANC) Angriffe auf das südafrikanische Apartheid-Regime (vgl. Accord 3/1998a; Fandrych 1997).

In den 80er Jahren intensivierte sich der Destabilisierungskrieg erheblich und zerrüttete das Land weitgehend. Die mosambikanischen Streitkräfte (FAM), die aus den bewaffneten Gruppen der FRELIMO in Mosambik (FPLM) hervorgegangen waren, konnten auf etwa 80.000 Soldaten zurückgreifen. Die RENAMO weitete sich in den 80er Jahren auf etwa 20.000 Kämpfer aus (vgl. Fandrych/Weimer 1994: 14). Durch Terroranschläge, Kampfhandlungen sowie kriegsbedingten Hunger und Krankheit sollen bis zu 950.000 Menschen ums Leben gekommen sein (vgl. Gantzel/Schwinghammer 1995). 1981 wurde die RENAMO nahezu im gesamten Land aktiv, Ende der 80er Jahre kontrollierte sie 20-30% des Territoriums.

Ihre Kriegführung war dabei äußerst destruktiv. Sie zielte bei ihrer Strategie des *hit-and-run* oftmals auf die direkte Zerstörung staatlicher Einrichtungen, darunter auch Schulen und Krankenhäuser¹²⁸. Die Ausbeutung und Zwangsrekrutierung der Bevölkerung ging bis hin zum umfangreichen Einsatz von Kindersoldaten (vgl. Weissman 1999)¹²⁹. Zugleich griff die *South African Defence Force* (SADF) ANC-Stützpunkte in

128 Allerdings gibt es offenbar zunehmend Hinweise, daß sich auch die Regierung schwerer Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht hat. So gibt Vines (1996: 4) an, daß die Zerstörung von Städten in Zentralmosambik und in den Provinzen Zambezia und Nampula Ende der 80er Jahre auch durch Vergeltungsschläge und Plünderungen der Regierungsarmee verursacht worden sei.

129 Bereits beim Unabhängigkeitskrieg waren Kinder auf beiden Seiten zu finden. Allerdings wurden Kinder erst von der RENAMO bewußt als Kämpfer eingesetzt und ausgebildet. Oftmals waren diese erst 10 bis 12 Jahre alt; ihre Ausbildung in Lagern zielte auf eine Dehumanisierung und Brutalisierung der kindlichen Psyche. Die UN gingen von 7.000 bis 8.000 Kindersoldaten und einer noch weitaus höheren Zahl von für militärische Hilfstätigkeiten eingesetzten Kindern aus (vgl. Furley 1995b: 31-33).

Mosambik an. 1982/83 lösten Krieg und Dürre im Süden und Zentrum des Landes eine große Hungersnot aus, die bis 1984 zehntausenden Menschen das Leben kostete (vgl. Accord 3/1998a).

Angesichts der immer brutaleren Kriegführung der RENAMO vereinbarten Robert Mugabe und Samora Machel im Sommer 1985 eine höhere Truppenpräsenz Zimbabwes. Sie diente zunächst vorrangig der Absicherung des Beira-Korridors. Als jedoch die RENAMO-Angriffe zunahmen, beteiligten sich zimbabwische Truppen auch an Gegenoffensiven. Bis 1987 war ihre Stärke auf 20.000 angestiegen¹³⁰ (vgl. Gonçalves 1998). Zwischen 1985 und 1988 befanden sich zudem 7.000 tanzanische Soldaten in Mosambik, um die Transportkorridore zu verteidigen (vgl. Accord 3/1998b). Im August 1985 konnten die Regierungstruppen einen wichtigen Erfolg erzielen. Zusammen mit zimbabwischen und tanzanischen Truppen nahmen sie Casa Banana ein, das in Gorongosa (Sofala-Provinz) gelegene Hauptquartier der RENAMO¹³¹ (vgl. Gonçalves 1998).

Die Situation spitzte sich erneut zu, als die Regierung Malawis Ende 1986 RENAMO-Rebellen des Landes verwies. Auf diesen Schritt hatten die Frontstaaten (*Front Line States*, FLS) schon seit längerem gedrängt; zuletzt hatte es in dieser Angelegenheit im September 1986 einen hochrangigen Besuch von Machel, Mugabe und Kaunda in Blantyre gegeben (vgl. Hall/Young 1997: 161; Küppers 1996: 50). Ein wichtiger Faktor für Malawi war auch, daß Südafrika im Nkomati-Vertrag vom März 1984 zugesagt hatte, den RENAMO-Rebellen auf eigenem Territorium keine Rückzugsmöglichkeit zu geben. Vor diesem Hintergrund war nun auch für Malawi ein Positionswechsel leichter möglich. Die Entscheidung löste Flüchtlingswellen und verschärfte Gefechte im Norden Mosambiks aus. Die militärische Kooperation Mosambiks mit Tanzania und insbesondere Zimbabwe verstärkte sich daraufhin weiter. Im April 1987 entsandte sogar Malawi Truppen nach Mosambik, obwohl dessen militärische und administrative Elite seit Anfang der 80er Jahre die RENAMO unterstützt und zum Teil erheblich von internationalen Hilfslieferungen profitiert hatte (vgl. Accord 3/1998b; Gonçalves 1998). Zugleich unternahm die RENAMO in Kooperation mit der südafrikanischen *Buffalo Brigade* 1987 eine Offensive, die die Regierungsarmee nur durch die Hilfe tanzanischer und zimbabwischer Soldaten zurückschlagen konnte (vgl. Accord 3/1998a).

Gegenüber der regionalen Dimension spielte die Ost-West-Auseinandersetzung eine untergeordnete Rolle. Das Engagement der

130 Das Commonwealth-Sekretariat veröffentlichte 1989 unter dem Titel "Apartheid Terrorism" einen Bericht über die Destabilisierungspolitik Südafrikas. Hierin wurden die Kosten der Destabilisierung für die 80er Jahre allein für Zimbabwe auf insgesamt 2,844 Mrd. US-\$ geschätzt (vgl. Gonçalves 1998).

131 Zugleich wurde bei dem Erfolg aber auch deutlich, daß die RENAMO über hochentwickelte militärische Strukturen verfügte, die schwer zu besiegen waren.

Supermächte war weitaus geringer als im Angola-Konflikt. Die Sowjetunion unterstützte zwar die FRELIMO vor und nach der Unabhängigkeit. Doch war das Verhältnis stets distanzierter als zur MPLA. Nachdem die UdSSR 1981 den Aufnahmeantrag Mosambiks für den Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW bzw. COMECON) abgelehnt hatte, kühlten die Beziehungen weiter ab. Die Reagan-Administration wiederum bezeichnete die RENAMO im Unterschied zur UNITA nie offiziell als "Freiheitskämpfer" und behandelte sie mit Zurückhaltung. Allerdings konnte die RENAMO in Washington 1986 ein Büro eröffnen und die Gunst konservativer Kreise gewinnen – bis hin zur damaligen UN-Botschafterin Jeanne Kirkpatrick (vgl. Alden/Simpson 1993: 110-111).

1987/88 verlor die RENAMO jedoch zeitweise jegliche Reputation. Verantwortlich war vor allem ein Massaker vom Juli 1987, dem in der Kleinstadt Homoine 400 Menschen zum Opfer gefallen waren. Nachhaltige Wirkung hinterließ ein Bericht, den das *State Department* in Auftrag gegeben hatte. Robert Gersony, der die Federführung innehatte, klagte im April 1988 die brutalen Methoden der Rebellenorganisation an und bezeichnete die RENAMO gar als "Rote Khmer Afrikas"¹³².

Auch wenn diese Bezeichnung kontrovers blieb, so besteht doch kein Zweifel, daß die Bilanz des Leidens in Mosambik verheerend war (vgl. International Federation 1995: 69): In den 80er Jahren hatten Krieg, Dürre und Repression 5,2 Mio. Menschen entwurzelt; 1,7 Mio. waren ins Ausland geflohen. Die schätzungsweise 15,8 Mio. Einwohner hatten Anfang der 90er Jahre nur eine Lebenserwartung von 45 (Männer) bzw. 48 (Frauen) Jahren. Die Kindersterblichkeitsrate – d.h. der Anteil der Kinder die im Zeitraum von der Geburt bis zum fünften Lebensjahr sterben – lag bei 287 von 1000. Mehr als zwei Drittel der Bevölkerung über 15 Jahren waren Analphabeten. Das jährliche Pro-Kopf-Einkommen betrug 1991 nur noch 80 US- $\text{\$}$; Mosambik hatte den Status des ärmsten Landes der Welt erreicht.

Spätestens nachdem es 1982/83 aufgrund von Dürre und Krieg nahezu zum Zusammenbruch der Landwirtschaft gekommen war, ließ sich Mosambik als strukturelle Krisen- und Kriegsökonomie bezeichnen (vgl. Donini 1996b: 64)¹³³. Die Wirtschaft wurde durch Gewalt, Nahrungsmit-

132 Vgl. Gersony 1988; siehe auch Alden/Simpson 1993: 113-114; della Rocca 1997: 35; Minter 1994: 206-207.

133 Einen ungewöhnlichen Blickwinkel auf dieses Phänomen hat Mark F. Chingono eingenommen. Er geht davon aus, daß sich – jenseits der Selbstbereicherung von Kriegsparteien – auf Graswurzelebene kriegsökonomische Überlebensstrukturen herausgebildet haben, die in durchaus positiver Weise zu sozialer Differenzierung und zur Herausbildung von Klassen geführt und politische Folgen gezeitigt hätten: "Based on a hybrid economic system combining elements of traditional kinship (the economy of affection), socialist ethics, and market fundamentalism, the grass-roots war economy has provided the basis for an independent and strengthened civil society. Wealth generated within this

tel- und Katastrophenhilfe und Strukturanpassung (ab 1987) in erheblichem Maße umstrukturiert. Der Staats- und Verwaltungsapparat nutzte die Situation oftmals zur Selbstprivilegierung statt zur Bekämpfung des Elends. Eine vielbeachtete Studie von Gebauer (1991) kam im Sommer 1991 zu dem Ergebnis, daß staatliche Agenturen Grundnahrungsmittel in nennenswertem Umfang fehlleiteten. Die Hilfe kam Militärs und Teilen des Sicherheitsapparats zugute¹³⁴. Den größten Gewinn erzielten aber Staatsbeamte, die die Nahrungsmittel auf die Parallelmärkte leiteten.

Die RENAMO-Rebellen wiederum eigneten sich Nahrungsmittelhilfe durch Raub und Plünderung an. Im Ergebnis erreichten vermutlich nur 50% der Hilfe die bedürftige Bevölkerung (vgl. Oppenheimer 1996: 188). Keen/Wilson (1994: 212-213) wiesen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Lieferung humanitärer Hilfe direkten Einfluß auf den Kriegsverlauf hatte. Als 1986-87 die Regierung nur spärliche Unterstützung erhielt, konnte die RENAMO ihre Territorialgewinne ausweiten. Mit dem Ansteigen der Hilfslieferungen 1987 und insbesondere nach 1990 gewann die mosambikanische Regierung hingegen die Kontrolle über den Norden des Landes zurück. Nach der schweren Dürre von 1991 wurde Mosambik in sehr weitgehendem Maße von äußerer Hilfe abhängig¹³⁵, wobei insbesondere der NGO-Sektor ein erhebliches Wachstum verzeichnete und an Einfluß gewann (vgl. Donini 1996b: 61-62)¹³⁶.

economy has been translated into political power, altering the overall distribution of power." (Chingono 1996: 10-11)

- 134 Vor diesem Hintergrund muß das zunächst zutreffende Argument relativiert werden, internationale Hilfsleistungen hätten die Staatsfunktionen untergraben.
- 135 Bereits 1988 hatte die öffentliche Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance*, ODA) 82% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) betragen. In den folgenden zwei Jahren sank der Anteil auf 71 bzw. 75 % ab. 1991 belief sich dann die Auslandshilfe erneut auf 82%, 1992 gar auf 148% des BIP (vgl. Weissman 1999: 258, Tabelle 1, auf der Grundlage von Weltbank- und OECD-Daten). 1991/92 wurden nur 10% der Nahrungsmittel im Lande produziert (vgl. Weissman 1999: 258).
- 136 Internationale NGOs hatten freilich schon vorher erheblichen Einfluß erlangt und sich eigene Strukturen aufgebaut. Diese verliefen häufig parallel zu staatlichen Organen und beeinflussten auch maßgeblich die Herausbildung lokaler NGOs, die insofern häufig weniger den mosambikanischen Staat als die internationale Hilfsgemeinschaft zum Bezugspunkt hatten. Zu dieser Thematik hat sich Hanlon (1991) ausführlich geäußert. Er stellt die These auf, daß internationale Geber in den 80er Jahren bewußt die Autorität der Regierung schwächten. INGOs seien zu "new missionaries" (Hanlon 1991: 293-219) geworden und hätten weitgehend als Vertragspartner der Geberregierungen gehandelt, nicht aber für die Unterstützung eines eigenständigen Entwicklungsmodells Mosambiks. Freilich berücksichtigt Hanlon bei seiner Kritik unzureichend, daß die FRELIMO-Regierung bereits 1982 weitgehend mit ihrer Agrarreform und ihren Umsiedlungsprogrammen gescheitert war (vgl. Msabaha 1995: 209).

4. Das Scheitern des Nkomati-Vertrages vom März 1984 und das interne Drängen auf eine Friedenslösung

Kurzfristige Hoffnungen auf eine Beendigung oder zumindest Abschwächung des Destabilisierungskrieges weckte der Nkomati-Vertrag, den die Regierungen Mosambiks und Südafrikas am 16. März 1984 abschlossen¹³⁷. Zentraler Inhalt war die gegenseitige Anerkennung der nationalen Souveränität sowie die Vereinbarung, nicht solche Kräfte zu unterstützen, die dem jeweils anderen Land feindlich gesonnen waren. Konkret sollte das eigene Gebiet nicht als Ausgangsbasis für fremde Rebellen genutzt werden können, der ANC also keine Durchgangsrechte in Mosambik und die RENAMO keine Hilfe mehr aus Südafrika erhalten (vgl. Meyns 1987: 23-27; Fandrych 1997).

Hintergrund für die Kompromißbereitschaft der mosambikanischen Regierung war zum einen ein verändertes Kräfteverhältnis. Südafrika hatte militärisch an Gewicht gewonnen und konnte nun auf eine regionale Ordnung nach eigenen Vorstellungen drängen (vgl. Meyns 1987: 1-3). Zudem stand die mosambikanische Regierung angesichts anhaltend starker Attacken der RENAMO sowie der zunehmenden Dürre im südlichen Afrika unter Druck (vgl. Alden/Simpson 1993: 112). Mit dem Nkomati-Vertrag sollte der RENAMO die Unterstützung abgegraben werden. Darüber hinaus sollte aber auch das "Wohlverhalten" die internationale Gebergemeinschaft und insbesondere die USA bewegen, in größerem Maße Hilfsgüter zu liefern (vgl. Gonçalves 1998). Die westliche Konditionierung von Hilfsleistungen hatte also durchaus Wirkung gezeigt und das taktische Kalkül der FRELIMO in Richtung eines Arrangements mit Südafrika verändert.

Die Nkomati-Vereinbarung war schließlich Baustein einer umfassenderen, strategischen Neuorientierung der mosambikanischen Regierung, die auf eine internationale diplomatische Aufwertung und Neupositionierung abzielte und nicht zuletzt den Zugang zu internationalen Krediten und Hilfgeldern im Blick hatte. Im Oktober 1983 reiste Samora Machel angesichts des ökonomischen Niedergangs nach Europa, wo ihm unter strengen Auflagen Hilfszusagen gemacht wurden (vgl. Hanlon 1991: 113-114). Die mosambikanische Führung nutzte ihr seit den Lancaster-House-Verhandlungen gutes Verhältnis zu Großbritannien, um über Margaret Thatcher die Haltung der Reagan-Administration zur FRELIMO zu beeinflussen (vgl. Hall/Young 1997: 144).

Als Mosambik Anfang 1984 nicht mehr den Schuldenzahlungen nachkommen konnte, mußte die Regierung am 30. Januar 1984 den Bankrott erklären. Am 18. April 1984 eröffnete der Ministerrat offizielle Verhandlungen mit IWF und Weltbank; das Parlament stimmte einem Wirtschaftsplan zu, der den Interessen der Gläubiger entgegenkam. Im Sep-

137 Siehe zum Nkomati-Abkommen ausführlich Meyns 1987; außerdem Crocker 1992: 236-244; Tandon 1987: 39-42; Zartman 1989: 219-222; Hanlon 1986: 142-150.

tember trat Mosambik den Bretton-Woods-Institutionen bei, im November 1984 wurde das erste Umschuldungsabkommen vereinbart (vgl. Hermele 1992: 25; Hall/Young 1997: 154)¹³⁸.

Die Regierung wollte sich durch Nkomati – wie Erfried Adam (1992: 85) feststellte – "als blockfreier, auf Interessenausgleich und friedliche Konfliktlösungen bedachter politischer Akteur" darstellen. Das Abkommen zahlte sich für die FRELIMO allerdings in sicherheitspolitischer Hinsicht kaum aus. Während die mosambikanische Regierung ihre Unterstützung für den ANC aufgab, wurde die RENAMO weiterhin von reaktionären Kreisen im südafrikanischen Sicherheitsapparat gefördert. Dieser Sachverhalt ist weitgehend unstrittig, seit nach der Einnahme des RENAMO-Hauptquartiers in Gorongosa vom 28. August 1985 entsprechende Dokumente – die Tagebücher von Joaquim Vaz, Dhlakamas Sekretär – gefunden wurden (vgl. Meyns 1987: 67-79; Vines 1991: 20-21; Hall/Young 1997: 129-130). Unklar ist allein die Frage, von wem genau und mit welchem Wissen die RENAMO Zuwendungen erhielt (vgl. della Rocca 1997: 33, 39; Accord 3/1998a). Südafrika gestand 1985 offen ein, daß es "technische Verletzungen" des Nichtangriffs-Abkommens gegeben habe (vgl. Rupiya 1998). Die Frontstaaten, die Nkomati von Anfang an skeptisch bis ablehnend gegenüber gestanden hatten, konnten sich insofern bestätigt fühlen.¹³⁹ Dies hatte auch diplomatische Folgen: "Mozambique's prestige as a regional political actor was severely damaged." (Hall/Young 1997: 147)

Hinzu kam, daß die RENAMO seit 1985 ihre Gewalt nicht verminderte. Im Gegenteil: Die *summa summarum* rückläufige Unterstützung durch Südafrika führte dazu, daß die Rebellenorganisation immer stärker zu einer Raub- und Plünderungsstrategie gegenüber der lokalen Bevölkerung überging¹⁴⁰. Millionen Menschen wurden zu Vertriebenen im eige-

138 Den ersten Weltbankkredit erhielt das Land 1985. 1987 wurde ein IWF-Reformprogramm umgesetzt, nachdem das Parlament am 14. Januar ein eigenes Strukturanpassungsprogramm beschlossen hatte. 1989 wurde ein Strukturanpassungspaket mit einem Umfang von 820 Mio. US-\$ aufgelegt (vgl. Accord 3/1998b).

139 Südafrika hatte zwar auch mit anderen Ländern (v.a. Botswana und Zimbabwe) sicherheitspolitische Vereinbarungen getroffen, doch nahmen diese nicht den juristischen Charakter von Abkommen an. Peter Meyns (1987: 1-3) weist darauf hin, daß Mosambik – einstmals tonangebende Kraft im regionalen Befreiungskampf – mit Nkomati endgültig in der Gruppe der Frontstaaten an Status verlor.

140 Fabrice Weissman (1999) zeigt in seinem Beitrag über "Krieg als Mittel der Bereicherung" gut auf, daß die RENAMO zeitweise auch durch ein Gewährenlassen traditioneller Autoritäten sowie über weniger drastische Mittel (Schutzgelderpressung, Zwangsabgaben) ihre Versorgung herstellen konnte. Ab 1987/88 brutalisierte sich ihre kriegsökonomische Reproduktion, was die RENAMO auch bei der ländlichen Bevölkerung viele Sympathien kostete.

nen Land bzw. flohen in die Nachbarstaaten (insbesondere Malawi) (vgl. Meyns 2000: 81).

Im Umfeld der Nkomati-Verhandlungen hatten übrigens Vertreter von FRELIMO und RENAMO 1984 Gespräche geführt, die von 'Pik' Botha und General van der Westhuizen vermittelt worden waren. 'Tiny' Rowland, der Hauptgeschäftsführer des multinationalen Konzerns Lonrho, hatte ebenfalls dazu beigetragen, daß die Treffen zustande gekommen waren. Er war auch bei späteren Friedensverhandlungen involviert¹⁴¹. Der FRELIMO war bei den Treffen v.a. an einem Waffenstillstand, der RENAMO an politischen Verhandlungen über die Zukunft Mosambiks gelegen. Die Gespräche endeten jedoch in großer Enttäuschung der Beteiligten¹⁴². Die RENAMO brach die Verhandlungen – angeblich auf Druck aus Portugal hin – ab (vgl. Msabaha 1995: 211-212). Das Verhältnis zwischen RENAMO und FRELIMO war zwischen 1984 und 1988 vollkommen verhärtet. Im Dezember 1987 bot die FRELIMO zwar eine Amnestie für Ex-Rebellen an, doch war sie nicht zu Verhandlungen bereit (vgl. della Rocca 1997: 34-35). Innenpolitisch nahmen indes Stimmen zu, die Verhandlungen forderten. So sprachen sich am 25. Oktober 1986 eine Reihe von Veteranen, die sich "Gründer der Republik" nannten, in einem Brief an Präsident Joaquim Chissano für eine politische Konfliktlösung aus. Der langjährige Außenminister hatte wenige Tage zuvor die Führung von Staat und Partei übernommen, nachdem Samora Machel am 19. Oktober 1986 auf dem Rückweg von einem Gipfel der Frontstaaten bei einem mysteriösen Flugzeugabsturz ums Leben gekommen war (vgl. Meyns 1987: 79-86). Einige Minister wirkten ebenfalls in die Richtung einer friedlichen Konfliktregelung.

Eine maßgebliche Rolle beim Drängen auf eine Verhandlungslösung kam den Kirchen zu¹⁴³. Bereits im Oktober und Dezember 1982 hatten sie sich mit einem Gesuch an Präsident Machel gewandt, die Todesstrafe abzuschaffen und einen Friedensprozeß in Gang zu setzen. Im Juli 1984 rief der protestantisch dominierte Mosambikanische Christenrat (*Mozambican*

141 Rowland verfügt im südlichen Afrika über exzellente Beziehungen zu Regierungs- und Oppositionseliten. Lonrho, dessen Sitz in Großbritannien liegt, war in Mosambik seit längerem in der Landwirtschaft und im Bergbau aktiv. Ab 1982 hatte Lonrho mit der RENAMO Schutzvereinbarungen abgeschlossen, die insbesondere eine Ölpipeline und andere kommerzielle Interessen betrafen. Außerdem heuerte Lonrho eine 3.000 Mann starke Sicherheitstruppe an, die von Gurkha-Söldnern geführt wurde (vgl. della Rocca 1997: FN 17, Kapitel VII, S. 218). Siehe zur Rolle von Tiny Rowland (Lonrho) auch Paffenholz 1996a: 234-237. Thania Paffenholz' Studie "Konflikttransformation durch Vermittlung" ist übrigens 1998 auch in Buchform erschienen (Paffenholz 1998a). Ich stütze mich im folgenden jedoch auf die ursprüngliche Fassung von 1996.

142 Interessant ist, daß erst 1990 die Verhandlungsdelegationen der beiden Seiten ausschließlich aus Schwarzen bestanden; vgl. della Rocca 1997: 33; Vines 1991: 22.

143 Vgl. Accord 3/1998b; Paffenholz 1996a: 238-254; Vines 1991: 120-122.

Christian Council, CCM)¹⁴⁴ in einem vertraulichen Memorandum zu einem Dialog auf – ein Schritt, den Machel jedoch ablehnte. Der CCM bildete im November 1984 eine Friedens- und Versöhnungskommission (*Peace and Reconciliation Commission*), die sich in der Folgezeit um die Aufnahme von Friedensgesprächen bemühte. In gewisser Weise agierten die Kirchen dabei als *partial insider* im Sinne von Paul Lederach¹⁴⁵, doch war ihnen zunächst kein Erfolg beschieden (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998). Am 3. April 1987 ermunterten schließlich die katholischen Bischöfe in dem Hirtenbrief "Der Frieden, den das Volk will" zu einem Dialog. Allerdings ernteten sie heftige Reaktionen der Regierung (vgl. della Rocca 1997: 37).

5. Politische Liberalisierung und wachsende Verhandlungsbereitschaft der Kriegsparteien seit Dezember 1987

Ein halbes Jahr später traten dann aber doch wichtige Veränderungen ein, die den Weg zu ernsthaften Friedensgesprächen anbahnten. Sie wurden von Joaquim Chissano vorangetrieben. Ein wichtiges Zeichen der politischen Liberalisierung war, daß sich das Verhältnis von Staat und Kirchen entspannte. Im Dezember 1987 empfing Chissano eine Delegation der CCM und begrüßte deren Friedensinitiative (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998).

Im Sommer 1988 ging Chissano einen großen Schritt auf die katholische Kirche zu und gab im Vorfeld des Besuches von Papst Johannes Paul II. zwischen dem 16. und 18. September 1988 die Rückgabe des verstaatlichten Kircheneigentums bekannt (vgl. Schneidman 1993: 228-229). Parallel setzte er auf Partei- und Staatsebene einen Reformprozeß in Gang. Auf ihrem V. Parteikongreß schwor die FRELIMO im Juli 1989 dem Marxismus-Leninismus ab. 1990 wurde eine neue Verfassung verabschiedet, die ein Mehrparteiensystem sowie bürgerliche Grundfreiheiten und Rechte vorsah¹⁴⁶.

144 Der CCM war 1948 ins Leben gerufen worden. In ihm sind Anglikaner, Baptisten, Reformierte, Methodisten und Freikirchen vertreten.

145 Der Begriff des *partial insider* bezeichnet eine Person, die bereits in einen Konflikt involviert ist und in einem gewissen Maße auch einer der Konfliktparteien nahesteht. Dieser Vermittlertyp unterscheidet sich insofern von dem in der angelsächsischen Literatur häufig anzutreffenden Typ des neutralen und unparteilichen Vermittlers, der von außen kommt. Insbesondere Lederach (1991) hat – u.a. am Beispiel des zentralamerikanischen Friedensprozesses in den 80er Jahren – auf die Vorteile des *partial insider* hingewiesen, der bei moralischer Integrität in besonderer Weise das Vertrauen der Konfliktparteien genießen kann und sich durch ein Eigeninteresse an der tatsächlichen Umsetzung von Vereinbarungen auszeichnet. Vgl. zur Vermittlung durch die mosambikanischen Kirchen als *partial insider* v.a. Paffenholz 1996a: 194-212.

146 Vgl. hierzu Rupiya 1998; Alden/Simpson 1993: 117; della Rocca 1997: 42; Accord 3/1998b; Schneidman 1993: 222-223.

Die interne Liberalisierung ging Hand in Hand mit einer wachsenden Verhandlungsbereitschaft der FRELIMO¹⁴⁷. Im April 1988 traf Chissano den Generalsekretär des kenyanischen Außenministeriums, Bethuel Kiplagat. Dieser erkundete die Möglichkeiten einer kenyanischen Vermittlung. Kiplagat, der zuvor stellvertretender Generalsekretär des Kenyanischen Christenrats gewesen war, half auch dabei, ein Kontaktnetz zwischen der RENAMO und Kirchenvertretern aufzubauen (vgl. della Rocca 1997: 53). Im Mai 1988 trafen erstmals mosambikanische Kirchenführer – darunter Jaime Gonçalves, der katholische Erzbischof von Beira – mit Dhlakama in seinem Hauptquartier in Gorongosa zusammen (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998; Venâncio 1993b: 145-147). Als im November 1988 die kirchliche Initiative öffentlich wurde, reagierte die Regierung nicht mit der üblicherweise zu erwartenden Verurteilung. Vielmehr beauftragte Chissano die Friedens- und Versöhnungskommission unter Führung des anglikanischen Bischofs Libombos Denis Sengulane, mit der RENAMO über ein Amnestie-Angebot zu sprechen (vgl. Accord 3/1998a).

Daneben bemühte sich Chissano gezielt um eine Verbesserung des Verhältnisses zu Südafrika. Im September 1988 traf er mit dem südafrikanischen Präsidenten P.W. Botha in Songo zusammen und erreichte eine Zusage, verstärkt auf die Einhaltung der Nkomati-Vereinbarung zu achten (vgl. Rupiya 1998). Die südafrikanische Unterstützung der RENAMO ließ daraufhin nach, auch wenn offensichtlich immer noch reaktionäre Kreise in den Streitkräften die Verbindungen zur Rebellenorganisation aufrechterhielten. Nach der Machtübernahme durch Präsident F.W. de Klerk im Jahre 1989 verbesserten sich die Beziehungen zwischen den Regierungen Südafrikas und Mosambiks weiter (vgl. Alden/Simpson 1993: 113).

Was waren die Hintergründe für die interne Liberalisierung und die sich anbahnende Verhandlungsbereitschaft der FRELIMO? Zunächst einmal machten globale Veränderungen eine innere und äußere Neuorientierung der mosambikanischen Politik notwendig: Als Moskau im Jahre 1981 die Aufnahme Mosambiks in den RGW ablehnte, war der FRELIMO-Führung bereits klar geworden, daß sie in den internationalen Beziehungen nicht mehr allein auf Moskau würde setzen können. Nach dem Amtsantritt Gorbatschows wandelte sich diese vorläufige Erkenntnis zur Gewißheit. Denn der neue sowjetische Staats- und Parteichef strebte nicht nur eine grundlegende Systemreform (*Perestroika*), sondern zur Bewältigung dieser internen Herausforderung auch ein weitgehendes Disengagement in den außereuropäischen Konfliktherden an¹⁴⁸.

147 Durch die Ankündigung, innerhalb von zwei Jahren würden die sowjetischen Militärberater das Land verlassen, unterstrich die mosambikanische Führung im Juni 1989 zudem ihren Willen zu einer eigenständigen Außenpolitik (vgl. Hall/Young 1989: 204).

148 Im Juni 1989 wurde dann auch der Rückzug sowjetischer Militärberater innerhalb von zwei Jahren verkündet.

Der mosambikanischen Führung drohte damit der Entzug militärischer, ökonomischer und diplomatischer Unterstützung im Krieg gegen die RENAMO. Noch grundlegender wurde durch die sowjetische Perestrojka aber für Mosambik die Frage der eigenen Systemreform aufgeworfen. Der allmähliche Wegfall der realsozialistisch geprägten "Zweiten Welt", wie auch der in den 80er Jahren begonnene globale Siegeszug von neoliberaler Ökonomie und Demokratie, förderte die Einsicht, daß eine Anpassung der politischen und ökonomischen Leitbilder geradezu unausweichlich war (vgl. Armon et al. 1998a).

Auf regionaler Ebene stieß die Bereitschaft zu einer fortdauernden Unterstützung Mosambiks ebenfalls auf Grenzen. In Zimbabwe wurde wiederholt die hohe ökonomische Belastung – insbesondere zur Verteidigung des Beira-Korridors – thematisiert. Die mosambikanische Regierung sah sich Ende der 80er Jahre zudem einer völlig kriegszerrütteten Wirtschaft gegenüber. Während der Zuspitzung der humanitären Notlage im Frühsommer 1989 stand das Land regelrecht vor dem Abgrund. Trotz umfangreicher Hilfeleistungen zeichnete sich eine zunehmende Ungeduld der Geberstaaten ab. Sie waren immer weniger bereit, das Kriegsland fortdauernd zu alimentieren.

Schließlich war nach der massiven RENAMO-Offensive von 1987 breiten Teilen der politischen und militärischen Führung deutlich geworden, daß sie selbst bei erhöhten Ressourcenaufwendungen keinen militärischen Sieg würde erreichen können (vgl. Gonçalves 1998). Die Rebellenorganisation hatte durch gezielte Anschläge auf Straßen und Brücken die Provinzen völlig abgeschnitten; auch die Verbindungen zu den Nachbarstaaten waren unterbrochen. Ein wichtiger Indikator für den Kontrollverlust war, daß sich um 1990 kommunale Wehrgruppen herausbildeten: die *Napramas*, die sich "unwiderstehliche Kraft" zumaßen. Sie wurden inspiriert durch Manuel António und vertrauten auf spirituelle Kräfte; relativ erfolgreich konnten sie in der Zambézi-Provinz "neutrale Zonen" errichten, die sich der Vereinnahmung durch Regierung wie Rebellen widersetzen¹⁴⁹.

Mosambik war Anfang der 90er Jahre ein implodierter Staat. Militärische Macht allein konnte über das Territorium keine einheitliche Kontrolle mehr herstellen. An Verhandlungen mit der RENAMO führte für die Regierung also kein Weg mehr vorbei. Innenpolitisch ließ sich diese Option

149 Vgl. Accord 3/1998b; Alden/Simpson 1993: 122-123. Weissman (1999: 264-267) wertet den Erfolg der *Napramas* auch als Indiz für das Scheitern der RENAMO-Raubökonomie. Denn zuvor hatte sich eher die RENAMO in ihrer kultisch-exzessiven Gewaltanwendung auf "Geister" und "Zauber" bezogen. Nunmehr richtete sich der revitalisierte Spiritualismus der ländlichen Bevölkerung aber auch gegen die Rebellen. Wie groß die Bedrohung war, zeigte sich auch daran, daß Manuel António am 6. Dezember 1991 von der RENAMO umgebracht wurde. Danach wurde die Bewegung immer stärker von der Regierung kooptiert (vgl. Vines 1996: 119).

nach 1987 insofern besser vorbereiten, als auch im Militär die Erkenntnis Oberhand gewann, daß der Krieg nicht zu gewinnen war (vgl. Alden/Simpson 1993: 115-117).

Für die Anbahnung ernsthafter Vermittlungsinitiativen war natürlich ebenso eine Kompromißbereitschaft der RENAMO bedeutsam. Diese hatte durch die Offensive von 1987, die Südafrika direkt unterstützt hatte, ihre militärische Position stark ausbauen können. Doch geriet sie seit 1988 diplomatisch wie militärisch unter Druck. Der bereits erwähnte Gersony-Report vom April 1988 hatte ihr internationales Ansehen – insbesondere in den USA – nachhaltig beschädigt. Südafrika zog seine Hilfe nach den Songo-Gesprächen zwischen Chissano und Botha vom September 1988 merklich zurück¹⁵⁰. Zugleich unternahm die mosambikanische Regierung zusammen mit 10.000 Soldaten aus Zimbabwe 1988/89 erfolgreiche Gegenoffensiven in Zambézia, Tete und der Provinz Nampula. Auch die RENAMO war also offenkundig nicht in der Lage, den Krieg zu ihren Gunsten zu entscheiden. Von daher mußte sie sich von einer Rebellenarmee zu einer politischen Organisation umwandeln, die als adäquates Gegenüber zur Regierung Friedensverhandlungen aufnehmen konnte. Im Juni 1989 läutete ein Nationalkongreß der RENAMO diese Transformation ein (vgl. Alden/Simpson 1993: 114).

6. Die kenyanisch-zimbabwische Initiative von 1989 und die Konkurrenz potentieller neuer Vermittler

Die Zeit war nunmehr reif für eine ernsthafte Vermittlungsbemühung. Kenya ergriff 1989 die Initiative – ein Versuch, den Kiplagat seit April 1988 eingefädelt und mit den kirchlichen Initiativen verkoppelt hatte (vgl. Accord 3/1998a). Anfang 1989 trafen mit kenyanischer Hilfestellung in Nairobi Kirchenleute mit RENAMO-Vertretern zusammen. Da Kenya der RENAMO nahestand¹⁵¹, schaltete sich Zimbabwe als Vertrauter der mosambikanischen Regierung parallel in den Vermittlungsprozeß ein und nahm in Harare ebenfalls Kontakte mit RENAMO-Repräsentanten auf (vgl. Patel 1993: 120-127).

Die Nairobi-Verhandlungen fanden vom 10. bis 12. August 1989 statt. Die Delegationen der beiden Seiten trafen sich nie direkt, sondern kommunizierten über Mittelsmänner¹⁵². Diese wurden von den Kirchen oder aber von Kenya und Zimbabwe gestellt (vgl. della Rocca 1997: 55). Bereits im Vorfeld hatte die FRELIMO am 8. Mai 1989 eine Liste mit "12 Prinzipien"

150 1989/90 wurde die Rebellenorganisation nur noch von einigen Hardlinern im südafrikanischen Sicherheitsapparat unterstützt (vgl. Vines 1996: 31).

151 Die RENAMO erhielt auf verschiedenste Weise durch Kenya Hilfe, die offensichtlich bis hin zu Waffenlieferungen und militärischem Training reichte.

152 Für die RENAMO war Raul Manuel Domingos, Sekretär für auswärtige Beziehungen, federführend (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998).

in die Verhandlungen gebracht (vgl. Msabaha 1995: 218). Die "12 Prinzipien" interpretierten den Konflikt zunächst aus regierungsoffizieller Sicht, insofern Destabilisierung und Terrorismus als dessen wichtigste Merkmale hervorgehoben wurden. Die Regierung forderte, die bestehende staatliche Ordnung anzuerkennen und einen Waffenstillstand zu vereinbaren. Eine politische Neuorientierung war aber insofern erkennbar, als auf der Grundlage eines politischen Dialogs die Verfassung des Landes umgestaltet und der Weg in ein Mehrparteiensystem geöffnet werden sollte. Die RENAMO wurde jedoch noch nicht als politische Kraft akzeptiert. Vielmehr stellte die FRELIMO die Beendigung der Gewalt und das Angebot einer Amnestie in den Vordergrund.

Die RENAMO reagierte am 14. August 1989 mit einer "16-Punkte-Erklärung". Kernforderungen bildeten der Abzug ausländischer Truppen, die nationale Versöhnung, eine Verfassungsreform sowie freie und faire Wahlen (vgl. della Rocca 1997: 58-59). Außerdem beanspruchte die RENAMO die Anerkennung als "aktive politische Kraft in Mosambiks politischer Arena" (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998; della Rocca 1997: 61-62). Chissano ließ sich hierauf zunächst nicht ein. Von positiver symbolischer Bedeutung war allerdings, daß er 1989 nicht mehr den bis dahin gebräuchlichen Ausdruck "bewaffnete Banditen"¹⁵³ verwandte, sondern die RENAMO mit ihrem selbstgewählten Namen bezeichnete (vgl. Gonçalves 1998).

Im Dezember 1989 fanden verschiedene Gespräche in Nairobi statt, bei denen es zunächst keine nennenswerten Fortschritte gab. Das US-Außenministerium, das die Verhandlungen begleitete, unterbreitete am 7. Dezember 1989 einen 7-Punkte-Vorschlag, der sich insbesondere an Dhlakama richtete. Er sah die Anerkennung der staatlichen Institutionen und der Verfassung des mosambikanischen Staates als Voraussetzung einer friedlichen Konfliktlösung vor. Andererseits betonte das Papier aber auch, daß Demokratie und nationale Aussöhnung zentrale Bestandteile einer Streitbeilegung sein müßten (vgl. Accord 3/1998a).

In der ersten Jahreshälfte 1990 wurde deutlich, daß die Nairobi-Gespräche nicht von der Stelle kamen. Nun wurden verschiedenste Kommunikationskanäle parallel aktiviert, um Bewegung in den embryonalen Friedensprozeß zu bringen. Auch setzte eine Konkurrenz darüber ein, wer in Fortführung der offenkundig begrenzten kenyanisch-zimbabwischen Initiative die Vermittlung übernehmen würde¹⁵⁴. Mehrmals schaltete sich Tiny Rowland als Makler ein. Zwischen Juli 1989 und Oktober 1990 förderte er eine von Robert Mugabe und Daniel arap Moi

153 Dieser – als politische Pejorative benutzte – Begriff war auch auf rein sachlicher Ebene unzutreffend, insofern es sich bei der RENAMO nicht um einen losen Zusammenschluß, sondern um eine militärisch durchorganisierte Rebellenbewegung handelte (vgl. Vines 1991: 3).

154 Vgl. zur Rolle Kenyas im späteren Verhandlungsprozeß auch Paffenholz 1996a: 120-128, zur Rolle Zimbabwes Paffenholz 1996a: 129-138.

inszenierte regionale Shuttle-Diplomatie. Außerdem stellte er eine Verbindung zwischen Kiplagat und dem südafrikanischen Außenminister Pik Botha her¹⁵⁵. Im Juni 1990 versuchte Tiny Rowland von sich aus, ein hochrangiges Treffen von FRELIMO und RENAMO in Blantyre (Malawi) zu arrangieren – neben den beiden Konfliktparteien sollten Zimbabwe und Kenya als offizielle Vermittler zugegen sein. Die Unternehmung scheiterte kurz vor Verhandlungsbeginn. Dhlakama, der am 11. Juni angereist war, flog am nächsten Tag mit dem Flugzeug gleich wieder ab und gab hierfür Sicherheitsgründe an (vgl. Msabaha 1995: 220)¹⁵⁶.

Die portugiesische Regierung, die über gute Kontakte zu Rowland verfügte, hatte in diesen Monaten Interesse gezeigt, ähnlich wie im Angola-Konflikt eine Vermittlerrolle zu übernehmen und Portugal zum Verhandlungsort zu machen (vgl. Venâncio 1993b: 154-155). Die RENAMO war dieser Option gegenüber aufgeschlossen. Chissano hingegen lehnte eine derartige Funktion für Portugal ab. Zugleich bemühte sich seit 1989 bereits ein anderer Akteur, eine eigene Verhandlungsschiene zu eröffnen: die römische Laiengemeinde Sant'Egidio. Sie war 1968 gegründet worden und hatte seit den 70er Jahren Beziehungen nach Mosambik aufgebaut. 1982-83 setzte Sant'Egidio sich für eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen Staat und katholischer Kirche ein. Ab dem Sommer 1984 engagierte sich die Laiengemeinschaft mit humanitären Hilfeleistungen (vgl. della Rocca 1997: 28-29; Hume 1994: 15-19). 1985 handelte sie mit der RENAMO die Freilassung entführter Missionare aus. Außerdem bereitete Sant'Egidio den Papstbesuch im Jahre 1988 mit vor.

Daß die Laiengemeinschaft ein ernsthaftes Vertrauensverhältnis zur FRELIMO aufgebaut hatte, zeigte sich im Juli 1989: Andrea Riccardi, der Präsident von Sant'Egidio, erhielt beim V. Kongreß der FRELIMO die Gelegenheit zu einer Rede. Großen Applaus erntete eine Passage, in der Riccardi die Friedenssehnsucht aller Mosambikaner betonte. Dies bedeutete Rückenwind für das Anliegen Sant'Egidios. Im März 1990 konkretisierte sich das Vorhaben einer Vermittlung. Afonso Dhlakama war nach Gesprächen mit dem malawischen Präsidenten Hastings Banda nach Rom gereist, um dort mit Vertretern von Sant'Egidio und des italienischen Außenministeriums zusammenzutreffen. In Washington sagte US-Präsident George Bush bei einem Treffen mit Chissano zu, Friedensverhandlungen zu unterstützen (vgl. Accord 3/1998a; Hume 1994: 26-32).

155 Einfluß auf den Verhandlungsprozeß hatte zudem die Freilassung Nelson Mandelas Anfang 1990, der umgehend die Einstellung jeglicher Militärhilfe für die RENAMO von der südafrikanischen Regierung forderte.

156 Bethuel Kiplagat war mit Dhlakama im gleichen Flugzeug gereist – was das Mißtrauen der mosambikanischen Regierung an der kenyanischen Neutralität verstärkte. Kiplagats weiteres Engagement im Verhandlungsprozeß war zudem schwer belastet, da er mehr und mehr als RENAMO-Berater wahrgenommen wurde (vgl. u.a. Schneidman 1993: 227).

Dies war der Moment, an dem Matteo Zuppi, der die Vermittlung auf Seiten Sant'Egidios maßgeblich vorbereitet hatte, mit Nachdruck und Durchsetzungsvermögen für Verhandlungen in Rom warb. Sant'Egidio konnte auf ein weitverzweigtes Beziehungsnetz verweisen, das zwischen der italienischen und mosambikanischen Politik bestand. Zudem war die diplomatisch versierte Laiengemeinde in der Lage, in Italien, im Vatikan und auf internationaler Ebene hochrangige Kontakte zu aktivieren¹⁵⁷.

7. Die Rom-Verhandlungen (Juli 1990 bis Oktober 1992)

Tatsächlich setzte sich Sant'Egidio mit seinem Angebot durch, die Gastgeberrolle für Verhandlungen zu übernehmen. Nach kurzer Zeit agierte die Laiengemeinschaft darüber hinaus als *facilitator*. Das in dieser Form neuartige Zusammenspiel von Nichtregierungsorganisationen, Kriegsparteien und internationalen Akteuren wurde als "italienische Formel" bezeichnet. Das Verhandlungsgeflecht war dabei flexibel genug, in den verschiedenen Phasen der Gespräche die Regionalstaaten Kenya und Zimbabwe, die Großmächte USA und Sowjetunion, das zeitweise konkurrierende Portugal¹⁵⁸, weitere interessierte Staaten und schließlich auch die UNO einzubinden. Zugleich mußten die Verhandler in Rom darauf achten, daß sie angesichts der Eröffnung diplomatischer Nebengleise durch andere die Kontrolle über den Vermittlungsprozeß nicht verloren.

Die italienische Regierung unterstützte die Vermittlungsbemühungen von Sant'Egidio, indem sie Kosten übernahm, diplomatische Arrangements ermöglichte und Formulierungshilfe für die militärischen Teile des Abkommens leistete¹⁵⁹. Sie investierte bis Oktober 1992 etwa 20 Mio. US-\$ in den Friedensprozeß und sicherte sich einen gewissen Einfluß: Als Vertreter der Regierung wirkte der sozialistische Parlamentsabgeordnete Mario Rafaelli an den Verhandlungen mit. Darüber hinaus verfolgte die italienische Regierung intensiv die Verhandlungen, indem sie unter anderem mit Hilfe ihres Geheimdienstes die Verhandlungen, wichtige Gespräche sowie Telefonate und Faxe abhörte (vgl. Vines 1998; Accord 3/1998b).

157 Siehe hierzu u.a. Accord 3/1998b; Paffenholz 1996a: 165-171; della Rocca 1997: 21, 68-70; Alden/Simpson 1993: 113.

158 Portugal versuchte auch während der Rom-Verhandlungen immer wieder, eine führende Rolle zu übernehmen. Alex Vines (1996: 143) umschrieb dies elegant: "During the Rome talks the Portuguese government played an important behind-the-scenes role, although not at all times constructive." Im Juni reisten Herman Cohen, *US Assistant Secretary of State*, und Mario Raffaelli sogar gemeinsam nach Lissabon, um die portugiesische Einmischung zu unterbinden.

159 Für die RENAMO stellte Italien zwischen 1990 und 1994 insgesamt 35 Mio. US-\$ zur Verfügung und setzte sich maßgeblich für die Einrichtung des UN-Treuhandfonds für die RENAMO in 1993 ein.

Am 8. Juli 1990 nahmen Delegationen der mosambikanischen Regierung und der RENAMO direkte Verhandlungen auf.¹⁶⁰ Die Regierungsseite wurde angeführt von Verkehrs- und Kommunikationsminister Armando Emílio Guebuza, die RENAMO-Emissäre von Raul Manuel Domingos, der für auswärtige Angelegenheiten verantwortlich war (vgl. Accord 3/1998a; della Rocca 1997: 71). Die Ausgangslage beider Delegationen war asymmetrisch. Während die FRELIMO über einen diplomatischen Apparat, kommunikative Kompetenz und Verhandlungskompetenz verfügte, war die RENAMO politisch weitgehend unerfahren. Dementsprechend war die Verhandlungsführung der FRELIMO versierter, die RENAMO setzte hingegen stärker auf das Mittel der Obstruktion. Der Rebellenorganisation war stets bewußt, daß ihr wichtigstes Faustpfand das militärische Instrument war, ohne das sie keine politischen Erfolge erzielen konnte. Die FRELIMO verfolgte deshalb von vornherein einen Waffenstillstand als vorrangiges Ziel, wohingegen die RENAMO aus einem entgegengesetzten Kalkül nie geneigt war, zunächst den Krieg zu beenden und erst dann strittige Fragen zu klären. Sie drängte vielmehr auf ihre politische Anerkennung (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998).

Es bedurfte insgesamt zwölf Verhandlungsrunden und des Engagements zahlreicher externer Akteure, um innerhalb von zweieinviertel Jahren zu einem Friedensabkommen zu gelangen. Während der Verhandlungen wurde – mit Unterbrechungen – weiterhin gekämpft, auch die humanitäre Lage spitzte sich zu. Um so größer war die Erleichterung im Lande, als im Oktober 1992 der Friedensvertrag unterzeichnet wurde. An seinem Zustandekommen hatten die Vereinten Nationen nur wenig Anteil (vgl. Fandrych 1998: 41-44). Insbesondere auf Drängen der RENAMO sollte die Weltorganisation aber bei der Implementierung eine wichtige Rolle übernehmen.

7.1 *Mühsame Fortschritte in Rom, Zuspitzung der humanitären Lage in Mosambik*

Die erste Verhandlungsrunde fand vom 8. bis 10. Juli im Kloster Trastevere statt. Frühzeitig machte die RENAMO dabei deutlich, daß sie Zimbabwe nicht in einer offiziellen Rolle als Vermittler akzeptieren würde; damit waren automatisch auch einem kenyanischen Engagement klare

160 Die Primärquellen zum mosambikanischen Friedensprozeß sind in englischer Sprache dokumentiert in Accord 3/1998c. Hier finden sich die beiden Vereinbarungen des Nkomati-Abkommens von 1984 (Nichtangriffs-Vertrag und Gemeinsame Erklärung zur Einstellung der bewaffneten Aktivitäten). Zweitens sind die Dokumente wiedergegeben, die im Umfeld der Nairobi-Verhandlungen 1989 eingebracht wurden (Zwölf Prinzipien der Regierung, Sechzehn-Punkte-Erklärung der RENAMO, Sieben-Punkte-Vorschlag der USA). Schließlich sind die zentralen Protokolle, Kommuniqués und Erklärungen der Rom-Verhandlungen einschließlich des *General Peace Agreement* vom 4. Oktober 1992 abgedruckt.

Grenzen gesetzt (vgl. Hume 1994: 34). Insgesamt verlief der Einstieg erfolgreich: Ergebnis war ein gemeinsames Schlußkommuniqué, in dem beide Seiten sich als "compatriotas e membros da grande família moçambicana" bezeichneten (vgl. della Rocca 1997: 75-85, 71). In der zweiten Verhandlungsrunde vom 11. bis 14. August 1990 einigte man sich nach zähem Ringen darauf, daß die bisherigen vier Beobachter zu Vermittlern würden: Andrea Riccardi und Matteo Zuppi als Vertreter der Gemeinschaft Sant'Egidio, der sozialistische Abgeordnete Mario Raffaelli, der sechs Jahre lang Staatssekretär im Außenministerium gewesen war, für die italienische Regierung¹⁶¹ und der katholische Bischof Jaime Gonçalves von Beira, der zweitgrößten Stadt Mosambiks (vgl. della Rocca 1997: 12)¹⁶². Wichtige internationale Akteure wie die USA¹⁶³, die Sowjetunion und Großbritannien signalisierten ihre Unterstützung für dieses Arrangement (vgl. Accord 3/1998a)¹⁶⁴. Insbesondere die RENAMO hatte sich dabei um eine stärkere und ausgleichende Rolle der USA und ihres Vertreters, Cameron Hume, bemüht¹⁶⁵.

Die dritte Verhandlungsrunde vom 9. November bis 1. Dezember 1990 drohte zunächst zu scheitern, da die Regierung eine Großoffensive auf das RENAMO-Hauptquartier in Gorongosa unternommen hatte. Sie brachte dann aber doch ein erstes Ergebnis. Die beiden Seiten vereinbarten einen partiellen Waffenstillstand für die Korridore von Beira und Limpopo. Als Gegenleistung zogen sich die Truppen Zimbabwes auf die Korridore und einen Umkreis von 3 km zurück¹⁶⁶. Das IKRK erhielt dadurch die Möglichkeit, im gesamten Land humanitäre Operationen zu unternehmen (vgl. Accord 3/1998a). Eine Gemeinsame Verifikationskommission (*Joint Verification Commission, JVC*), der neben Repräsentanten von RENAMO und FRELIMO auch acht internationale Vertreter angehörten, sollte die Vereinbarung überwachen¹⁶⁷. Der Vorsitz der sog.

161 Außerdem war der italienische Botschafter in Maputo, Manfredo Incisa di Camerana, an den Verhandlungen beteiligt.

162 Kenya würde weiterhin als Berater der RENAMO agieren. Außerdem sollte ein Komitee zur Überwachung der Übereinkünfte eingerichtet werden (vgl. della Rocca 1997: 90)

163 Vor allem der *US Assistant Secretary of State for African Affairs*, Herman Cohen, drängte ab November 1990 Dhlakama, sich ernsthaft an den Verhandlungen zu beteiligen.

164 Portugal spielte eine Sonderrolle, insofern es ja zeitweise als konkurrierender Aspirant auf die Vermittlerrolle aufgetreten war.

165 Siehe als Bericht aus erster Hand Hume 1994.

166 Außerdem einigte man sich, dem Roten Kreuz Immunität und Zugang zu den Kriegsgebieten zu gewähren – auch wenn die Vereinbarung in der Praxis wenig Anwendung fand.

167 Die RENAMO benannte dabei Kenya, Portugal, die USA und Zambia; die Regierung brachte Kongo-Brazzaville, Frankreich, Großbritannien und die UdSSR ein (vgl. Accord 3/1998b; siehe auch Hume 1994: 39).

Comive lag bei Incisa di Camerana, dem italienischen Botschafter in Maputo (vgl. Alden/Simpson 1993: 118-119; della Rocca 1997: 99).

Die dritte Verhandlungsrunde wurde zwischen dem 19. und 21. Dezember 1990 fortgesetzt. Die Vermittler wie auch außenstehende Beobachter stellten mit Besorgnis fest, daß sich in dieser Zeit die Lage der Menschen im Lande nicht verbessert hatte und die Konfliktparteien offenkundig keine Eile verspürten, im humanitären Bereich Fortschritte zu erzielen (vgl. Hume 1994: 49).

Schließlich fand vom 29. bis 31. Januar die vierte Runde statt. RENAMO und Regierung konnten sich auf "grundlegende Prinzipien" hinsichtlich der Frage politischer Parteien einigen. Doch stand bis zum Frühjahr 1991 die Frage der Korridore im Vordergrund. Immer wieder kam es zur Verletzung der Vereinbarung, wobei die Hauptverantwortung nach Ansicht der *Comive* bei der RENAMO lag (vgl. della Rocca 1997: 103-110).

Nach einer mehrmonatigen Verhandlungspause, in der die Konfliktparteien verschiedenste diplomatische Manöver zur eigenen Positionsbesserung unternahmen (vgl. Hume 1994: 56-59), wurde am 6. Mai 1991 die fünfte Verhandlungsrunde aufgenommen, die bis zum 7. Juni andauerte. Am 28. Mai einigte man sich auf den weiteren Verhandlungsverlauf (vgl. della Rocca 1997: 111-114). Kontrovers blieben aber zentrale Fragen wie die Zukunft des Geheimdienstes *Snasp*, die Freilassung politischer Gefangener, die Flüchtlingsrückkehr und der Umgang mit den verschiedenen privaten Sicherheitskräften, die im Lande existierten (vgl. Hume 1994: 62).

In der sechsten Runde vom 1. bis 7. August 1991 gerieten die Gespräche ins Stocken. Hintergrund war, daß noch keine Formel für die wechselseitige Anerkennung der Konfliktparteien gefunden worden war. Während der siebten Verhandlungsrunde vom 1. bis 18. Oktober einigte man sich auf die Idee einer Präambel (vgl. Hume 1994: 71; della Rocca 1997: 117-129). Die beiden Konfliktparteien verständigten sich am 18. Oktober 1991 auf einen Wortlaut, der sowohl den Status der FRELIMO-Regierung als auch den Anspruch der RENAMO, eine maßgebliche politische Kraft zu sein, berücksichtigte. Dies bedeutete einen Durchbruch. Ein sehr praktischer Effekt war, daß RENAMO-Vertreter von nun an auch ohne Komplikationen ins Ausland reisen konnten und Ansprechpartner für die Vermittler und die *Comive* waren (vgl. della Rocca 1997: 132; Hume 1994: 74).

Ergebnis der achten Verhandlungsrunde vom 21. Oktober bis 13. November 1991 waren "Kriterien und Voraussetzungen für die Gründung und Zulassung von politischen Parteien". Die beiden Parteien erzielten auch Konsens, daß die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen gleichzeitig und unter Beobachtung von UNO und OAU stattfinden sollten (vgl. della Rocca 1997: 135-138). Zuvor hatte die RENAMO die Bildung einer Übergangsregierung gefordert, bei der zentrale Ministerien unter Kontrolle der Vereinten Nationen verwaltet werden sollten. Dies hatte

jedoch nicht nur die mosambikanische Regierung, sondern ebenfalls die UNO abgelehnt (vgl. Accord 3/1998a). Auch der Entwurf für ein Parteiengesetz, den die RENAMO am 6. November 1991 vorlegte, zielte darauf, das Legitimitäts- und Demokratiedefizit der FRELIMO bloßzustellen; er wurde erst nach einer Intervention von Cameron Hume (1994: 78) zurückgezogen.

In der neunten Verhandlungsrunde (17. bis 20. Dezember 1991) ging es um das Wahlgesetz. Die USA hatten mittlerweile ein Team vor Ort, das aus Militärberatern, Juristen und dem im *State Department* für Mosambik zuständigen Beamten bestand. Die Verhandlungsrunde wurde immer wieder fortgesetzt (20. Januar bis 5. Februar sowie 12. Februar bis 12. März 1992), doch gab es lange Zeit keine nennenswerten Fortschritte. Die Verhandlungsteams beider Konfliktparteien trafen zwar bei den formellen Zusammenkünften aufeinander, doch mangelte es an einer persönlichen Vertrauensbildung unter den Teilnehmern. Dhlakama brachte in dieser Phase immer offensiver die Forderung nach finanzieller Unterstützung der RENAMO ein (vgl. della Rocca 1997: 139-150; Hume 1994: 80-93). Deren Einnahmen beschränkten sich – neben Schutzgeldzahlungen etwa des multinationalen Konzerns Lonrho – auf den Verkauf von Holz und auf Zuwendungen von Geschäftsleuten in den von ihr kontrollierten Gebieten (vgl. Küppers 1996: 126).

7.2 "Multi-track diplomacy" und zunehmender Einigungsdruck

Im eklatanten Kontrast zum Taktieren in Rom hatte sich in Mosambik selbst die humanitäre Lage bereits seit Frühsommer 1991 durch eine verheerende Dürre und Hungersnot dramatisch zugespitzt¹⁶⁸. Die Kirchen versuchten nunmehr, national und international durch Unterschriftenkampagnen Druck auf die Verhandlungsparteien auszuüben. Im September 1991 schalteten sich auch Desmond Tutu, der anglikanische Erzbischof von Kapstadt, sowie der Generalsekretär des All African Council of Churches (AACC), José Chipenda, ein. Im März 1992 trafen hochrangige Kirchenvertreter auf Vermittlung Kiplagats in Blantyre (Malawi) sowie in Nairobi (Kenya) mit Dhlakama zusammen (vgl. Sengulane/Gonçalves 1998).

Die Gespräche mußten nun eine neuartige Dimension erhalten, um in eine entscheidende Phase geraten zu können. Bei der zehnten Verhandlungsrunde (10. Juni bis 1. Juli 1992) gab es deshalb Änderungen im Verhandlungsdesign. Am 10. Juni 1992 wurden die USA, Großbritannien, Frankreich, Portugal und die UNO Beobachter der Verhandlungen, ohne

168 Übrigens äußerten eher basisorientierte Missionsgesellschaften auch Kritik an Sant'Egidio. Moniert wurde, daß sich die Laiengemeinde zu sehr auf die "hohe Diplomatie" konzentriere und das Leiden der Bevölkerung – insbesondere in den RENAMO-Gebieten – vernachlässige (vgl. Vines 1996: 130-131).

aber ein Mitspracherecht zu erhalten¹⁶⁹. Die westlichen Staaten waren bei den Verhandlungen in Rom insofern wichtig, als sie nach dem Disengagement Südafrikas Druck auf die RENAMO ausüben konnten. Insbesondere die USA brachten sich nun stärker ein.

Inhaltlich standen im Sommer 1992 die humanitären Hilfslieferungen und militärische Fragen (insbesondere die *Comive*) im Vordergrund (vgl. della Rocca 1997: 156-159; Hume 1994: 106-111). Obwohl sich gerade in einigen RENAMO-Gebieten die Dürre verheerend auswirkte, stieß die von den USA vorgeschlagene Einrichtung von "Friedenskorridoren" bei der Rebellenorganisation auf Widerstand. Schließlich unterzeichneten die beiden Parteien am 16. Juli 1992 die "Erklärung der Regierung der Republik Mosambik und der RENAMO über die Richtlinien für humanitäre Hilfen". Sie legte Erleichterungen des Flugverkehrs verbindlich fest, die Versorgung über den Landweg blieb aber nach wie vor unsicher.

1992 war angesichts der unberechenbaren Entwicklungen immer wieder die Idee eines Gipfeltreffens zwischen Chissano und Dhlakama ventiliert. Eine Schlüsselrolle spielte Mugabe. Unter Mithilfe von Tiny Rowland war er am 9./10. Januar 1992 in Blantyre (Malawi) und am 4. Juli 1992 in Gaborone (Botswana) mit Dhlakama zusammengetroffen und hatte offenbar ein vertrauensvolles Verhältnis zu ihm aufgebaut (della Rocca 1997: 160-162; Accord 3/1998a). Nunmehr drängte er zusammen mit Tiny Rowland darauf, daß sich die Protagonisten der beiden Seiten direkt zusammensetzten. Die Begegnung zwischen Chissano und Dhlakama fand dann vom 4. bis 7. August 1992 in Rom unter Beteiligung von Mugabe und Rowland statt; die Vermittler waren über dieses Vorgehen offenbar kaum unterrichtet. Während sich die RENAMO auf einen Frieden verpflichtete, gab die Regierung verschiedene Garantien zur Gestaltung der politischen Zukunft Mosambiks, zur Sicherheit der RENAMO-Mitglieder und zur Einbeziehung der internationalen Gemeinschaft (vgl. Hume 1994: 111-114).

Freilich waren wichtige Fragen offen geblieben: Eine zentrale Bedeutung hatten in den letzten beiden Verhandlungsrunden die Zukunft des Geheimdienstes *Sise* (früher *Snasp*) und die Umwandlung der RENAMO in eine politische Partei gespielt. Daneben waren auch die Schaffung einer gemeinsamen Armee, die genauen Modalitäten von Waffenstillstand und Demobilisierung, die Reform der Polizei und die Übergangsverwaltung in den RENAMO-Gebieten ungeklärt (vgl. della Rocca 1997: 166-167; Hume 1994: 118-124). Die RENAMO war in dieser Phase ein unberechenbarer Verhandlungspartner und stellte bereits getroffene Vereinbarungen immer wieder in Frage. Die beiden Präsidenten Mugabe (Zimbabwe) und Masire (Botswana) arrangierten vor diesem Hintergrund am 18. und 19. September 1992 in Gaborone (Botswana) ein weiteres Gipfel-

169 Kenya, Zimbabwe und Südafrika blieben in dieser Phase außen vor. Boutros-Ghali erklärte am 18. Juni 1992 die Bereitschaft der Vereinten Nationen, Beobachter zu den Verhandlungen zu schicken (vgl. Hume 1994: 102-103).

treffen, wobei Tiny Rowland erneut eine Rolle als *facilitator* spielte¹⁷⁰. Dhlakama und Chissano konnten sich zunächst offenbar in den wichtigsten Streitpunkten verständigen, doch erwies sich diese "Afrikanisierung der Verhandlungen" nicht als dauerhaft tragfähig. Dhlakama machte kurz nach dem Treffen einen "Rückzieher", weil er sich über die inhaltliche Tragweite der Kompromisse offenbar zuvor nicht im Klaren gewesen war. Bestand hatte nach diesem zweiten Gipfeltreffen nur die Vereinbarung, daß die neue Armee 30.000 Soldaten umfassen sollte .

Kurz vor Abschluß der Verhandlungen schien noch einmal das Gesamtpaket gefährdet. Als besonders schwieriger Gegenstand entpuppte sich neben der Demobilisierung und Integration der Truppen die Verwaltung der RENAMO-Gebiete. Dhlakama wünschte, daß das RENAMO-Personal bis zu den Wahlen in seinen Positionen bleiben sollte. Außerdem wollte er die für den 1. Oktober 1992 vorgesehene Unterzeichnung des Friedensabkommens hinausschieben. In einem 72stündigen Verhandlungsfinale gelang es aber zwischen dem 1. und 4. Oktober, die offenen Punkte zu klären¹⁷¹ (vgl. Hume 1994: 134-138; della Rocca 1997: 179-181). In der Endphase scheint insbesondere Rowland dazu beigetragen zu haben, daß Dhlakama schließlich den Vereinbarungen zustimmte (vgl. Vines 1998). Hinsichtlich der Übergangsverwaltung in den RENAMO-Gebieten einigte man sich darauf, daß nur Personen mit Wohnsitz in der jeweiligen Region eingesetzt werden dürften und für Streitfälle eine Schiedsstelle eingerichtet würde. Für Demobilisierung und Integration der RENAMO-Truppen wurde ein allgemeiner zeitlicher und technischer Rahmen vereinbart – auch wenn offenkundig war, daß die Parteien hier noch kaum ernsthaft die Details erörtert hatten (vgl. Hume 1994: 138-139).

7.3 Das Friedensabkommen vom 4. Oktober 1992

Am 4. Oktober 1992 wurde das Allgemeine Friedensabkommen unterzeichnet. In ihm waren die in Protokollen fixierten Verhandlungsergebnisse zusammengebunden und mit der bereits angesprochenen Präambel versehen (vgl. della Rocca 1997: 185; Vines 1998). Den politischen Kern des Abkommens bildete folgendes Arrangement: Die RENAMO akzeptierte formell die bestehende Regierung bis zur Abhaltung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen. Diese wiederum sagte zu, in der Übergangsphase keine neuen Gesetze zu beschließen und somit keine *faits accomplis* zu schaffen. Vielmehr sollte die Transitionsperiode der Umsetzung des Friedensvertrags dienen, die durch eine Überwachungskommission verifiziert würde. Die Protokolle des Friedensvertrags ent-

170 Vgl. della Rocca 1997: 173-177; Accord 3/1998a; Hume 1994: 133.

171 Ein gewisser Unruhefaktor waren die Wahlen in Angola, bei denen erste Zwischenergebnisse auf eine Niederlage Savimbis hindeuteten (vgl. della Rocca 1997: 182)

hielten Vorgaben unter anderem zu folgenden Bereichen: Verabschiedung eines Parteiengesetzes und Funktionsweise der Parteien (Prot. II); Wahlgesetzgebung und Abhaltung von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen (Prot. III.); Amnestie für politische Gefangene (Prot. VI); Achtung der Menschen- und Bürgerrechte (Prot. II und III); Pressefreiheit (vgl. Fandrych 1997).

Im Hinblick auf Kriegsbeendigung und Wiederaufbau sah das Abkommen vor, daß spätestens am 15. Oktober 1992, dem sog. *E-Day*, ein Waffenstillstand in Kraft treten sollte. Danach würden die Truppen beider Seiten getrennt und in Sammelgebieten zusammengezogen. Die Demobilisierung sollte nach sechs Monaten abgeschlossen sein. Geplant war, daß beide Seiten zur neuen Armee jeweils 15.000 Soldaten beitragen. Bis zum 15. Oktober 1993 sollten schließlich Wahlen abgehalten werden (vgl. UN-DPI 1995aa). Eine Geberkonferenz hatte schließlich die Aufgabe, internationale Unterstützung für den Wiederaufbau zu mobilisieren (della Rocca 1997: 185-186).

Die UNO erhielt bei der Implementierung des Abkommens eine zentrale Rolle¹⁷². Ein multidimensionaler Blauhelmeinsatz sollte über klassische Peacekeeping-Aufgaben wie die Verifikation der Vereinbarungen hinaus auch für weitere Bereiche zuständig sein: Demobilisierung, humanitäre Hilfe, Flüchtlingsrückkehr, technische Hilfe für die Vorbereitung der Wahlen und Überwachung der Wahlen (vgl. Accord 3/1998b). Die mögliche Funktion der UNO im Friedensprozeß war zuvor in einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung umrissen worden¹⁷³ (vgl. Paffenholz: 1996a: 187-188). Die herausgehobene Rolle war insofern bemerkenswert, als die Vereinten Nationen erst im Sommer 1992 – also in einer späten Phase – als Beobachter an den Verhandlungen von Rom beteiligt worden waren und nur geringen Einfluß auf die Vertragsgestaltung ausüben konnten. Gerade die RENAMO, die am liebsten eine Art UN-Protectorat über Mosambik erreicht hätte, hatte immer wieder auf eine Einbeziehung der Weltorganisation gedrängt¹⁷⁴. Die mosambikanische Regierung hingegen hatte dies lange Zeit abgelehnt, da sie sich durch eine umfassende Beteiligung der UNO in ihrer Legitimität bedroht sah (vgl. Fandrych 1997; Jett 2001: 67-68).

172 Vgl. Paffenholz: 1996a: 191; Rupiya 1998; Sengulane/Gonçalves 1998; Accord 3/1998a.

173 FES-Vertreter in Maputo war zunächst Erfried Adam, anschließend Bernhard Weimer. Adam führte Gespräche mit RENAMO-Vertretern in Deutschland und Kenya und organisierte im Kolpinghaus in Köln ein Treffen mosambikanischer Oppositionsgruppen (inklusive RENAMO) mit der FRELIMO. Dabei wurde auch André Thomashausen, RENAMO-Berater, einbezogen, der zusammen mit Prof. Kaltefleiter Anfang der 80er Jahre Treffen der RENAMO in Deutschland organisiert hatte, um deren Außendarstellung zu verbessern (vgl. Paffenholz: 1996a: 221-226).

174 Für die UN nahm Romeo Ferreira und danach Tayeb Merchoug an den Verhandlungen teil.

7.4 Was gab den Ausschlag für den Friedensschluß?

Was bewog die Konfliktparteien letztlich zur Unterzeichnung der Rom-Vereinbarung? Zur Erklärung wird ähnlich wie im Falle Angolas gerne das Theorem der *ripeness* hinzugezogen. Ein "schmerzhaftes Patt" zwischen den Konfliktparteien oder auch eine bevorstehende Katastrophe kann demnach einen Konflikt der Vermittlung besonders zugänglich machen. Tatsächlich ließ sich die mosambikanische Situation 1992 in dieser Weise beschreiben: Die Regierung stand vor einer tiefgreifenden ökonomischen Krise, die nicht nur kriegsbedingt war. Mit dem Strukturanpassungsprogramm von 1987 hatten sich die sozialen Spannungen verschärft, die Alltagskriminalität nahm zu. Durch die Verzögerung sowjetischer Öllieferungen vom April 1991 stand die Regierung weiter unter Druck. Mit der Dürre seit Frühsommer 1991 wurde die Ernährungslage immer dramatischer. In den Streitkräften kam angesichts ausstehender Soldzahlungen Unruhe auf. Die internationalen Geber drängten auf eine politische Einigung. Die schwere Dürre entzog auch der RENAMO mehr und mehr die Möglichkeit, sich über die Ausbeutung der lokalen Bevölkerung zu versorgen (vgl. Alden/Simpson 1993: 126; Rupiya 1998).

Das Theorem vom *ripe moment* erfaßt also im wahrsten Sinne des Wortes einen "Moment", der zur Beilegung des Konflikts beigetragen hat. Doch ist das Theorem – ähnlich wie im Falle Angolas – zu eng konzipiert, als daß es die Gründe der Konfliktbeilegung in ihrer Substanz erfassen könnte. Vielmehr hatte sich das Kalkül der Kriegsparteien bereits 1988/89 einschneidend geändert. Im Unterschied zu Angola, wo sich Regierung und Rebellenorganisation über den Verkauf von Öl und Diamanten finanzieren konnten, hatte das Disengagement Moskaus und Pretorias für Mosambik unabweisbare Konsequenzen: Der Krieg konnte auf Dauer nicht fortgeführt werden, ohne daß eine völlige Implosion des jeweiligen Kontrollbereichs die Folge gewesen wäre. Die RENAMO stützte sich im Unterschied zur UNITA nicht auf eine autonome Kriegsökonomie, sondern auf eine Raub- und Plünderungswirtschaft, deren Ausbeutungspotential begrenzt war¹⁷⁵. Die von der Regierung kontrollierte Krisenökonomie wiederum speiste sich nicht aus Olexporten, sondern maßgeblich aus internationalen Hilfslieferungen, die jederzeit entzogen werden konnten.

Außerdem waren die Kriegsparteien geschickt in ein regionales und internationales Geflecht eingebunden worden, das auf eine Kriegsbeendi-

175 Daneben beherrschte die RENAMO auch die begrenzten mineralischen Ressourcen Mosambiks, so die drei Tantalitminen des Landes in der Provinz Zambezia. Außerdem hatte sie sich Kontrolle über Lagerstätten von Halbedelsteinen und von Goldsänden verschafft. Schließlich betrieb sie kriminellen Handel mit Elfenbein, Rhinozeroshörnern, Vieh und Devisen. Doch waren die Einnahmen nicht annähernd mit denen der UNITA in Angola vergleichbar (vgl. Weissman 1999: 267-268).

gung drängte und zugleich Anreize für eine Zukunft jenseits der Gewalt bot: Die Regierung hatte großes Interesse an internationalen Hilfsleistungen; der RENAMO wiederum wurden von Lonrho und der italienischen Regierung nennenswerte finanzielle Vergünstigungen in Aussicht gestellt, die ihre Friedensbereitschaft erhöhten¹⁷⁶. Schließlich vermochte das starke kirchliche Engagement den moralischen Druck auf die Friedensbereitschaft zu steigern (vgl. Paffenholz 1996a): Mit dem katholischen Bischof von Beira, Jaime Gonçalves, befand sich eine wichtige Vertrauensperson der RENAMO im Verhandlungsteam. Zudem mobilisierten die Kirchen immer wieder die Bevölkerung, die ihren Friedenswillen eindrucksvoll dokumentierte.

8. Die Implementierung der Friedensvereinbarungen und der ONUMOZ-Einsatz (November 1992 bis Januar 1995)

Die Umsetzung der Friedensvereinbarung von Rom stand unter dem Schatten des Fehlschlages von Angola. Dort war ein in vielen Punkten vergleichbares Friedensarrangement kurz nach den Wahlen vom September 1992 in einen erneuten Krieg gemündet. Das schlechte Omen hatte vermutlich eine positive Wirkung, insofern es eine besondere Alarmbereitschaft auslöste: Die UN und die interessierten Staaten mobilisierten viel Energie, um den Mißerfolg nicht zu wiederholen. Dies drückte sich in vier Entscheidungen aus, die allesamt zum Erfolg in Mosambik beitrugen. Erstens wurde der Blauhelm-Einsatz von vornherein multidimensional und deutlich größer als in Angola angelegt: Der UN-Sicherheitsrat stattete ONUMOZ am 16. Dezember 1992 in Resolution 797¹⁷⁷ mit einem Mandat aus, das die Überwachung und Verifizierung der politischen und militärischen Aspekte des Friedensabkommens, die Wahrnehmung humanitärer Funktionen, die Begleitung und Überwachung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen umfaßte¹⁷⁸. Später wurde es um die Reform des Sicherheitssektors ausgeweitet. UN-Sonderbeauftragter wurde Aldo Ajello, der früher italienischer Parlamentarier, UNDP-Beamter und *Assistant Secretary-General* gewesen war (vgl. Synge 1997: 28).

ONUMOZ bestand aus bis zu 6.500 Mann. 350 Militärbeobachter sollten den Waffenstillstand und die Demobilisierung überwachen; fünf Infanteriebataillone standen zum Schutz der wichtigsten Verkehrsverbindungen zur Verfügung (vgl. Ajello 1996: 194-195)¹⁷⁹. Die gute Ausstattung ist um-

176 Vgl. Accord 3/1998b; Gonçalves 1998; Vines 1998.

177 Vorausgegangen war ein Bericht des UN-Generalsekretärs vom 3. Dezember 1992 (vgl. UN-DPI 1995aa).

178 Vgl. Boutros-Ghali 1995b: 275, Ziff. 756; Fandrych 1998: 53-60; Alden 1995b: 104-105.

179 Streitkräftekommandeur war Generalmajor Mohammad Abdus Salam (Bangladesh). Bangladesh stellte neben Italien das stärkste Kontingent.

so bemerkenswerter, als UN-Vertreter noch im August 1992, als die Vereinten Nationen in Rom beteiligt wurden, Sorge vor einem "overcommitment" hatten; denn zur gleichen Zeit beanspruchte der Kambodscha-Einsatz bereits erhebliche Ressourcen (vgl. Synge 1997: 20-22, 30-35).

Neben der guten Ausstattung von ONUMOZ machte sich der "Wille zum Erfolg" an einem zweiten Faktor bemerkbar: Die internationale Gemeinschaft mobilisierte erhebliche Mittel für humanitäre Hilfe und Wiederaufbau in Mosambik. Eine Geberkonferenz in Rom stellte etwa 400 Mio. US-\$ in Aussicht. Der RENAMO wurde die Friedensperspektive noch weiter "schmackhaft" gemacht, insofern die UNO im Februar 1993 einen speziellen Treuhandfonds einrichtete, um die Transformation der Rebellenorganisation in eine politische Partei zu unterstützen (vgl. Accord 3/1998a)¹⁸⁰.

Ein drittes Element zeigte die Entschlossenheit, das angolanische Debakel nicht zu wiederholen: Mit Aldo Ajello wurde die Position des UN-Sonderbeauftragten und ONUMOZ-Chefs mit einer Persönlichkeit besetzt, die ihre Verantwortung zielstrebig wahrnahm und frühzeitig wichtige internationale Staaten als "aktive Spieler" einband (vgl. Kühne et al. 1995: 12)¹⁸¹. Eine besondere Bedeutung kam der "Gruppe der 5" zu. Sie umfaßte Frankreich, Italien, Großbritannien, Portugal und die OAU; später schloß sich auch Deutschland an. Ajello ordnete diese Gruppe als eine Art *Standing Committee* ein, das für die Steuerung des Friedensprozesses von großer Bedeutung war (vgl. Donini 1996b: 65)¹⁸². Viertens schließlich war bedeutsam, daß Italien auch nach der Rom-Vereinbarung eine Führungsrolle übernahm. Bei den ONUMOZ-Truppen war es mit einem größeren und gut ausgebildeten Kontingent von Gebirgsjägern vertreten. Bei der Geberkonferenz sagte es nennenswerte Finanzbeträge zu (vgl. della Rocca 1997: 191).

180 Dhlakama beharrte immer wieder darauf, daß ihm Italien 1990 offensichtlich umfangreiche finanzielle Unterstützung versprochen habe und diese Zusagen nur mit Abstrichen einhalte. Im Februar 1993 stimmte der Sicherheitsrat der Schaffung des UN-Treuhandfonds zu, durch den mehrere Millionen US-Dollar geleitet wurden (vgl. Harrison 1994: 434-435); die Gesamthöhe der Zuwendungen soll sich auf 14,2 Mio. US-\$ belaufen haben (vgl. Fandrych 1997). Vgl. zum *UN Trust Fund* auch Boutros-Ghali 1995b: 275, Ziff. 757; Synge 1997: 44-48.

181 Aldo Ajello war zunächst Interim-Sonderbeauftragter für Mosambik, um dann ab März 1993 offiziell die Funktion des *SRSG for Mozambique* zu bekleiden (vgl. UN-DPI 1995aa).

182 Ajello setzte sich im Zweifelsfall auch intern gegen Bedenkenträger durch. So ordnete er gegen den Rat des ONUMOZ-Militärkommandeurs an, den Weg Dhlakamas nach Maputo durch starke Truppen zu schützen, und vermittelte dem Rebellenführer so das nötige Sicherheitsgefühl (vgl. Jett 2001: 77).

8.1 Die Implementierung des Friedensabkommens durch die Vereinten Nationen

Die entscheidende politische Instanz bei der Verifikation der Friedensvereinbarungen stellte die Überwachungs- und Kontrollkommission (*Supervisory and Monitoring Commission, CSC*) dar (vgl. Fandrych 1998: 73). Die Leitung hatte Aldo Ajello inne. In der CSC waren neben Regierung und RENAMO ein OAU-Repräsentant sowie die offiziellen Beobachter (Frankreich, Großbritannien, Italien, Portugal, USA und ab Dezember 1992 auch Deutschland) vertreten. Die Mitglieder der CSC wurden am 4. November 1992 berufen¹⁸³ (vgl. UN-DPI 1995aa, Accord 3/1998b). Weitere Kommissionen unter Leitung der Vereinten Nationen befaßten sich mit dem Waffenstillstand, der Reintegration demobilisierter Soldaten sowie der Bildung der neuen Armee¹⁸⁴.

Die Überwachung der Polizei, des Geheimdienstes und der Vereinheitlichung der Verwaltungsstrukturen oblag demgegenüber zunächst Kommissionen, die allein von den Konfliktparteien besetzt wurden (vgl. Ajello 1996: 194). Dieses Verfahren erwies sich jedoch als Fehlschlag. In allen Fällen mußten die UN intervenieren, um Blockaden zu brechen und Lösungen herbeizuführen (vgl. Fandrych 1997). Außerhalb der formellen Strukturen spielte auf lokaler Ebene im übrigen die mosambikanische Kirche eine wichtige Rolle, um militärische und politische Spannungen abzubauen (vgl. Accord 3/1998a).

Kurz nach der Einrichtung der wichtigsten Gremien zur Überwachung des Implementierungsprozesses zeigte sich bereits, daß der ernsthafte Friedenswille der Kriegsparteien nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden konnte. In den ersten Monaten gab es gleich mehrere größere Verletzungen des Waffenstillstands (vgl. UN-DPI 1995aa). Um so bedenklicher war, daß der Start von ONUMOZ sehr zäh verlief. Ihrer Verantwortung, den Abzug der Truppen aus Malawi und Zimbabwe zu überwachen und anschließend die Sicherung wichtiger Infrastruktureinrichtungen und Verkehrsverbindungen zu übernehmen, wurde die Mission nur unzureichend gerecht.

Die meisten der bis zu 6.800 Blauhelme waren erst im April 1993 vor Ort. Während die ca. 1.000 italienischen Soldaten gut ausgestattet waren, ließ die Vorbereitung zahlreicher Kontingente aus Ländern des Südens zu wünschen übrig (vgl. Synge 1997: 42-44). Dennoch: Nunmehr galt es,

183 Den Vorsitz führten die Vereinten Nationen. Neben den Delegationen von Regierung und RENAMO waren Vertreter Italiens, Frankreichs, Großbritanniens, Portugals und der Vereinigten Staaten sowie der OAU beteiligt. Im Dezember 1992 stieß auch Deutschland dazu.

184 Außerdem gab es eine Reihe kleinerer Kommissionen, die ebenfalls von der UNO geleitet wurden: die *Cease Fire Commission* (CFC), die *Commission for Reintegration of the Demobilized Soldiers* (CORE) sowie die *Commission for the Formation of the Mozambican Defence Force* (CCFADM).

110.000 Soldaten in 49 Sammellagern zu kantonieren und anschließend größtenteils zu demobilisieren. Ein kleiner Teil sollte für die neue nationale Armee qualifiziert werden (vgl. Rupiya 1998). Die Einrichtung der Sammelzentren verzögerte sich jedoch erheblich (vgl. della Rocca 1997: 188). Neben der mühsamen Stationierung von ONUMOZ war hierfür vor allem die RENAMO verantwortlich: Sie setzte sowohl bei der Demobilisierung als auch bei der Einrichtung der verschiedenen Kommissionen ihre bereits während der Friedensverhandlungen erprobte Verzögerungstaktik ein. Oftmals wurde nur überaltertes Material abgegeben; weiterhin gab es zahlreiche verdeckte Waffenlager. Ende 1994 war die neue Armee erst zur Hälfte gebildet (vgl. Rupiya 1998)¹⁸⁵.

Neben der anfangs sehr unzulänglichen Umsetzung der Rom-Vereinbarung stellte sich auch bald heraus, daß das Abkommen selbst eine Reihe eklatanter Schwächen aufwies. Die Reform des Sicherheitsbereichs (Polizei, Geheimdienst) war nur unzureichend geregelt. Längerfristige Fragen der Friedenskonsolidierung, der Versöhnung sowie der horizontalen und vertikalen Machtteilung hatten kaum Berücksichtigung gefunden. Offen war auch geblieben, welches Mandat der UNO während der Übergangsphase im Sicherheitsbereich zustand, wie die RENAMO in eine politische Partei umgewandelt werden und wie die Integration der RENAMO-Gebiete in die gesamtstaatliche Verwaltung vonstatten gehen sollte¹⁸⁶. Nicht zuletzt ließ sich der äußerst ehrgeizig angesetzte Wahltermin Oktober 1993 nicht einhalten.

Nachbesserungen waren mithin unausweichlich. Nach vielen Verzögerungen kam es zwischen dem 23. August und dem 3. September 1993 in Maputo zu einem Gipfeltreffen zwischen Chissano und Dhlakama (vgl. Synge 1997: 55-56). Gegenstand war unter anderem ein veränderter Zeitplan, der die Wahlen auf Oktober 1994 verschob. Außerdem konnten die beiden Kontrahenten eine Reihe von Streitfragen ausräumen. Am 3. September 1993 wurden zwei Abkommen abgeschlossen. Das eine befaßte sich mit der einheitlichen Verwaltung des Landes sowie mit Stabilität und Aussöhnung. Es wurde im August 1994 durch das "Gesetz über den institutionellen Rahmen der Gemeinden" spezifiziert und sah für insgesamt 20 sog. Pilotgemeinden weitgehende Selbstverwaltungsrechte vor, die bis hin zur Einbeziehung traditioneller Autoritäten reichten – den *régulos* und *mambos* (vgl. Weimer 1995: 28-29). Das zweite Abkom-

185 Bis Ende September 1994 waren 52.108 Regierungssoldaten und 18.227 RENAMO-Kämpfer demobilisiert worden. Davon wurden 4.296 Regierungssoldaten und 3478 RENAMO-Kämpfer in ein Training für die neuen Streitkräfte einbezogen (vgl. Griffiths 1996: 475).

186 Vgl. Fandrych 1997; Kühne et al. 1995: 12; Rupiya 1998.

men sollte die Unparteilichkeit der Polizei absichern und räumte der UNO eine aktivere Rolle ein (vgl. della Rocca 1997: 188-189)¹⁸⁷.

Der UN-Sicherheitsrat reagierte auf das zweite Abkommen am 23. Februar 1994. Mit Resolution 898 (1994) stockte er die Zivilpolizei-Komponente (CIVPOL) innerhalb von ONUMOZ deutlich auf: von bislang 148 auf 1.114 Personen (vgl. UN-DPI 1995aa). Das Mandat wurde entsprechend ausgeweitet: CIVPOL sollte nun auch die Polizei überwachen, die *Police Commission* (COMPOL) unterstützen und bei der Reform des Sicherheitsbereichs helfen. Außerdem war vorgesehen, die Einhaltung der Menschenrechte zu beobachten und die Vorbereitung der Wahlen zu begleiten. Der eklatante Mangel an Landes- und Sprachkenntnissen verhinderte jedoch, daß diese wichtige Aufgabe angemessen wahrgenommen wurde (vgl. Fandrych 1997; Syngé 1997: 158-159). Die Leistung von CIVPOL wird insofern durchweg sehr kritisch eingeschätzt. Antonio Donini (1996b: 77) spricht in einem vernichtenden Urteil sogar von einer "unwillingness to go out of its way to investigate alleged political or human rights violations".

Neben der umfangreichen CIVPOL-Komponente wies ONUMOZ eine zweite Neuheit für Peacekeeping-Operationen auf: Innerhalb der Blauhelm-Mission wurde eine humanitäre Komponente (UNOHAC) integriert. In Maputo arbeiteten 24 internationale Mitarbeiter. Hinzu kamen mehr als 25 *field officers*. Verschiedene Organisationen stellten weitere Mitarbeiter für das UNOHAC-Büro ab (vgl. Donini 1996b: 68). Der (hochrangige) Direktor von UNOHAC, Felix Downes-Thomas, war unmittelbar dem SRSG verantwortlich. UNOHAC sollte Koordinierungsaufgaben zwischen Regierung und RENAMO sowie zwischen UN-Agenturen, bilateralen Gebern und – soweit möglich – NGOs übernehmen. Es war für die Informationssammlung und -aufbereitung sowie für die Ausarbeitung eines konsolidierten humanitären Hilfsprogramms zuständig. Neben dem Aufbau einer humanitären Grundversorgung engagierte sich UNOHAC bei der Rückführung und Reintegration von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, bei der Entminung und insbesondere bei der Demobilisierung von etwa 77.000 Ex-Kombattanten¹⁸⁸ (vgl. UN-DPI 1995aa; Ajello 1996: 197). Unter der Verantwortung von UNOHAC standen auch die Treuhandfonds, die für die Demobilisierung, die Minenräumung und die Umwandlung der RENAMO etabliert worden waren (vgl. Donini 1996b: 67-68).

Die humanitäre Arbeit im Verlauf der ONUMOZ-Mission kann Erfolgswerte vorweisen. So wurden beispielsweise 3 Mio. Binnenvertriebene

187 Ein Mosambikbesuch von Boutros Boutros-Ghali im Oktober 1993 trug dazu bei, weitere offene Punkte hinsichtlich von Wahlgesetz und Demobilisierung zu klären (vgl. Rupiya 1998).

188 UNOHAC übernahm insbesondere in den Sammlungscentren für Soldaten und Rebellen wichtige Funktionen bei der Versorgung mit Hilfsgütern sowie bei Trainings-, Beschäftigungs-, Kredit und Beratungsprogrammen.

und 1 Mio. Flüchtlinge zurückgesiedelt. Der Verdienst kommt freilich nicht primär UNOHAC, sondern vielmehr einem breiten Spektrum von Organisationen zu: So war UNHCR in enger Kooperation mit NGOs in der Flüchtlingsarbeit engagiert. UNICEF spielte eine maßgebliche Rolle in der Trinkwasserversorgung. WFP und zahlreiche NGOs sicherten die Nahrungsmittelversorgung. Und die *International Organization for Migration* (IOM) half maßgeblich, den Transport von Ex-Kombattanten zu bewältigen (vgl. Ajello 1996: 198-199). Ob die Einrichtung einer gesonderten humanitären Komponente angesichts des bereits bestehenden "Policy-Netzwerkes humanitäre Hilfe" (siehe hierzu ausführlicher Eberwein 1997) einen Mehrwert hatte, wird kontrovers, im Grundtenor jedoch skeptisch beurteilt. Viele Beobachter und vor Ort tätige Organisationen hätten es offenbar für besser gehalten, statt der Einrichtung von UNOHAC das seit mehreren Jahren im Lande tätige Büro des *UN Special Coordinator for Emergency Relief Operations* (UNSCERO) auszuweiten (vgl. Donini 1996b: 66)¹⁸⁹.

In der operativen Arbeit wird die Leistung von UNOHAC bei der Demobilisierung von verschiedenen Autoren honoriert (vgl. z.B. Alden 1995a). Erhebliche Kritik gab es jedoch an den Entminungsprogrammen. Insbesondere NGOs sahen das Konzept einer vorrangigen Räumung von asphaltierten Straßen (*priority roads*) als verfehlt an, da die meisten Minen entlang der Schotter- und Feldwege und in den Feldern lagen. Zum zweiten gab es nennenswerte Verzögerungen und große Intransparenz bei der Verteilung der Mittel an UNDP und eine kleine Privatfirma. Nachteilig wirkte sich aus, daß die Aufgabe der Entminung im Friedensabkommen keiner Kommission zugewiesen worden war¹⁹⁰.

UNOHAC konnte schließlich seine Koordinierungsfunktion nur in sehr begrenztem Maße entfalten, da es von den anderen Agenturen nicht hinreichend anerkannt wurde. Skepsis hatte bereits das überstürzte und wenig professionelle Rekrutierungsverfahren hervorgerufen. Darüber hinaus widersetzten sich andere UN-Agenturen, Teile ihres Personals für die neue Einheit abzustellen (vgl. Donini 1996b: 68-69). UNOHAC verfügte zudem über keine nennenswerten Anreize, die unterschiedlichsten Aktivitäten zu orchestrieren. In Maputo war das Büro darauf beschränkt, bestimmte Kommunikations- und Servicefunktionen zu erfüllen (vgl. Donini 1996b: 73). Auf Provinzebene erwies sich die Zusammenarbeit mit anderen multilateralen Agenturen offenbar als reibungslos und wurde oftmals unter Leitung der *field officers* von UNOHAC durchgeführt.

Die 250 NGOs, die sich Ende 1994 in Mosambik befanden, bildeten in gewisser Weise ein eigenes, zersplittertes Universum. Sektoral gab es einige funktionierende Koordinierungsmechanismen. Insgesamt blieb die

189 Synge (1997: 73) kommt zu dem vielsagenden Fazit: "UNOHAC aside, coordination among donors was generally efficient."

190 Vgl. Kühne et al. 1995: 24-25; Alden 1995a; Donini 1996b: 76; Synge 1997: 89.

Abstimmung aber sehr unbefriedigend; die NGO-Koordinierungseinheit "Link" stellte nur einige Basisdienstleistungen zur Verfügung. Die Kooperation von NGOs mit UNOHAC variierte sektoral, regional und im Zeitablauf. Ein grundlegendes Problem war, daß UNOHAC *de facto* nicht integraler Bestandteil von ONUMOZ war. So gab es beim SRSG Skepsis, ob UNOHAC sein Mandat konzentriert erfüllte. Die verschiedenen humanitären Akteure bemerkten dies: Und da UNOHAC offenkundig wenig Einfluß auf ONUMOZ hatte, wurde die Einheit mit der Zeit zum nachrangigen Bezugspunkt (vgl. Donini 1996b: 74-75; 80).

8.2 Die Wahlen vom 27. bis 29. Oktober 1994

Der mit zahlreichen Befürchtungen erwartete Lackmustest auf Erfolg oder Mißerfolg des ONUMOZ-Einsatzes waren die Wahlen vom Oktober 1994. Die Abstimmungen wurden durch die Nationale Wahlkommission vorbereitet (vgl. Ajello 1996: 195). Die Wahlabteilung der ONUMOZ unterstützte mit ihren 148 Mitarbeitern in Zusammenarbeit mit anderen UN-Agenturen und internationalen NGOs diese Vorbereitungen. Vor allem UNDP leistete durch technische Hilfe einen Beitrag zur Ausbildung von insgesamt 32.000 einheimischen Wahlhelfern (vgl. Fandrych 1997).

Den Wahlvorgang selbst verifizierte ONUMOZ mit 900 Beobachtern. Außerdem war die UNO mit der Koordinierung weiterer 1.400 internationaler Wahlbeobachter betraut. Die OAU, die EU, die *Association of European Parliamentarians for Southern Africa*, der Weltkirchenrat und weitere Organisationen sendeten dabei ihre eigenen Wahlbeobachtungsteams¹⁹¹.

Der Wahlkampf verlief zwar ohne gravierende Probleme, doch gab es eine Reihe von Zwischenfällen. Insbesondere militante Anhänger der FRELIMO, aber wohl auch der RENAMO, beeinträchtigten die Wahlveranstaltungen der jeweils anderen Seite; außerdem gab es verschiedenste Versuche zur Einschüchterung politischer Gegner (vgl. Weimer 1995: 6; Vines 1996: 158). Strukturell waren die Chancen zudem äußerst ungleich verteilt. Die FRELIMO konnte auf ihre jahrzehntelange Herrschaft über den Macht- und Medienapparat zurückgreifen (vgl. Jett 2001: 120-124). Die RENAMO wurde durch den Treuhandfonds zum Konkurrenten regelrecht "hochgepöppelt". Die anderen Parteien, die sich weitgehend aus Kleinunternehmern und einer gebildeten Mittelschicht rekrutierten, mußten sich hingegen mit minimaler Unterstützung zufrieden geben und blieben chancenlos¹⁹². Trotz dieser Einschränkungen attestierte Bernhard Weimer (1995: 7-8) der Nationalen Wahlkommission, ihrem Technischen Sekretariat und insbesondere dem Leiter, Dr.

191 Vgl. UN-DPI 1995aa; Boutros-Ghali 1995b: 351, Ziff. 965; Meyns 1995a: 36-37.

192 Vgl. Meyns 1995a: 39-40; Harrison 1994: 435; Weimer 1995: 16.

Brazao Mazula, gute Arbeit (siehe auch Jett 1995: Ziff. 13)¹⁹³. Die Rolle von ONUMOZ für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen blieb demgegenüber eher begrenzt. Insbesondere die Einbeziehung von 400 CIVPOL-Polizisten und ONUMOZ-Militärbeobachtern war angesichts mangelnder Sprachkenntnisse offenbar kein Gewinn (vgl. Meyns 1995a: 37-39).

Je näher die Wahlen rückten, desto stärker stellte sich die Frage, wie der potentielle Wahlverlierer – Dhlakama – eingebunden werden könnte. Trotz Bemühungen der Kirchen und einiger westlicher Staaten weigerte sich Chissano, einen *pre-election deal* abzuschließen, der auf eine "Regierung der Nationalen Einheit" hätte hinauslaufen können. Allerdings bot er an, Dhlakama den Status des "Führers der Opposition" einzuräumen, der mit materiellen und diplomatischen Ansprüchen verbunden gewesen wäre (vgl. Rupiya 1998). Besorgnis erregte eine offenbar von Regierungsseite lancierte Desinformationskampagne, die der RENAMO Kriegspläne mit Unterstützung ausländischer Diplomaten und Geschäftsleute unterstellte. Ajello und die Botschafter der CSC verurteilten die Kampagne umgehend (vgl. Jett 2001: 124). Sie löste insbesondere bei Dhlakama Unruhe aus, der ohnehin bereits die sich abzeichnende Möglichkeit einer Niederlage realisierte und angesichts mangelnder Anerkennung durch die Staatsführer der Region einen dauerhaften Statusverlust fürchten mußte.

Dhlakama drohte in dieser Lage kurz vor der Wahl am 27. Oktober 1994 mit einem Boykott – ein Schachzug, mit dem er noch einmal seine Blockademacht demonstrieren wollte. Ajello konnte diese Drohung in letzter Minute mit einem konzertierten Krisenmanagement abwenden¹⁹⁴. Er erhielt dabei vom Präsidenten des UN-Sicherheitsrates, den "standing 5", dem zimbabwischen Präsidenten Robert Mugabe und nicht zuletzt vom neuen südafrikanischen Präsidenten Nelson Mandela Unterstützung. Am 28. Oktober zog Dhlakama die Drohung zurück, die Wahl wurde um einen Tag verlängert.

In formeller Hinsicht war der Urnengang ein Erfolg: 5,2 Mio. Menschen ließen sich registrieren, das waren 80% der Wahlberechtigten. An den Wahlen vom 27. bis 29. Oktober 1994 nahmen 85% der registrierten Personen teil (vgl. Accord 3/1998a). Die Präsidentschaftswahlen gewann Präsident Chissano mit einer Mehrheit von 53,3%, Dhlakama war mit 33,7% klar abgeschlagen. Bei den Parlamentswahlen lag die FRELIMO mit 44,3% jedoch nur knapp vor der RENAMO, die auf 37,8% kam und sich

193 Die Nationale Wahlkommission und das Technische Sekretariat setzten sich aus Parteivertretern zusammen – eine wichtige Voraussetzung für die spätere Akzeptanz des Ergebnisses. Ein Nachteil war aber, daß Vertreter der mosambikanischen Zivilgesellschaft sich mit Ausnahme edukativer Maßnahmen an der Gestaltung und Überwachung des Wahlprozesses nur über ein "Parteiticket" beteiligen konnten (vgl. Turner et al. 1998: 171).

194 Vgl. Fandrych 1997; 1998: 70-73; Synge 1997: 130-134; Vines 1996: 159.

damit als ernsthafte politische Kraft etablierte¹⁹⁵. Die rechtsgerichtete Listenverbindung *União Democrática* (UD) erhielt 5,2%¹⁹⁶. Die FRELIMO gewann mit 129 der insgesamt 250 Sitze die Parlamentsmehrheit. Die RENAMO kam auf 112 Mandate, die UD erreichte 9 Sitze (vgl. UN-DPI 1995aa, Weimer 1995: 10).

Trotz des nur knappen Sieges bei den Parlamentswahlen setzte Chissano das Kabinett nach einem "winner-takes all"-Verständnis ausschließlich aus FRELIMO-Mitgliedern zusammen. Der UN-Sonderbeauftragte meinte bereits am letzten Wahltag, daß trotz Unregelmäßigkeiten die Glaubwürdigkeit der Wahlen nicht in Frage stünde (vgl. UN-DPI 1995aa). Am 14. November 1994 erklärte die UNO die Wahlen für "free and fair". Dhlakama akzeptierte das Ergebnis (vgl. Rupiya 1998). Der Bewertung der Wahlen als "frei und fair" schlossen sich zentrale Organisationen wie das *Africa Leadership Forum*, die Beobachtermissionen der Europäischen Union (EUMOZ) und der OAU an (vgl. Weimer 1995: 8-9). Drei Monate später, im Januar 1995, zogen die letzten ONUMOZ-Kontingente ab. Nur ein kleines, ziviles Team blieb zur Regelung eher technischer Fragen im Lande (vgl. Boutros-Ghali 1995b: 276, Ziff. 759).

8.3 ONUMOZ und die Zeit danach: Eine Bilanz

ONUMOZ kann *summa summarum* sicher als Erfolg bezeichnet werden. Es gelang, das vom Krieg zerrüttete Land und die von der Gewalt erschöpfte Bevölkerung auf den Weg zum Frieden zu bringen und der neuen Regierung durch Wahlen eine gewisse Legitimität zu geben. Dieses Verdienst dürfte allerdings nicht so sehr an einer besonderen Effizienz der Mission gelegen haben, denn bei der operativen Durchführung des Mandats gab es zum Teil gravierende Mängel. Auch war ONUMOZ – wie zahlreiche andere UN-Missionen – von intra- und interorganisatorischen Rivalitäten, von falschen Prioritäten, Koordinationsmängeln und operativen Defiziten geprägt¹⁹⁷. Doch andere Faktoren waren offenbar

195 Eine regionale Auswertung der Wahlergebnisse zeigt, daß ethno-regionale Gesichtspunkte eine wichtige Rolle für die Unterstützung der Parteien bildeten und auch in Zukunft ein maßgeblicher Faktor bleiben dürften. Die FRELIMO und Chissano erzielten dabei insbesondere im Norden und Süden des Landes hohe Stimmzahlen, während die RENAMO in den Zentralprovinzen stark war (vgl. Weimer 1995: 11). Eine Rolle dürfte auch die Empfehlung zahlreicher Kirchenführer gespielt haben, im Sinne eines Stimmensplitting Chissano zum Präsidenten zu wählen, der RENAMO aber die Stimme bei den Parlamentswahlen zu geben (vgl. Rupiya 1998).

196 Weimer meint freilich, daß die UD das Ergebnis durch ein Versehen der Wähler erzielt habe. Da sich die UD ebenso wie Chissano am Ende des Wahlzettels befanden, könnten Chissano-Anhänger irrtümlicherweise für die UD gestimmt haben (vgl. Weimer 1995: 14).

197 Vgl. della Rocca 1997: 14; Synge 1997: 12; Alden 1995b: 127. Auch ein von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in New York veranstalteter Workshop

ausschlaggebender dafür, daß das Abgleiten in eine Gewaltspirale verhindert wurde: die symbolische Wirkung internationaler Präsenz, das Vorhandensein eines handlungsleitenden Friedensplanes und nicht zuletzt die flexible und fähige Diplomatie des UN-Sonderbeauftragten Aldo Ajello. Ein Beispiel für die operativen Probleme waren die Schwierigkeiten bei der Demobilisierung. Sie erinnerten in mancherlei Hinsicht an die Hindernisse, auf die UNAVEM II bei der Umsetzung des Bicesse-Abkommens gestoßen war. Auf die unzulängliche Entwaffnung angesprochen, meinte Aldo Ajello jedoch mit aufschlußreichen Worten: "I don't care. What I do is create the political situation in which the use of those guns is not the question" (zit. nach Harrison 1994: 434).

Ajello band die gegnerischen Kräfte in Mosambik möglichst stark ein – inklusive der beiden Protagonisten, die sehr wohl wußten, daß sie bei der Rückkehr zur Kriegsoption mit weitgehender regionaler und internationaler Isolierung hätten rechnen müssen. Ein wichtiger Unterschied zu Angola bestand darin, daß Dhlakama – anders als Savimbi – eine Wahl-niederlage wohl mit einkalkuliert hatte. Außerdem war er für finanzielle Kompensationen offen, während Savimbi über unabhängige Finanzquellen verfügte, die bei einem Friedensschluß gefährdet waren (vgl. auch Harrison 1994: 434). Die Unzulänglichkeiten der Demilitarisierung erwiesen sich vor diesem Hintergrund als nicht ausschlaggebend für den Friedensprozeß.

Eine interessante Kontroverse entspann sich im Verlauf und in der Folge des ONUMOZ-Einsatzes zwischen zwei Milieus, die durch eine "culture of peacekeeping" auf der einen und eine "culture of development" auf der anderen Seite geprägt waren¹⁹⁸. Die erste Position betonte die Notwendigkeit einer eher kurzfristigen Friedensorientierung. Hierfür trat mit Nachdruck der UN-Sonderbeauftragte ein. Der Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten kam dabei eine prioritäre Bedeutung zu. In den Sammellagern sollten demnach schnell eine angemessene Unterkunft und ausreichend Nahrung zur Verfügung gestellt werden (vgl. Kühne et al. 1995: 13). Um das in dieser Personengruppe verankerte Gewaltpotential zu entschärfen, sollte auch eine Privilegierung gegenüber der übrigen Bevölkerung in Kauf genommen werden – selbst wenn dies verständlicherweise als ungerecht empfunden würde (vgl. Ajello 1996: 199-200).

brachte trotz insgesamt positiver Bewertung Kritik am ONUMOZ-Einsatz hervor. Die wichtigsten Punkte: Das Mandat war anfangs viel zu eingeschränkt; die Dislozierung der Blauhelme verzögerte sich; die Ausbildung der Soldaten und insbesondere der Polizisten ließ zu wünschen übrig; Entminung und Entwaffnung wiesen wichtige Defizite auf; statt des *UN Office for Humanitarian Assistance Coordination (UNOHAC)* hätte man besser eine kleine 'Koordinations-einheit' beim Sonderbeauftragten angesiedelt (vgl. Kühne et al. 1995: 7-8). Siehe zum ONUMOZ-Einsatz auch Brüne 1993; 1994.

198 Diese Terminologie prägte Aldo Ajello (siehe z.B. 1996: 201-203).

Zahlreiche nicht-staatliche und multilaterale Entwicklungsorganisationen monierten demgegenüber, daß kurzfristig orientiertes Handeln längerfristige Entwicklungsmöglichkeiten gefährden könnte. Felix Downes-Thomas, erster Direktor von UNOHAC und zugleich ein hoher UNDP-Beamter, focht mit Aldo Ajello eine entsprechende Kontroverse darüber aus, wie die richtige Balance zwischen "short-term relief and longer-term rehabilitation" gefunden werden könnte (vgl. Donini 1996b: 69-72). Kritisch sahen Vertreter des "Entwicklungsmilieus", daß bei der Demobilisierung das Prinzip der "Hilfe zur Selbsthilfe" zu kurz gekommen und zu wenig auf das Eigenengagement der Ex-Kombattanten geachtet worden sei. Bei der Verteilung von Hilfsgütern wurden zudem eingespielte Verfahren der Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber kurzfristigen Effizienzsteigerungen verteidigt. Die Minenräumung geriet massiv ins Kreuzfeuer der Kritik, weil sie an der schnellen Räumung von *priority areas* durch Auftragsvergabe an Privatunternehmen (*sub-contracting*) orientiert war und die längerfristig wirksame Ausbildung einheimischer Kräfte vernachlässigte (vgl. Fandrych 1997).

Ein Urteil zu dieser Kontroverse fällt schwer. Das überzeugende und auch wirksame Auftreten von Ajello spricht offenkundig dafür, dem SRSG freie Hand für ein pragmatisches, ergebnisorientiertes Management in besonders sensiblen Fragen der Friedenskonsolidierung zu geben. Zugleich sollte eine stärker auf Peacekeeping orientierte Philosophie aber nicht zu organisatorischen Neugründungen führen und bewährte Arbeitszusammenhänge zurückdrängen. Zahlreiche Strukturen, die im Rahmen von ONUMOZ geschaffen wurden, waren in Hinsicht auf die längerfristige Rehabilitation nicht "anschlußfähig" (vgl. Donini 1996b: 85-86). Dies gilt vor allem für die Integration der humanitären Komponente (UNOHAC) in die Strukturen eines Peacekeeping-Einsatzes, die sich – wie bereits ausgeführt – nicht bewährte und von vielen Beobachtern als unnötige Duplizierung bestehender Anstrengungen angesehen wurde (vgl. Jett 1995: 5-8).

Die verfahrenstechnisch relativ reibungslose Vorbereitung der Wahlen war vornehmlich ein Verdienst der nationalen Wahlkommission. ONUMOZ und UNDP hatten hier eine unterstützende Funktion, die nach Meinung verschiedener Beobachter in vielen Punkten verbesserungsfähig gewesen wäre. Peter Meyns wies zudem auf einen kritischen Aspekt bei der Verifizierung der Wahlen als "frei und fair" hin: Die abschließende Stellungnahme von ONUMOZ war ohne Einbeziehung der zahlreichen internationalen Wahlbeobachter erarbeitet worden; eine nachträgliche Evaluation der Wahlbeobachtung fand nicht statt (vgl. Meyns 1995a: 37-39). Diese Praxis wirft ein grundsätzliches Problem auf: Werden Wahlbeobachter allzu offensichtlich für politisch-diplomatische Ziele instrumentalisiert, so leidet – bei aller berechtigten Einbindung in einen breiteren Friedensprozeß – ihre Glaubwürdigkeit als unabhängige und differenziert urteilende Instanz (vgl. Meyns 1995a: 45-46). Dieser – partielle – Zielkonflikt zwischen strikten demokratischen Maßstäben und

dem kurzfristigen Gelingen der Friedenskonsolidierung verdient eine ähnliche Aufmerksamkeit wie die Debatte zu den teilweisen Unvereinbarkeiten einer "culture of peacekeeping" und einer "culture of development". Nachdem in Subsahara-Afrika in den 90er Jahren eine große Zahl international beobachteter Wahlen stattgefunden hat, die zum Teil erheblichen Manipulationen und Einschränkungen unterworfen waren, steht eine grundsätzlichere Bestandsaufnahme von Demokratisierungsprozessen und ihrer internationalen Begleitung an¹⁹⁹.

Nach den Wahlen vom Oktober 1994 gab es eine Reihe von Meutereien, die mit Trunkenheit, mangelnder Disziplin und ausbleibenden Soldzahlungen zusammenhingen. Die Gefahr, daß der Krieg wieder aufflammen könnte, war jedoch zunächst gebannt. Die ONUMOZ-Mission hatte insofern zur Zeit des Truppenabzugs die wesentlichen Ziele ihres Mandats erreicht. Freilich löste ein hohes Maß an Alltagsgewalt und Bandenkriminalität die kriegerisch organisierte Gewalt nach dem Friedensabkommen zwischen Regierung und RENAMO ab²⁰⁰. Zahlreiche Ex-Kombattanten hatten nach Kriegsende nur schlechte berufliche Aussichten. Das Volkseinkommen speiste sich immer noch zu etwa 60% aus internationaler Hilfe, ohne daß sich eine eigenständige Perspektive herausgebildet hätte (vgl. Accord 3/1998a). Es war nicht gelungen, das Land aus seiner Fessel als "Donor's Republic of Mozambique" (Finnegan 1992) zu befreien und einen selbst tragenden Wachstumsprozeß zu initiieren (vgl. Oppenheimer 1996: 193; Donini 1996b: 86). Das ökonomische Überleben in einer kleinbäuerlichen Existenz bot nur begrenzte Aussichten – insbesondere angesichts einer Rückkehr von sechs Millionen Auslands- und Binnenflüchtlingen, durch die viele Landkonflikte aufbrachen (vgl. Rupiya 1998). Die Städte wiederum bildeten mit ihrer informellen Ökonomie zwar Auffangbecken, doch blieben auch die urbanen Lebens- und Arbeitsperspektiven von großer Unsicherheit geprägt.

Die neue Armee bildete für die meisten Ex-Kombattanten keine attraktive Alternative. Sie konnte dementsprechend nur 12.000 Mann gewinnen – weniger als die Hälfte der in der Rom-Vereinbarung vorgesehenen Größe von 30.000 Soldaten (vgl. Griffiths 1996: 475). Ein nicht zu unterschätzender Teil der Soldaten ging mit ihren Waffen im Wege der "Selbstdemobilisierung" nach Hause und stellte damit oftmals noch eine potentielle Gefahr für die Zukunft dar. Die Zahl der zirkulierenden Waffen blieb auf sehr hohem Niveau. Schätzungen zufolge waren in Mosambik nach dem Krieg bis zu 6 Mio. Kalashnikovs verfügbar. Al-

199 Zwischenbilanzen finden sich u.a. bei Nielinger 1998; Mair 1997; Mair/Mehler 1999; Engel et al. 1996.

200 Hier gibt es eine gewisse Parallele zu Mittelamerika, wo die Kriegsbeendigung ebenfalls mit einer Zunahme von Alltagsgewalt einherging. In El Salvador soll die Zahl der Gewaltopfer in den 90er Jahren sogar höher als während des Krieges gelegen haben (siehe hierzu u.a. Kurtenbach 2002).

den/Simpson (1993: 128) sprachen gar davon, daß "the AK-47 has become the main means of production in Mozambique".

RENAMO-Kämpfer hatten viele Waffen in Lagern versteckt. Ein Teil davon wurde in die südafrikanischen Townships verschoben, in denen viele mosambikanische Migranten leben (vgl. Griffiths 1996: 476; Jett 2001: 99). Banditentum und *warlordism* wurden zu einer zentralen Herausforderung für den mosambikanischen Staat (vgl. Harrison 1994: 437, 439). Dies zeigte sich bereits 1994 mit großer Dringlichkeit, als sich im Norden des Landes mit der *Rombezia* eine neue bewaffnete Gruppe herausbildete und sich in den Herrschaftsgebieten von RENAMO und FRELIMO lokale "Kriegsfürstentümer" herausbildeten (vgl. Harrison 1994: 439; Alden/Simpson 1993: 127-130).

Nicht nur die Konsolidierung staatlicher Herrschaft war in der Nachkriegsphase gefährdet, auch die durch die neue Verfassung und den Friedensvertrag angestrebte Transformation in einen demokratischen Rechtsstaat war erst in Ansätzen erkennbar. Seit Ende 1992 gab es zahlreiche Berichte über Menschenrechtsverletzungen von Regierungssoldaten und RENAMO-Kämpfern. Die Vorwürfe gegenüber der Polizei reichten von körperlicher Gewalt über die exzessive Anwendung von Waffengewalt bis zu außergerichtlichen Exekutionen (siehe ausführlich Amnesty International 1994b)²⁰¹. Staatliche Repression äußerte sich auch in Angriffen auf die wenigen unabhängigen Medien²⁰².

Mühsam ging die Dezentralisierung der politischen, ökonomischen und administrativen Macht (*devolution*) voran (vgl. Weimer 1995: 28-29). In den *de facto* von der RENAMO beherrschten Gebieten bestanden mitunter duale Verwaltungsstrukturen fort, da die Regierung sich weigerte, RENAMO-Vertreter zu Provinzgouverneuren zu ernennen. Der bereits vor den Wahlen beschlossene Dezentralisierungsprozeß wurde immer wieder blockiert, verschleppt oder modifiziert²⁰³ (vgl. Weimer/Fandrych

201 In einigen Fällen wurden Polizisten gerichtlich zur Rechenschaft gezogen. Amnesty International hat zur Unterstützung der Menschenrechtsarbeit Informationsmaterial bereitgestellt, beispielsweise Checklisten über die für Mosambik gültigen Menschenrechtsbestimmungen und die Standards, die für die Polizei gelten. Darüber hinaus hat Amnesty International ein wertvolles "15-Point Program for Implementing Human Rights in International Peace-keeping Operations" verfaßt (vgl. Amnesty International 1994).

202 Die meisten lokalen Medien berichteten in der Regel einseitig und waren nach Einschätzung von Dennis C. Jett (1995: Ziff. 14) in den wenigsten Fällen ein konstruktives Element des Friedensprozesses.

203 Zunächst war im September 1994 – also noch vor den ersten Mehrparteienwahlen – mit Gesetz 3/94 ein institutioneller Rahmen für die kommunale Selbstverwaltung verabschiedet worden. Der Versuch einer ergänzenden Gesetzgebung scheiterte im Oktober 1995. Nach einer partiellen Verfassungsänderung vom 28. Oktober 1996 kam schließlich am 18. Februar 1997 ein neues Rahmengesetz (Lei 2/97) zustande. Hauptkonfliktpunkt ist, ob die Kommunen über

1997; Fandrych 2001). In dieses Bild paßt auch, daß die ursprünglich für 1995 angesetzten Kommunalwahlen nach mehreren Verschiebungen erst im Juni 1998 durchgeführt wurden – und dies nur in einem Fünftel der Städte. Da zudem auch noch die Kompetenzen der Stadt- und Gemeinderäte beschnitten wurden, boykottierten die RENAMO und 15 kleinere Oppositionsparteien den Urnengang²⁰⁴.

Die Wahlbeteiligung war mit 15% sehr gering (vgl. Fandrych 2000: 70-71). Eine grundlegende Neubestimmung des Verhältnisses von zentralistischen Distriktverwaltungen und gewählten Kommunalverwaltungen steht nach wie vor aus. Zudem scheiterte angesichts des Widerstandes der RENAMO im September 1999 eine Verfassungsreform, die die starke Stellung des Präsidenten relativiert hätte – vermutlich weil Dhlakama für die Wahlen vom 3. bis 5. Dezember 1999 von guten Erfolgsaussichten überzeugt war. Er unterlag freilich dem Amtsinhaber Chissano – wenn auch mit 47,7% zu 52,3 % denkbar knapp (vgl. Fandrych 2000: 71-77)²⁰⁵. Allerdings erkannte die RENAMO das Ergebnis nicht an und zog mit einer – zum Teil wohl nicht unbegründeten – Beschwerde vor das oberste Gericht, wo sie jedoch unterlag (vgl. Weimer 2000: 6-9). Die daraus resultierende politische Krise zeigt, daß die demokratische Konsolidierung des Landes noch immer fragil ist. Zugleich sollten die bislang erzielten Fortschritte – so der Bezug der Streitparteien auf formelle Rechtsverfahren und die technisch insgesamt überzeugende Durchführung der Wahlen von 1999 (einschließlich einheimischer Wahlbeobachtung) – in einem vom Bürgerkrieg gezeichneten Land nicht unterschätzt werden (vgl. Weimer 2000: 9-12; Meyns 2000: 187-188).

9. Fazit und Schlußfolgerungen zu Mosambik

Mosambik ist für die Global Governance-Forschung ein besonders interessantes Beispiel, insofern hier – trotz vieler Konkurrenzen und Rivalitäten – Konfliktmanagement in ein Netz kooperativer Sicherheitsstrukturen eingebettet war. Dabei gab es eine ungewöhnliche Rollenverteilung: Die Laiengemeinde Sant'Egidio gestaltete als *facilitator* den Verlauf der Verhandlungen; die Supermacht USA konzentrierte sich auf eine ver-

nennenswerte Autonomie verfügen oder in wesentlichen Fragen unter zentraler Kontrolle verbleiben sollen.

204 Hinter dem Boykott standen aber wohl – wie Eric Morier-Genoud kurz vor den Kommunalwahlen analysierte (1998: 9) – auch taktische Motive, die mit den für das Folgejahr angesetzten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zusammenhingen: "Die Renamo hat wahrscheinlich entschieden, bis dahin keine politische Verantwortung zu übernehmen, um dann als unbeschädigte Alternative wahrgenommen zu werden und ihre Chancen zu erhöhen, die ganze Macht im Staate zu gewinnen."

205 Auch bei den Parlamentssitzen konnte die RENAMO gegenüber den Wahlen von 1994 zulegen und erreichte 117 der insgesamt 250 Mandate.

handlungsbegleitende Beratung, übte im Zweifelsfall aber auch Druck aus; der transnationale Wirtschaftskonzern Lonrho förderte die Regionalisierung der Einigungsbemühungen und stellte einen Teil seiner Logistik zur Verfügung (vgl. Armon et al. 1998a: 3-4; Paffenholz 1996a: 238-254). Die UNO wurde erst spät in diesen Prozeß einbezogen, schaffte es aber trotzdem, ihre Rolle überzeugend zu definieren: Sie bildete nicht nur Rahmen und Garantiemacht für die Übergangsphase vom Friedensabkommen bis zu den Wahlen, sondern mahnte in diesem Folgeprozeß für sich – nicht zuletzt angesichts der Angola-Erfahrungen – die Federführung an.

Dieses gleichermaßen faszinierende wie eigenartige Zusammenspiel im Sinne einer *multi-track diplomacy* hat in der Friedens- und Konfliktforschung hohe Aufmerksamkeit erhalten. Wichtig ist dabei, das Attribut "multi-track" hervorzuheben und die Verhandlungen nicht als reinen Fall einer "track-two"-Vermittlung zu verstehen. Chester Crocker hat dies – in seinem Vorwort zum Hintergrundbericht des US-Vermittlers Cameron Hume (1994: xi) – zurecht hervorgehoben: "The discreet intervention of official diplomats was essential in formulating the sequence of issues to be addressed and defining a workable path forward on the military and constitutional issues."

Eine seriöse Einordnung sollte die Fallstudie nicht zu einem Modellfall stilisieren, sondern vielmehr die spezifischen Rahmenbedingungen für das spezifische Arrangement herausarbeiten. Ein wesentlicher Faktor war die sozioökonomische Schwäche Mosambiks – ein Land, das kaum über lukrative Rohstoffvorkommen verfügt und dessen Exporte in der Hauptsache aus Garnelen, Cashew-Nüssen und anderen agrarischen Erzeugnissen bestehen (vgl. Jett 2001: 125). Sie ermöglichte es, die Konfliktparteien mit relativ begrenzten finanziellen Mitteln "im Spiel" zu halten. Der FRELIMO wurden auf eher indirekte Art Anreize geboten. So verpflichtete sich Italien durch großzügige Hilfszusagen, einen wesentlichen Beitrag zum Wiederaufbau nach dem Krieg zu leisten. Neben dem Prestige, den der diplomatische Erfolg versprach, gab es wohl auch das Motiv, via Mosambik einen verbesserten Zugang zum südafrikanischen Markt zu erhalten (vgl. Vines 1998).

Für die RENAMO spielten direkte ökonomische Anreize eine maßgebliche Rolle. Neben dem internationalen Treuhandfonds zur Transformation der Rebellenorganisation waren insbesondere die Leistungen von Lonrho bedeutsam. Seit Juni 1982 hatte der multinationale Konzern mehrere Millionen US-\$ als Schutzgelder für die Beira-Öl-Pipeline und Teeplantagen gezahlt. Da die Verlässlichkeit dieser Regelungen begrenzt war, schloß Lonrho 1986 zusätzlich einen Dreijahresvertrag in Höhe von 6 Mio. £ mit der britischen Sicherheitsfirma Defence Systems Limited ab; später setzte der Konzern auch eigene Sicherheitskräfte unter Führung der Gurkha Security Guards ein. Lonrho hatte angesichts dieser Ausgaben ein starkes Interesse an einer tragfähigen Friedensregelung. Hinzu

kam, daß die RENAMO ihre Forderungen immer weiter hochschraubte; die Fortdauer des Krieges gefährdete letztlich die Gesamtinvestitionen des Konzerns, die sich auf 53 Mio. £ beliefen. Entsprechend verstand es Dhlakama während des Verhandlungsprozesses, gegenüber Tiny Rowland Millionensummen als eine Art "Stillhalteprämie" durchzusetzen (vgl. Vines 1998).

Bei der Absicherung des Übergangsprozesses und der politischen Transformation leistete ONUMOZ einen wichtigen Beitrag (vgl. Boutros-Ghali 1995: 69, Alden 1995b). Aldo Ajello verstand es, das zunächst eher eingeschränkte Mandat den Umständen entsprechend weiterzuentwickeln. Der von Bernhard Weimer (1993: 199) verwandte Begriff des "Sensiblen Peace-keeping" faßt diesen Aspekt gut zusammen. ONUMOZ war, wie zahlreiche Beobachter im Nachhinein feststellten, mit bis zu 6.800 Mann sicher zu groß dimensioniert gewesen; die Kosten waren mit insgesamt etwa 565 Mio. US-\$ beträchtlich²⁰⁶. Freilich war dies den Erfahrungen mit dem UNAVEM II-Einsatz geschuldet, der über eine völlig unzureichende Ausstattung verfügt hatte. Die überproportionale Größe in Mosambik war aus friedenspolitischer Sicht unproblematisch, da sie auf die Konfliktparteien nicht beunruhigend wirkte²⁰⁷. Rückblickend ist jedoch die Kritik ernst zu nehmen, daß viele der Soldaten ihre Funktionen unzureichend erfüllten und im Ernstfall aufgrund mangelnder Qualifikation und fehlender Lufttransportkapazitäten kaum einsatzfähig gewesen wären. Die Hauptarbeit wurde stattdessen von dem vergleichsweise kleinen Kontingent der Militärbeobachter geleistet, die die Demobilisierung und Waffenabgabe verifizieren sollten (vgl. Jett 1995: 9-12). Außerdem herrschte bei vielen Beobachtern das Gefühl vor, daß ONUMOZ als abgehobene Parallelinstitution agierte und von den Bedürfnissen der mosambikanischen Gesellschaft weit entfernt war (vgl. Alden 1995b: 114; Synge 1997: 148, 152).

Die Ineffizienzen von ONUMOZ waren allerdings für die Gesamtentwicklung nicht entscheidend, insofern das politische Momentum des Friedensprozesses aufrecht erhalten wurde. Dank Ajellos aktiver Diplomatie kamen viele Lösungen vor Ort und ohne Einschaltung der Bürokratie in New York zustande (vgl. Jett 1995: Ziff. 13). Gerade seine partnerschaftliche Art, die internationalen Geber einzubeziehen, verschaffte Ajello hohe Anerkennung unter Diplomaten und Geberländern (vgl. Jett 1995: Ziff. 15). Bei einer multidimensional angelegten Friedensmission im Stile Mosambiks scheint also nicht der Umfang der Streitkräfte entschei-

206 Hinzu kamen noch 532 Mio. US-\$ für humanitäre Programme während der ONUMOZ-Stationierung (vgl. Barnes 1998: 159).

207 Aus entwicklungspolitischer Sicht wäre eine geringere Präsenz aber zweifelsohne wünschenswert gewesen. Denn die hohe Zahl internationalen Personals schaffte eine künstliche Ökonomie mit all ihren negativen Nebenwirkungen: Anstieg der Mietpreise, Verknappung qualifizierten lokalen Personals, Prostitution, etc. (vgl. auch Jett 1995: Ziff. 14).

dend – auch wenn eine gewisse Symbolik hilfreich sein kann. Vielmehr kommt es auf die politische Verhandlungsführung an. Die militärische Friedenssicherung kann in einer solchen Situation durchaus auch von kleineren Einheiten geleistet werden, die gut qualifiziert sind und mit einem hohen Maß an Autonomie operieren können. Dennis C. Jett (1995: Ziff. 14), der in der Übergangsphase US-Botschafter in Maputo war, meinte vor diesem Hintergrund ebenso unverblümt wie zutreffend:

"If there is an enabling environment, a small force can accomplish the mission as well as a large deployment if it is of first rate quality and not just bodies in uniform."

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die internationale Präsenz mit Friedenstruppen in Mosambik für eine Übergangsphase bestimmte Stabilisierungsfunktionen erfolgreich übernahm. Genau diese Aufgabe kann Global Governance ausfüllen. Weiterreichende Fragen der Friedenskonsolidierung – insbesondere die Überwindung tief verankerter Gewaltstrukturen sowie die Konsolidierung, Dezentralisierung und Kontrolle staatlicher Macht – wurden im Rahmen der Mission jedoch nicht erfüllt und bleiben – in Mosambik wie auch in zahlreichen anderen kriegszerütteten Ländern – die zentrale Aufgabe von *national* und *local governance*.²⁰⁸

208 Im sozioökonomischen Bereich ist nach wie vor der Einfluß von IWF und Weltbank maßgeblich. Kritisch hierzu äußert sich Hanlon (1996: 27-27), der die Kooperation der Regierung mit den Bretton-Woods-Institutionen und internationalen Gebern sowie die Übernahme von Farmen, Fabriken, Geschäften und Touristenanlagen durch ausländische Geschäftsleute dafür verantwortlich macht, daß in Mosambik seit dem Friedensschluß zwar der Luxussektor boome, breite Bevölkerungsschichten aber weiter verarmten. Auch wenn viele von Hanlons Beobachtungen durchaus treffend sind, zeigt er doch keine überzeugenden Alternativen auf.