

FRELIMO und RENAMO, ONUMOZ und UNOHAC

Der Beitrag der Vereinten Nationen zum Friedensprozeß in Mosambik

BERNHARD WEIMER

»Ich bin nicht der Ansicht, daß in der Welt, in der wir leben, Platz ist für Vereinfachungen.«
Boutros Boutros-Ghali¹

In der internationalen Debatte über neuartige Ansätze der humanitären Hilfe, der Friedenssicherung, Friedensschaffung und Friedenskonsolidierung mit UN-Beteiligung sind Kambodscha und Somalia zu »Experimentierfeld(ern) der internationalen Gemeinschaft« stilisiert worden.² Angesichts der jüngsten Entwicklungen scheint Somalia einen Spezialfall des graduellen Übergangs von einem zunächst humanitär orientierten Einsatz der internationalen Gemeinschaft zu einer Art gewalttätiger Friedenssicherung (violent peace-keeping) zu markieren, der mehr Probleme zu schaffen als zu lösen scheint. Dagegen muß die Friedensoperation in Kambodscha, die UNTAC, auch auf Grund ihrer »Superlative«, als zwar einigermaßen erfolgreiches, aber kaum anderswo wiederholbares Experiment betrachtet werden.³ Von der Weltöffentlichkeit fast unbeachtet vollzieht sich dagegen in Mosambik ein Friedensprozeß, in dem die UN in Form der »Operation der Vereinten Nationen in Mosambik«, der ONUMOZ,⁴ eine bescheidene, angepaßte, aber dennoch strukturbildende Rolle spielen. Obwohl der Friedensprozeß in diesem Land – ein Jahr nach der Unterzeichnung des »Allgemeinen Friedensabkommens für Mosambik«⁵ in Rom – mit vielen politischen und militärischen Fragezeichen zu versehen und noch nicht als irreversibel zu bezeichnen ist, zeigen sich erste Erfolge, die auch der Präsenz der ONUMOZ zu verdanken sind: der Waffenstillstand hält, die humanitäre Hilfe erreicht die Bevölkerung, Flüchtlinge und Vertriebene kehren in ihre Heimatgebiete zurück, und das Land ist wieder weitgehend per Straße zu bereisen. Nach 16 Jahren Krieg ist dies nicht gerade wenig, insbesondere aus der Sicht der betroffenen Menschen. Vor allem – und dies ist noch wichtiger als die stabilisierende Rolle der UN – scheint seitens der mosambikanischen Protagonisten der politische Willen gegeben zu sein, das Friedensabkommen zum praktischen Erfolg zu führen, ungeachtet ihrer unterschiedlichen politischen Interessen und Kalküle. In dieser Erkenntnis besteht das Hauptergebnis des Besuchs von Boutros Boutros-Ghali in Maputo, der Hauptstadt Mosambiks, vom 18. bis 21. Oktober 1993, bei dem es zu mehreren bi- und trilateralen Gesprächen zwischen dem UN-Generalsekretär, Präsident Joaquim Chissano und dem Führer der bewaffneten Opposition, Afonso Dhlakama, gekommen war.

Im folgenden sollen zunächst der Hintergrund des Konflikts im – nach einem langjährigen, von der Befreiungsbewegung »Frente de Libertação de Moçambique« (FRELIMO) getragenen Guerillakampf seit 1975 unabhängigen – südostafrikanischen Mosambik und die wichtigsten Elemente des Friedensabkommens beleuchtet werden, bevor die Rolle der ONUMOZ bei seiner Realisierung angesprochen wird. Danach erfolgt eine Darstellung der wichtigsten Probleme und Hindernisse, bevor allgemeine Schlußfolgerungen gezogen werden.

I. Konflikt und Konfliktparteien in Mosambik

Noch bis zu Beginn der neunziger Jahre wurden der Krieg in Mosambik und seine Ursachen in den nationalen und interna-

tionalen Medien sowie in einschlägigen wissenschaftlichen Untersuchungen eher plakativ gezeichnet. Im wesentlichen erschien er als Bestandteil und Ergebnis einer von außen (Südafrika, Südrhodesien) gesteuerten regionalen Destabilisierungskampagne, die dem Ziel diene, durch Schwächung des »befreiten«, zudem sozialistisch orientierten Nachbarn die weiße Vorherrschaft insbesondere in Südafrika abzusichern. In diesem Bild erschien die »Resistência Nacional Moçambicana« (RENAMO), der interne Kriegsgegner der FRELIMO-Regierung und ihrer »Forças Armadas de Moçambique« (FAM), als eine von außen gesteuerte, reaktionäre Marionette der südafrikanischen Armee. Durch terroristische Methoden und an der Bevölkerung begangene Massaker werde die militärische Schwäche der RENAMO kaschiert; sie sei, da ohne soziale Basis und ohne eigenständiges politisches Programm, am ehesten als Vereinigung verstreut operierender »bewaffneter Banditen« (bandidos armados) im Dienste der Apartheid zu kennzeichnen.

Diese Sicht des Konflikts und insbesondere der RENAMO – sie war wichtiger Bestandteil der psychologischen Kriegführung der FRELIMO nach innen wie nach außen – beruhte allerdings auf einer nur unzureichenden Analyse, so sehr auch einzelne Aspekte zutreffen mögen. Wie inzwischen selbst der Generalstabschef der FAM eingestehen mußte, handelte es sich bei der RENAMO durchaus um eine straff organisierte, dezentral vorgehende militärische Organisation, die auch ohne Unterstützung von außen erfolgreich operierte. Sie verfügte zumindest in einigen Regionen und Provinzen Mosambiks durchaus über Sympathien und die Unterstützung der Bevölkerung, da sie sich bei der Administration »ihrer« Territorien der traditionellen Herrscher (regulos) bediente, die von der FRELIMO entmachtet, indes bei der Bevölkerung ob ihrer kulturellen Funktionen größtenteils anerkannt waren. Und sie unternahm in den von ihr kontrollierten Gebieten Anstrengungen, etwa Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen aufzubauen und zu unterhalten.

In der Tat muß nach dem heutigen Wissensstand der Konflikt in Mosambik wesentlich differenzierter eingeschätzt werden, als es die propagandistisch-plakativ vereinfachte Formel »reformorientierte, staatstragende FRELIMO versus terroristische, außengesteuerte RENAMO« zu beschreiben vermag. Fol-

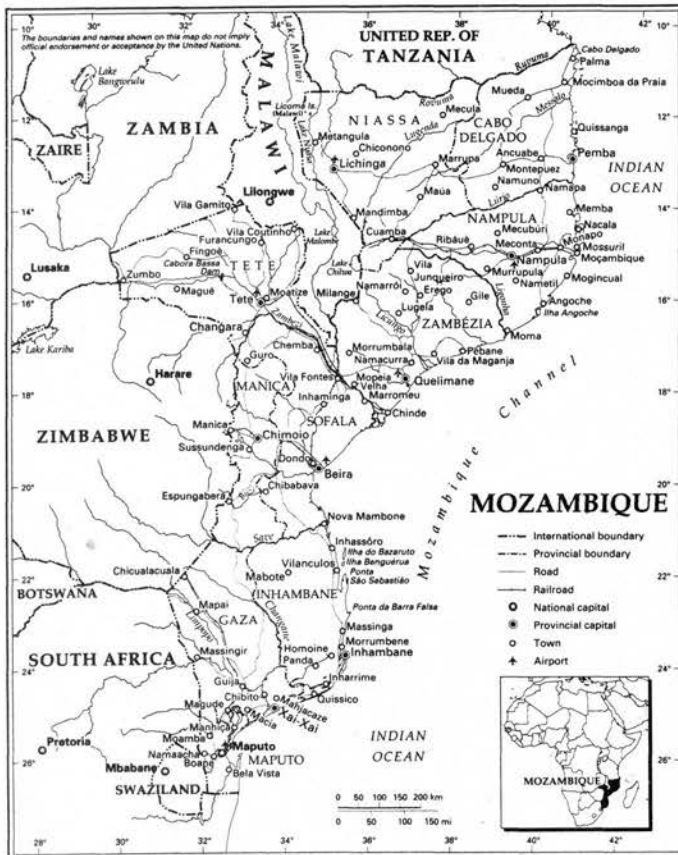
Während der letzten fünf Jahre ist die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN im N.P. Engel Verlag, Kehl am Rhein, erschienen. Diese Zusammenarbeit endet mit dieser Ausgabe; die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen als Herausgeber und die Redaktion danken dem N.P. Engel Verlag und insbesondere Frau Erika Engel für die in dieser Zeit erfahrene verlegerische Betreuung.

Mit Beginn des Jahrgangs 1994 erscheint VEREINTE NATIONEN bei der Nomos Verlagsgesellschaft in Baden-Baden.

Die Mitglieder der DGVN werden wie bisher automatisch mit der Zeitschrift beliefert; bestehende Abonnements von Nichtmitgliedern werden bei der Nomos Verlagsgesellschaft weitergeführt. Im übrigen steht die DGVN in Bonn für Rückfragen zur Verfügung.

Dem in den letzten Jahren gewachsenen Interesse an den Vereinten Nationen und dem damit verbundenen gestiegenen Bedarf an Information und Orientierung versucht die Zeitschrift auch im gewandelten weltpolitischen Umfeld gerecht zu werden: mittels Analyse, Kommentar, Bericht und Dokumentation in Sachen Weltorganisation.

Dr. Bernhard Weimer, Dipl.-Volksw., geb.1947, Wissenschaftlicher Referent bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen, ist derzeit für eine Tätigkeit als Koordinator der Friedrich-Ebert-Stiftung in Mosambik beurlaubt.



MAP NO. 3706 UNITED NATIONS
NOVEMBER 1992

gende Konfliktkonstellationen sind für das Verständnis der politischen und sozialen Lage in Mosambik und den daraus erwachsenden Krieg zwischen Regierung/FAM und RENAMO von zentraler Bedeutung:

- die politische und ethnische Dominierung von Partei, Staatsapparat und Militär durch Vertreter der südlichen Provinzen (Maputo, Gaza, Inhambane), einhergehend mit Ausschlüssen, Säuberungen und der Liquidation von Dissidenten;
- die Überzentralisierung des Staates und der Verwaltung – in enger Verzahnung mit der Partei – mit mangelnder Mitsprachemöglichkeit der Provinzen, Bezirke, Städte und Gemeinden (auf letztere entfielen 1992 zusammengenommen lediglich rund 5 vH aller staatlichen Ausgaben);
- die Aufblähung des Sicherheitsapparats (Militär, Staatssicherheit, Polizei, Milizen), der zunehmend größere Anteile am Staatshaushalt verschlang (geschätzt auf bis zu 50 vH am Ende der achtziger Jahre), sich jeglicher demokratischer Legitimation und Kontrolle entzog und häufig mit Machtmißbrauch assoziiert wurde;
- die Kollektivierung der Landwirtschaft sowie die Übernahme des Händlernetzes durch den Staat auf Kosten der kleinbäuerlichen Landwirtschaft in den siebziger und frühen achtziger Jahren;
- im Gefolge davon der Zusammenbruch der landwirtschaftlichen Produktion und des binnenwirtschaftlichen Austauschs, dessen negative Auswirkungen durch den Krieg noch verstärkt wurden;
- eine chaotisch verlaufene Reprivatisierung von Grund und Boden gegen Ende der achtziger Jahre, die mit Landkonflikten und allgemeiner Rechtsunsicherheit im Bodenrecht einherging;
- die Verfolgung eines anti-traditionalistischen und anti-religiösen Modernisierungsansatzes durch Partei und Staat bis in die zweite Hälfte der achtziger Jahre hinein, der zusammen mit einer ausschließlich auf das Portugiesische setzenden Sprachpolitik die kulturelle Identität zahlreicher Ethnien verletzte; und
- der dramatische Niedergang von Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungssektor⁶ bei gleichzeitigem Anstieg der Abhängigkeit von internationaler Hilfe und Krediten, verbunden mit sozialen Verteilungskämpfen, Korruption, Hungerkatastrophen und Desintegration des Staates.

Trotz ihrer brutalen, gegen alle Erscheinungsformen des FRELIMO-Staates gerichteten, großen Zerstörungen verursachenden Kriegführung erscheint die RENAMO-Partei paradoxerweise als einziger Handlungsträger, der faktisch eine Kritik an den bestehenden Machtverhältnissen formuliert, wenn auch in negativer, zerstörerischer Weise. Sie gilt damit auch als einzige politische Kraft, die in der Lage ist, die FRELIMO zu

demokratischen Reformen und politischen Zugeständnissen zu zwingen, die ihren vorläufigen Abschluß in der neuen, ein Mehrparteiensystem zulassenden Verfassung vom November 1990 sowie im Friedensabkommen von Rom finden.

Die Teilnahme der RENAMO als Verhandlungspartner der FRELIMO-Regierung an den Friedensverhandlungen in der 'Comunità San Egidio', einer katholischen Laienbruderschaft, im römischen Trastevere zwischen Mai 1990 und Oktober 1992 zeigt, daß die Regierung Mosambiks die RENAMO als politischen Widerpart und gleichberechtigten Partner am Verhandlungstisch akzeptieren mußte. Dies kam einer nationalen wie internationalen Aufwertung der RENAMO gleich. Die Gründe dafür waren erstens die Unmöglichkeit eines militärischen Sieges über die RENAMO und zweitens der wachsende interne, aber auch internationale politische Druck auf die FRELIMO-Führung, mit dem politischen und militärischen Gegner Frieden zu schließen. Die Wahl des Verhandlungsorts und der Vermittler (unter ihnen Don Matteo Zuppi von San Egidio, Erzbischof Don Jaime Gonçalves aus Beira sowie das italienische Außenministerium) belegt einen wachsenden Einfluß der katholischen Kirche Mosambiks, die stellvertretend für die noch kaum ausgeprägte mosambikanische Zivilgesellschaft und im Rahmen einer ökumenischen Friedensinitiative – der Christenrat Mosambiks ist ebenfalls in Vermittlungsmissionen engagiert – als aktiv moderierende Kraft gegenüber den polarisierten Konfliktparteien auftritt. Die Tatsache, daß die Verhandlungen in Rom stattfanden, unterstreicht zugleich die Bedeutung Italiens in der auf Mosambik bezogenen Entwicklungskooperation und Diplomatie. Italien ist nicht nur einer der wichtigsten bilateralen Geber Mosambiks, sondern verfügt offensichtlich auch über den politischen Willen, die Konzepte, Instrumente und Persönlichkeiten für einen Beitrag zu friedensschaffenden und friedenserhaltenden Maßnahmen der Völkergemeinschaft insbesondere in Afrika. Es ist deswegen kein Zufall, daß der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs in Mosambik, Aldo Ajello, italienischer Staatsbürger ist und die italienische Armee das zweitgrößte Kontingent der ONUMOZ-Blauhelme stellt.

Die in sieben Protokollen und mehreren Deklarationen beziehungsweise gemeinsamen Kommuniqués festgehaltenen Teilergebnisse der Verhandlungen von San Egidio bilden in kumulierter Form das Allgemeine Friedensabkommen für Mosambik, das am 4. Oktober 1992 in Rom feierlich unterzeichnet wurde. Seine Hauptziele sind dauerhafter Frieden, nationale Versöhnung, Vertrauensbildung und Demokratisierung sowie die Abhaltung freier Wahlen.

II. Zur Rolle der UN im Friedensprozeß

Die Beteiligung der Vereinten Nationen am Friedensprozeß in Mosambik im Rahmen einer friedenssichernden Operation wurde erst gegen Ende der Gespräche in Rom, ab Juni 1992, von den Verhandlungspartnern ins Auge gefaßt. Obwohl die Verhandlungsparteien schon vorher den UN eine Rolle bei der Überwachung der Wahlen, im humanitären Bereich und bei der Rückführung der Flüchtlinge zugeordnet hatten, konkretisierten sich die möglichen Dimensionen eines integrierten UN-Friedenssicherungseinsatzes erst im Gefolge von hochrangigen Gesprächen⁷ sowie einer einschlägigen Konferenz⁸ in Maputo. Die Anwesenheit eines der beiden Leiter der Politischen Hauptabteilung des UN-Sekretariats, James Jonah, bei der Unterzeichnung des Friedensabkommens in Rom signalisierte bereits die Bereitschaft der Weltorganisation, der Einladung der Vertragspartner an die Weltgemeinschaft zur Übernahme einer substantiellen Rolle mit politischen, humanitären und militärischen Aspekten zu folgen. In formaler Hinsicht entsprach der Sicherheitsrat auf Empfehlung des Generalsekretärs dieser Einladung mit der einstimmig angenommenen Resolution 782 vom 13. Oktober 1992.⁹ Darin wurden das

Friedensabkommen begrüßt, die sofortige Entsendung des späteren Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, Aldo Ajello, nach Mosambik absegnet und der Generalsekretär beauftragt, Überlegungen bezüglich des Aufbaus und der Kosten der ONUMOZ anzustellen. Am 15. Oktober 1992, dem Tag der Ratifizierung des Friedensabkommens durch das mosambikanische Parlament, traf Ajello zusammen mit 21 Militärbeobachtern in Mosambik ein.

Mit der Resolution 797 des Sicherheitsrats vom 16. Dezember 1992 nahm der Sicherheitsrat die Empfehlungen des Generalsekretärs zu Aufbau und Operationsweise der ONUMOZ¹⁰ an, mit einem vorläufig bis zum 31. Oktober 1993 beschränkten Mandat, jedoch unter dem Verständnis, daß die nach einer Frist von zwölf Monaten vorgesehenen Wahlen erst dann stattfinden sollten, wenn alle militärischen Aspekte des Friedensabkommens wie die Demobilisierung und die Schaffung einer neuen Armee erfüllt seien. Die Kosten für Aufbau und Einsatz der ONUMOZ wurden zunächst auf insgesamt 330 Mill. US-Dollar geschätzt.¹¹

Politische Aufgaben

Bei den politischen Aufgaben der ONUMOZ handelt es sich um die unparteiische Überwachung der Umsetzung des Friedensabkommens, um die Leistung von Orientierungshilfe bei Interpretationsunterschieden seitens der Vertragspartner sowie um die Festlegung von Verfahrensprozeduren. Zu diesem Zweck führt der Sonderbeauftragte den Vorsitz in der im Abkommen von Rom konstituierten Überwachungs- und Kontrollkommission (CSC), in der außerdem die Vertreter der mosambikanischen Vertragspartner sowie die Vertreter der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) und der offiziellen Beobachter (Frankreich, Großbritannien, Italien, Portugal, Vereinigte Staaten) sitzen; Deutschland ist seit Februar 1993 zusätzliches Mitglied in der CSC. In den nachgeordneten Kommissionen für die Bildung der neuen mosambikanischen Verteidigungskräfte (CCFADM), für den Waffenstillstand (CCF) und für die Reintegration demobilisierter Militärpersonen (CORE) führt ebenfalls jeweils ein Repräsentant der UN (Ajello oder dessen Vertreter) den Vorsitz.

Außer dieser förmlichen politischen Verantwortung hat der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs – mißtrauisch beäugt von der Regierung – die diplomatische Aufgabe übernommen, beide mosambikanischen Vertragspartner an ihre im Abkommen vom Oktober 1992 eingegangenen Verpflichtungen zu erinnern, sie zwecks Implementierung der Friedensvereinbarung bei der Stange zu halten und die dazu nötigen Konsultationen und vertrauensbildenden Maßnahmen durchzuführen. Dabei soll dem Sonderbeauftragten die im August 1993 erfolgte Institutionalisation eines trilateralen Ausschusses (UN, Regierung, RENAMO) helfen.

Ohne Zweifel ist den Vereinten Nationen durch den Besuch Boutros-Ghalis in Mosambik im Oktober 1993 ein Durchbruch bei der Lösung dieser Aufgabe gelungen. Der Generalsekretär hatte – unter implizitem Hinweis auf die Lage in Somalia – deutlich gemacht, daß sich die UN aus Mosambik zurückziehen müßten, sollte bei den mosambikanischen Partnern der politische Wille fehlen, das Abkommen zum Erfolg zu führen. Entsprechend wurde eine Einigung erzielt bezüglich der Fragen zur Demobilisierung, zu den Wahlen, zu den nationalen Kommissionen sowie zum zeitlichen Ablauf des Friedensprozesses.

Militärische Aufgaben

Der militärische Auftrag der ONUMOZ schließt ein:

- die Überwachung und Verifikation des Waffenstillstands durch die CCF und deren drei Unterkommissionen in der Nord-, Süd- und Zentralregion;
- die Einrichtung von insgesamt 49 Sammellagern zur Demobilisierung von rund 110 000 Soldaten sowie die Überwachung dieser Ent-

lassungsmaßnahmen – unter Mitwirkung der WHO, der UN-Stelle für die Koordinierung der humanitären Hilfe (United Nations Office for Humanitarian Assistance Coordination, UNOHAC) und der Internationalen Organisation für Wanderung (IOM) –, die Überwachung und Verifizierung der Entwaffnung und Demobilisierung von Privatarmeen der Unternehmen, Milizen und quasi-militärischen Verbänden;

- die Einsammlung, Lagerung, Registrierung und Zerstörung der Waffenbestände beider Seiten sowie der irregulären bewaffneten Verbände;
- die militärische Sicherung der wichtigsten Transportkorridore, Verkehrsknotenpunkte, Siedlungsgebiete und Häfen; und
- die Überwachung des Abzugs aller ausländischen Truppen (also der malawischen und simbabwischen Verbände, die zur Sicherung der Transportwege dieser Binnenländer nach Mosambik entsandt und damit auch der Regierung zur Hilfe gekommen waren).

Zur Erfüllung dieser Aufgaben verfügt die ONUMOZ über eine Friedenssicherungstruppe von bis zu 6 500 Soldaten und militärischen Beobachtern. Die für den Schutz der Verkehrskorridore benötigten, logistisch eigenständigen fünf Infanteriebataillone kommen aus Bangladesch (Nacala-Korridor), Botswana (Tete-Korridor), Italien (Beira-Korridor), Uruguay (Straße Maputo-Beira) und Sambia (Limpopo-Korridor). Blauhelmsoldaten aus Argentinien, Guinea-Bissau, Indien, Japan, Kap Verde, Kongo, den Niederlanden, Portugal und Schweden sind für Kommunikation, Logistik und ähnliche Aufgaben zuständig. Mit 1 363 Soldaten stellt Bangladesch das größte Kontingent, gefolgt von Italien mit 1 010 Mann. Die militärische Komponente der ONUMOZ wird von Generalmajor Lelio da Silva Gonçalves aus Brasilien kommandiert.

Überwachung des Wahlprozesses

Die ONUMOZ ist für die Überwachung des gesamten Wahlprozesses verantwortlich: von der Konstituierung der nationalen Wahlkommission über die Anfertigung der Wählerverzeichnisse, den Wahlkampf, den Wahlvorgang und die Stimmenaushaltung bis hin zu einem staatsbürgerlichen Unterricht in Vorbereitung der Wahlen. Dabei arbeitet sie eng mit dem UNDP, der Gruppe für Wahlangelegenheiten (Electoral Assistance Unit) der Politischen Hauptabteilung des UN-Sekretariats sowie mit nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die in diesem Bereich tätig sind, darunter der Friedrich-Ebert-Stiftung, zusammen. Ein technisches Sekretariat zur Unterstützung der nationalen Wahlkommission und des Wahlprozesses bildet das Bindeglied zwischen ONUMOZ, Regierung beziehungsweise nationaler Wahlkommission und NGOs. Die Wahlen selbst sollen durch bis zu 1 200 internationale Beobachter überwacht werden.

Humanitäre Hilfe

Zur Planung, Koordinierung und Durchführung der humanitären Hilfe wurde die UNOHAC als integrierender Bestandteil der ONUMOZ durch die Resolution 797 (1992) des Sicherheitsrats ins Leben gerufen. Die Leitung der UNOHAC liegt in den Händen von Bernt Bernander aus Schweden. Die weitgesteckten Aufgaben der UNOHAC gehen zum Teil weit über die in Rom getroffenen Vereinbarungen hinaus; sie schließen ein:

- die Repatriierung von Flüchtlingen;
- die Hilfe bei der Demobilisierung und Reintegration von Soldaten beider Seiten;
- die Soforthilfe insbesondere auch in den von der RENAMO kontrollierten Zonen;
- die Wiederherstellung der Grundversorgung in den Bereichen Landwirtschaft, Gesundheits- und Schulwesen, Verkehrsinfrastruktur (Minenräumung) und so fort;
- Unterstützungsmaßnahmen zum Ausgleich von Zahlungsbilanz- und Haushaltsdefiziten;
- Aufbau von Kapazitäten und Institutionen sowie Koordination der bi- und multilateralen staatlichen und nichtstaatlichen Hilfe.

Die UNOHAC kann als jenes Instrument im UN-System angesehen werden, mit dem die internationale Gebergemeinschaft ihre finanzielle und materielle Hilfe (zum Beispiel Nahrungsmittellieferungen) zur Unterstützung des Friedenspro-

zesses koordiniert. Diese Unterstützung – sie ist Bestandteil des Friedensabkommens – wurde anlässlich der Geberkonferenzen (in Rom im Dezember 1992 und in Maputo im Juni 1993) konkretisiert und beläuft sich auf Zusagen in Höhe von 403,5 Mill US-Dollar (von benötigten 560 Mill Dollar) für die Jahre 1993 und 1994. Diese Zusagen sind Teil des Langzeitkonzepts der Gebergemeinschaft für den Wiederaufbau Mosambiks, das unter anderem von der Weltbank im Rahmen der Mosambik-Konsultativgruppe im November 1992 in Paris verabschiedet wurde. Die UNOHAC arbeitet mit fast allen UN-Einrichtungen zusammen, insbesondere mit dem UNHCR bei der Rückführung von Flüchtlingen. Bis Ende August 1993 waren bereits 325 000 oder rund ein Fünftel der auf eineinhalb Millionen geschätzten Flüchtlinge hauptsächlich aus Malawi, Simbabwe und Swasiland nach Mosambik zurückgekehrt.¹² Für das gesamte Repatriierungsprogramm, das sich über drei Jahre erstrecken dürfte und das größte seiner Art in der Geschichte Afrikas darstellt, werden Kosten in Höhe von rund 205 Mill Dollar veranschlagt. Erst ein kleiner Teil davon (rund 2 vH) ist in den von der UNOHAC aufgelisteten Zusagen enthalten.

Sonstige Aufgaben

Angesichts der zunehmenden Gewaltkriminalität, die insbesondere auf den Mangel an Fortschritten bei der Demobilisierung zurückzuführen ist, hat sich die ONUMOZ bereiterklärt, 128 Polizeiberater zur Überwachung der mosambikanischen Polizei zu entsenden. Dieser Schritt ist gemäß Resolution 797(1992) des Sicherheitsrats möglich, bedarf aber der Anforderung durch die mosambikanischen Unterzeichner des Friedensabkommens. Eine entsprechende Vereinbarung wurde von Präsident Chissano und Afonso Dhlakama anlässlich ihrer Gespräche in Maputo zwischen dem 23. August und dem 3. September 1993 getroffen.

Die Präsenz der ONUMOZ in Mosambik, alles in allem zwischen 6 000 und 7 000 Mann, greift ohne Zweifel tief und grundlegend in die völkerrechtliche Souveränität eines Landes ein, das selbst UN-Mitglied ist.¹³ Die Souveränitätsproblematik führte zu einem ernsthaften Konflikt zwischen den UN und der Regierung von Mosambik. Die Kritik des mosambikanischen Außenministeriums an Ajellos Interpretation seiner politischen Aufgaben ist nicht im Verborgenen geblieben. Doch wog aus Sicht der UN der Versuch der Regierung wesentlich schwerer, ›Souveränität‹ mit ›Kontrolle‹ gleichzusetzen. So sollten die Bewegungen der ONUMOZ-Truppen und Flugzeuge von der Genehmigung der mosambikanischen Behörden abhängig gemacht und das Fiskalregime des Landes, insbesondere die hohen Einfuhrzölle, auf alle ONUMOZ-Importe inklusive Land- und Luftfahrzeuge angewandt werden. Ein solches Verständnis von Souveränität ließ auf Seiten der Vereinten Nationen nicht nur grundsätzliche Zweifel am politischen Willen der Regierung bezüglich einer möglichst umfangreichen UN-Beteiligung am Friedensprozeß aufkommen, sondern hätte die Friedensmission der ONUMOZ aus grundsätzlichen Erwägungen heraus unmöglich gemacht, ganz abgesehen davon, daß es wesentlich verteuert hätte. Erst das Aufgreifen dieser Thematik im Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat Anfang April 1993¹⁴ sowie eine entsprechende Passage in der Resolution 818(1993) des Rates führen zur endgültigen Klärung sowie zum Abschluß eines Abkommens zwischen den UN und der Regierung Mosambiks am 14. Mai in New York. In Übereinstimmung mit dem Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen vom 13. Februar 1946 entzieht dieses Abkommen die ONUMOZ und ihr Personal der Jurisdiktion Maputos und sichert ihr völlige Bewegungs- und Abgabefreiheit zu. Anlässlich des Boutros-Ghali-Besuchs in Mosambik hat sich auch die RENAMO bereit erklärt, der ONUMOZ völlige Bewegungsfreiheit in den von ihr kontrollierten Zonen zu gewähren.

III. Fortschritte und Hindernisse im Friedensprozeß

Der Generalsekretär ist gehalten, laufend über die Fortschritte bei der Realisierung des Friedensabkommens zu berichten. Im Jahre 1993 legte er bis zur Verabschiedung der Resolution 882 des Sicherheitsrats am 5. November vier umfangreiche Berichte vor,¹⁵ die jeweils Anlaß für Entschließungen des Rates waren.

Militärische Aspekte:

Waffenstillstand, Aufbau der neuen Armee, Demobilisierung

Im Hinblick auf die Realisierung der militärischen Inhalte des Friedensabkommens sind gewisse Fortschritte auch substantieller Art erzielt worden. So sind zum Beispiel die malawischen und simbabwischen Truppen in ihre Heimatstandorte zurückgekehrt und die Blauhelme der ONUMOZ vollständig disloziert. Dennoch ist die Gefahr, daß es unter ungünstigen politischen Voraussetzungen erneut zu kriegerischen Auseinandersetzungen kommen könnte, noch nicht vollständig gebannt. Dies hängt damit zusammen, daß es nur geringe, wenig nachhaltige und keineswegs irreversible Fortschritte bei der Demobilisierung und Entmilitarisierung sowie beim Aufbau der neuen Armee zu verzeichnen gibt.

Obwohl die RENAMO und die FAM-Truppen noch nicht in die für die Demobilisierung vorgesehenen Standorte eingerückt sind, wird der vereinbarte Waffenstillstand im allgemeinen von beiden Seiten eingehalten. Meldungen und wechselseitige Beschuldigungen bezüglich der Verletzungen der Waffenruhe häuften sich insbesondere in der Phase unmittelbar nach Unterzeichnung des Friedensabkommens, aber auch zur Jahresmitte 1993. Der Waffenstillstandskommission ist es inzwischen gelungen, alle 27 bisher anhängigen Beschwerden zu verifizieren (die Ergebnisse wurden nicht veröffentlicht). Besonders die im Juni und Juli 1993 erfolgten Verletzungen des Waffenstillstands – zum Beispiel in den Provinzen Tete und Gaza durch die Regierungsarmee und in der Provinz Maputo durch die RENAMO – sind sehr ernst zu nehmen, unterstreichen sie doch die Gefahr für den Friedensprozeß, die von den bewaffneten Kräften beziehungsweise den mangelnden Fortschritten bei der Demobilisierung und Entmilitarisierung ausgeht. Auf beiden Seiten gibt es Militärs, die immer noch an eine militärische Lösung des mosambikanischen Konflikts glauben. Wiederholt mußten der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs sowie Mitglieder der CSC und CCF die Waffenstillstandsverletzungen öffentlich verurteilen und beide Parteien nachdrücklich auf die in Rom vereinbarten Verifikationsprinzipien und Regelungsmechanismen hinweisen.

Hinsichtlich des bereits für November 1992 vorgesehenen Beginns des Neuaufbaus der mosambikanischen Verteidigungskräfte (FADM) sind deutliche Fortschritte zu vermelden. Die RENAMO hatte ihre ursprünglich gemachten Zusagen nicht eingehalten, zunächst 50 Mann zusammen mit der gleichen Anzahl von Regierungssoldaten zu einem Ausbildungskurs unter britischer Anleitung nach Simbabwe zu entsenden beziehungsweise diese Zusage an weitere Bedingungen geknüpft (zum Beispiel die Lieferung von Uniformen). Erst nach wachsendem internationalem Druck erfolgte im August 1993 dieser Schritt; Ende September entsandten beide Seiten jeweils weitere 220 Offiziere. Der Aufbau der FADM wird von Großbritannien, Frankreich und Portugal materiell und finanziell unterstützt. In der für den Aufbau der neuen Verteidigungskräfte zuständigen CCFADM wurde darüber hinaus ein Konsens über den Zeitplan für den Aufbau der Armee sowie über ihre künftige Kommandostruktur erzielt. Der Neuaufbau soll nach dem neuen Kalender des Friedensprozesses bis zum August 1994 abgeschlossen sein.

Die geringsten Fortschritte sind bisher in dem zentralen Bereich der Demobilisierung und Entwaffnung der ehemaligen Kriegsgegner zu verzeichnen. Von beiden Seiten wurden die

Initiativen der ONUMOZ zur Kantonierung und Demobilisierung der Truppen eher passiv erduldet als aktiv gefördert. Bisher sind 34 der 49 vereinbarten Standorte festgelegt und mit entsprechenden zivilen und militärischen Einrichtungen ausgestattet worden. 26 davon sind für die FAM, acht für die RENAMO vorgesehen. Letztere hat bisher – vertragswidrig – die Demobilisierung an eine Reihe von Bedingungen geknüpft, unter anderem an die Frage der administrativen Kontrolle über ihre Gebiete, die Ankunft von UN-Polizeiexperten und an die Demobilisierung und Entwaffnung irregulärer paramilitärischer Verbände (wie der verschiedenen Milizen oder des Werk-schutzes von Firmen und Plantagen). Damit hat sie der Regierungsseite den Vorwand geliefert, ihrerseits die Demobilisierung der Truppen von der Bereitwilligkeit der RENAMO abhängig zu machen, ein Gleiches zu tun. Beide Seiten haben bisher auch nicht die Listen mit Kriegsmaterial, geschweige denn ihre Waffen und Munition der ONUMOZ übergeben, wozu sie laut Friedensabkommen bereits im November 1992 verpflichtet gewesen wären.

Anlässlich des Besuchs des Generalsekretärs in Maputo wurde inzwischen vereinbart, mit der Demobilisierung der FAM- und RENAMO-Soldaten im Dezember 1993 zu beginnen, und zwar parallel zur Demobilisierung der irregulären Verbände. Damit sind wohl die Hauptbefürchtungen der RENAMO zerstreut; von anderen Konditionalitäten ist nicht mehr die Rede.

Die Entlassung von insgesamt bis zu 110 000 Soldaten und ihre Reintegration ins Zivilleben stellt ein bisher konzeptionell und praktisch nicht zufriedenstellend gelöstes Problem dar. Von der Demobilisierung sind in erster Linie FAM-Soldaten betroffen, da die RENAMO rein rechnerisch keine Schwierigkeiten hat, die ihr zustehende Quote von 15 000 Mann für die neue Armee, die FADM, zu füllen, wird ihre Truppenstärke doch auf nur 20 000 Mann geschätzt. Nachdem sie ihre zahlreichen Kindersoldaten entlassen hatte, scheint sie sogar eher Mühe zu haben, diese 15 000 Mann auf die Beine zu bringen. Zur Reintegration der FAM-Soldaten ist in erster Linie an arbeitsintensive, arbeitsplatzschaffende, landwirtschaftliche und gewerbliche Maßnahmen in den ländlichen Gebieten gedacht, wozu die Verteilung von Saatgut, Werkzeug und dergleichen sowie die Bereitstellung von Ausbildungs- und Umschulungseinrichtungen vonnöten ist. Dafür zeichnet in erster Linie die UNOHAC verantwortlich. Ein derartiges Reintegrationsprogramm kann indes nur dann funktionieren, wenn es legitimierte Lokalregierungen, einigermaßen funktionsfähige Lokalverwaltungen sowie eine rudimentäre ländliche Infrastruktur gibt, über die die zur Verfügung stehenden oder in Aussicht gestellten Sach- und Geldleistungen verteilt und überwacht werden können. Diese Bedingungen sind derzeit in Mosambik nur partiell gegeben, so daß den zu demobilisierenden und zu reintegrierenden Soldaten das gleiche Schicksal bevorstehen könnte wie ihren Vorgängern in den Demobilisierungskampagnen der Jahre 1975 und 1978: Verarmung, Arbeitslosigkeit, soziale Entwurzelung. Im Bereich Demobilisierung und Reintegration ist daher ein deutlich erkennbares Potential für künftige Konflikte angelegt.

Dagegen haben sich offensichtlich Teile der Milizen und »Privatarmeen« sowie unilateral von der Regierung demobilisierte Soldaten der Polizei, insbesondere der paramilitärischen Polizeitruppe (policia anti-motin), angeschlossen. Die Entsendung von UN-Polizeiexperten dürfte dazu beitragen, diesen für die innere Sicherheit wichtigen, aber politisch sensiblen Bereich zu entpolitisieren und gleichzeitig stärker zu professionalisieren.

Politische Aspekte: Verschiebung der Wahlen, mangelndes Vertrauen, territoriale Frage

Der im Friedensabkommen vereinbarte kalendermäßige Ablauf des Friedensprozesses ist bereits rund elf Monate im Verzug. Auch unter günstigen Voraussetzungen können die ur-

sprünglich für Oktober 1993 vorgesehenen Wahlen frühestens ein Jahr später abgehalten werden.

Zunächst muß betont werden, daß der in Rom ausgehandelte Kalender von Anfang an völlig unrealistisch war, da die schwierigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in Mosambik ebenso unberücksichtigt blieben wie der Mangel an Vertrauen zwischen den Vertragspartnern vor Ort, der nach Meinung des Sonderbeauftragten Ajello bisher die wichtigste Ursache für die langsamen Fortschritte im Friedensprozeß war. Darüber hinaus wurde in Rom nicht bedacht, daß die RENAMO eine angemessene Zeit für die Metamorphose von einer militärischen zu einer politischen Organisation benötigt. Insofern sind die Vorwürfe an die Adresse der RENAMO, sie allein sei für die Verzögerung des Friedensprozesses verantwortlich, in gewisser Weise unsachlich. Dennoch entspricht den Tatsachen, daß die RENAMO eine Strategie verfolgt, ihre Beteiligung an der Friedenslösung zunehmend an finanzielle, technische und politische Bedingungen zu knüpfen. Damit sollen Regierung, UN und Gebergemeinschaft nicht nur an ihre in Rom eingegangenen Verpflichtungen gegenüber der RENAMO erinnert, sondern auch zu weiteren Zugeständnissen gezwungen werden, die über die in Rom getroffenen Vereinbarungen hinausgehen. So hatte etwa die RENAMO zwischen März und Juli die Entsendung ihrer Delegierten in die Kommissionen verweigert und damit jene zentralen Mechanismen des Friedensprozesses lahmgelegt, die für die Umsetzung des Friedensabkommens von entscheidender Bedeutung sind: CEC, CCF, CCFADM und CORE. Erst die Einrichtung eines von den UN verwalteten Treuhandfonds zur finanziellen Unterstützung der RENAMO mit einem Volumen von 10 Mill Dollar sowie die Bereitstellung des zum Lonrho-Konzerns gehörenden Hotels »Cardoso« für die in den Kommissionen tätigen RENAMO-Kader ermöglichte die Wiederaufnahme ihrer Arbeit.

In Hinblick auf die nationale Wahlkommission und das Wahlgesetz gab es bis zum Zeitpunkt des Besuchs von Boutros-Ghali in Maputo keinerlei Fortschritte zu verzeichnen. Nach der mehr als zwei Monate währenden, mehrfach unterbrochenen Tagung einer vom Justizminister geleiteten Mehrparteien-Konferenz zur Verabschiedung eines Wahlgesetzes stellte diese am 17. September ihre Arbeit ergebnislos ein – nachdem erst 16 von insgesamt 284 Paragraphen behandelt worden waren. Die Konferenz war insbesondere an der Frage der Zusammensetzung der nationalen Wahlkommission gescheitert. Man hatte sich zwar auf eine Kommission mit insgesamt 21 Mitgliedern geeinigt, wobei laut Friedensvertrag ein Drittel (beziehungsweise sieben Personen) von der RENAMO zu stellen sind. Die RENAMO forderte indes zusammen mit der Mehrzahl der 12 kleineren Oppositionsparteien weitere sieben Mandate für die »nichtbewaffnete« Opposition, so daß auf die Regierungsseite ebenfalls nur sieben Mandate entfallen wären. Demgegenüber bestand die Regierung auf der Formel 11-7-3 (Regierung – RENAMO – andere Parteien). Mehrere Vermittlungsversuche schlugen fehl, so daß sich die Regierung – auch unter dem Druck der Geber – dazu gezwungen sah, mittels bilateraler Konsultationen doch noch ein von allen Seiten akzeptiertes Wahlgesetz vorzulegen. Auf Grund der technischen Erfordernisse des Wahlprozesses hätte ein Wahlgesetz eigentlich bis Ende November verabschiedet sein müssen, sollte der Wahltermin Oktober 1994 gehalten werden können.

Nach der Einigung im Gefolge des Besuchs des UN-Generalsekretärs wird nunmehr fest mit der Annahme des Gesetzes durch das Parlament bis Mitte Dezember gerechnet. Regierung, RENAMO und kleinere Oppositionsparteien haben sich auf die Formel 10-7-3 für die Zusammensetzung der nationalen Wahlkommission geeinigt. An ihrer Spitze soll eine unabhängige Persönlichkeit stehen.

Groß war der Druck der Geber und des Sicherheitsrats auf die mosambikanischen Parteien gewesen, um den Wahltermin Oktober 1994 nicht zu gefährden. Bekanntlich war das Mandat der ONUMOZ zunächst bis Ende Oktober 1993 befristet. Die

Resolution 863 des Sicherheitsrats vom 13. September 1993 und der darin enthaltene Appell an Regierung und RENAMO zur raschen Annahme eines revidierten, den Wahltermin Oktober 1994 einschließenden Kalenders war überdies von der Sorge getragen, daß die Wahlen nicht nur immer weiter hinausgezögert würden, sondern möglicherweise auch zu früh stattfinden könnten, nachdem Dhlakama mehrfach bekundet hatte, er habe nichts prinzipiell gegen Wahlen vor Abschluß der Demobilisierung beziehungsweise des Aufbaus der neuen Armee einzuwenden. Würde es dazu kommen, dann bestände die Gefahr, daß es noch keine komplett neue Armee, sondern einen FADM-Torso sowie parteiloyale Teilarmeen gäbe, und daß sich die – durch analoge Umstände mitausgelöste – Tragik der Ereignisse von Angola in Mosambik wiederholen könnte. Somit kommt es nunmehr darauf an, alle Aspekte des Friedensabkommens simultan zu realisieren und gleichzeitig in einen allseits als verbindlich akzeptierten Gesamtkalender einzupassen. Dies zu erreichen war das zentrale Anliegen des Mosambik-Besuchs von Boutros-Ghali. Der dabei ausgehandelte neue Zeitplan sieht in Ergänzung der revidierten Fassung vom September 1993 folgende Schlüsseldaten vor:

November 1993:	Verabschiedung des Wahlgesetzes
Dezember 1993:	Beginn der Demobilisierung
Januar 1994:	Beginn der Reintegration
April 1994:	Beginn der Wählerregistrierung
Juli 1994:	Abschluß der Demobilisierung und Reintegration sowie Abschluß der Wählerregistrierung
August 1994:	Beginn des Wahlkampfes
Ende August 1994:	Abschluß des Aufbaus der FADM
Oktober 1994:	Wahlen

Außer der nationalen Wahlkommission sind bis Ende September die im Friedensabkommen vorgesehenen nationalen Kommissionen per Präsidialerlaß konstituiert worden, haben aber ihre Arbeit noch nicht aufgenommen. Dies war an Streitigkeiten über die Besetzung der Stellen der jeweiligen Vorsitzenden gescheitert. Auch dieser Konflikt – Ausdruck mangelnden Vertrauens – konnte im Rahmen des Besuchs von Boutros-Ghali bereinigt werden. Es handelt sich dabei um die Kommission für Information (COMINFO; Vorsitz: RENAMO), die sich insbesondere mit Geheimdienst- und Sicherheitsangelegenheiten zu befassen hat, die Kommission für Polizeianglegenheiten (COMPOL, Vorsitz: Regierung) sowie die Kommission für staatliche und territoriale Verwaltung (Vorsitz: abwechselnd je ein Regierungs- und ein RENAMO-Vertreter). Letzterer kommt besondere Bedeutung zu, dient sie doch der Ausdehnung der staatlichen Verwaltung auf die von der RENAMO kontrollierten Zonen einerseits und der Mitwirkung der von der RENAMO in diesen Gebieten wiedereingesetzten traditionellen Führer an den Aufgaben der Lokalverwaltung andererseits. In diesen Kommissionen besteht der Zwang zur vertrauensbildenden Zusammenarbeit der Vertragspartner. Dafür werden in Zukunft die Impulse wichtig sein, die von dem schon erwähnten »Gipfeltreffen« zwischen Präsident Chissano und Afonso Dhlakama ausgingen. Dieses im Vorfeld mehrfach verschobene Treffen, das erste seiner Art in Mosambik, kann durchaus als Durchbruch im Bereich der Vertrauensbildung bezeichnet werden.

Die Tatsache, daß zu dem Treffen die Gouverneure der zehn Provinzen hinzugezogen wurden, weist auf eine Einigung der politischen Kontrahenten beziehungsweise Signatare des Abkommens von Rom im Hinblick auf eine Art Machtteilung oder -balance auf Provinzebene hin. Bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Wahlergebnisses sollen nämlich den Provinzgouverneuren jeweils drei von der Regierung besoldete RENAMO-Berater zur Seite gestellt werden. Damit ist sowohl dem Wunsch der Regierung nach einer einheitlichen territorialen Verwaltung inklusive der RENAMO-Gebiete entsprochen worden als auch dem Wunsch der RENAMO nach verstärkter politischer Mitsprache auf Provinz- und Bezirksebene. Dieses Arrangement ergänzt auf der Ebene der Provinzen die Arbeit der nationalen Kommission für die staatliche Verwaltung.

Chancen und Gefahren

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der Friedensprozeß in Mosambik noch nicht als konsolidiert und unumkehrbar einzuschätzen ist, obwohl Erfolge im Hinblick auf die UN-Präsenz, bei der Vertrauensbildung, beim Aufbau der neuen Armee sowie in bezug auf die Revision des Kalenders zu verzeichnen sind. Die Gründe dafür liegen in den geringen Fortschritten bei der Demobilisierung und Entwaffnung der Armeen, beim Zustandekommen des Wahlgesetzes beziehungsweise der Wahlkommission sowie in der nach wie vor unzureichenden Bereitschaft der mosambikanischen Vertragspartner, Vertrauen und Versöhnung auf allen Ebenen zu praktizieren. Dennoch darf ihr politischer Wille nicht unterschätzt werden, den Friedensprozeß zum Erfolg zu führen, auch wenn dazu mitunter der Druck der Staatengemeinschaft und die Katalysator-Funktion des UN-Generalsekretärs erforderlich zu sein scheint.

Auf eine geradezu paradoxe Weise kontrastiert diese Einschätzung mit der Friedlichkeit der allgemeinen Lage und der Normalisierung des täglichen Lebens. Mit Ausnahme weniger Bezirke kann das Land wieder bereist werden, obwohl ein Ansteigen der bewaffneten Gewaltkriminalität zu verzeichnen ist. Einige Indizien weisen in Richtung Regierungsarmee und Polizei als Verursacher. Die RENAMO scheint sich, von Ausnahmen abgesehen, vergleichsweise strikt an den Waffenstillstand zu halten, formuliert aber nach wie vor politische Forderungen und versucht, die faktische Kontrolle und Administration ihrer Territorien auszuüben. Dies dürfte – auch nach der Einigung in offenen Fragen im Rahmen des Besuchs von Boutros-Ghali – zumindest so lange anhalten, solange die RENAMO-Berater der Provinzgouverneure und die nationale Kommission für staatliche Verwaltung ihre Arbeit noch nicht aufgenommen haben. So bestehen derzeit noch faktisch Regierungs- und RENAMO-Territorien nebeneinander, wobei die RENAMO den in ihren Zonen tätigen Wirtschaftsunternehmen häufig Tributzahlungen abverlangt. Trotz anderslautender politischer Willenserklärungen verwehrt sie in der Vergangenheit häufig der Regierung, der FRELIMO und anderen Organisationen den Zugang zu diesen Gebieten, beanspruchte aber zugleich das Recht, in den »Regierungszonen« präsent zu sein. Erst nach Anlaufen der Demobilisierung, also im Dezember, will die RENAMO ihre Zonen öffnen.

Von der De-facto-Zweiteilung des Landes geht eine große Gefahr für den Friedensprozeß aus, da sie nicht nur militärische Rückeroberungsaktionen und damit Waffenstillstandsverletzungen durch ewiggestrige Militärs provozieren, sondern auch die Logik des Friedensabkommens selbst in Frage stellen könnte, insbesondere hinsichtlich der Abhaltung allgemeiner und freier Wahlen und der Schaffung einer einheitlichen Verwaltung. Da das Mandat der ONUMOZ hinsichtlich der territorialen Administration beschränkt ist, kommt der politischen Lösung dieser Frage eine erhebliche Bedeutung zu. Die diesbezügliche Vereinbarung zwischen Chissano und Dhlakama vom 3. September muß somit als richtungweisendes Signal bewertet werden, ebenso die entsprechenden Vereinbarungen anläßlich des Besuchs des Generalsekretärs in Mosambik im Oktober 1993.

IV. Schlußfolgerungen aus dem UN-Engagement im mosambikanischen Friedensprozeß

In Erinnerung ist zu rufen, daß sich die ONUMOZ, versehen mit einem Mandat des Sicherheitsrats, auf Grund des politischen Willens und einer Einladung der mosambikanischen Unterzeichner des Abkommens von Rom im Lande befindet. Zweitens sind Aufgaben und Rolle der ONUMOZ durch das Abkommen von Rom, das Mandat des Sicherheitsrats und das Stationierungsabkommen zwischen den UN und der Regie-

zung von Mosambik eindeutig definiert. Diese Dokumente stellen trotz ihrer Detailfülle und zum Teil unrealistischen Zeitvorstellungen eine gute, überprüfbare Geschäftsgrundlage für die UN-Friedenssicherungsoperation dar. Drittens scheint die Größe der ONUMOZ im Verhältnis zu ihrer Aufgabenstellung geradezu optimal: Mit rund 6 500 Mann ist sie wesentlich größer als die UNAVEM II in Angola, aber wesentlich kleiner (und damit billiger) als die UNOSOM oder die UNTAC. Dies hat darüber hinaus den Vorteil, daß die UN-Präsenz im Lande sichtbar und spürbar ist, die Friedensstruppe aber nicht als Interventionsstreitmacht empfunden wird. Viertens ist die ONUMOZ in politischer und militärischer Hinsicht an entscheidenden Schnittstellen des Friedensprozesses wirksam, unter anderem durch den Vorsitz in den wichtigsten Kommissionen. Dort kann sie ihre strukturbildende Wirkung entfalten, so beim Aufbau der neuen Armee, bei der Koordinierung humanitärer Hilfe, bei der Reintegration oder bei der Vertrauensbildung. Und schließlich ist auch die ›italienische‹ Dimension der ONUMOZ als positiver Gesichtspunkt zu nennen, da mit der Anknüpfung an die Verhandlungen von Rom eine gewisse Kontinuität von friedensschaffenden und friedenserhaltenden Maßnahmen gegeben ist.

Trotz der positiven Zwischenbilanz darf nicht übersehen werden, daß sowohl Friedensabkommen als auch UN-Präsenz zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen darstellen, die eingangs skizzierten, über zwei Jahrzehnte hinweg kumulierten Konfliktpotentiale Mosambiks in ihrer Gesamtheit einer Lösung zuzuführen. Obwohl zentrale politische und militärische Probleme Gegenstand des Friedensprozesses und des UN-Engagements sind, bleiben wichtige andere Aspekte ausgeklammert. Die diesbezüglichen prinzipiellen Schwächen des Friedensabkommens und damit der Geschäftsgrundlage der ONUMOZ seien an dieser Stelle skizziert.

> Mit der Unterzeichnung des Abkommens von Rom wurde die Rolle der offiziellen Vermittler beendet. Da indes das Konfliktpotential wesentlich umfassender ist als vom Friedensabkommen erfaßt beziehungsweise geregelt, wäre es sinnvoll gewesen, sich bereits in der Vereinbarung von Rom oder in einer entsprechenden Zusatzklärung auf Vermittler für den Fall zu einigen, daß erneute Vermittlungsbemühungen außerhalb des Abkommens erforderlich würden. Dieser Aspekt gewinnt angesichts des zwischen Regierung und RENAMO nach wie vor bestehenden Mißtrauens an Bedeutung.

> Es ist darüber hinaus festzustellen, daß auf Seiten der Geber und der ONUMOZ kaum strategische Rückfallpositionen oder hilfsweise zu ergreifende Optionen zu erkennen sind. Was wäre zu tun, wenn aus welchen Gründen auch immer die Wahlen nicht im Oktober 1994 stattfinden würden, die Flüchtlinge nicht rechtzeitig repatriiert sind oder der Aufbau der Armee nicht zum ins Auge gefaßten Zeitpunkt abgeschlossen wäre? Welche Alternativen böten sich an und welche Mittel des politischen Drucks wie des Anreizes wären anzuwenden?

> Es besteht eine gewisse Fixierung sowohl der Unterzeichner des Abkommens als auch der Geber auf die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, die dadurch gewichtiger erscheinen als andere Aspekte des Friedensabkommens (zum Beispiel Demobilisierung und Reintegration). Derartige Wahlen – das zeigen die Ereignisse in Angola, Haiti oder Kenia – müssen nicht notwendigerweise zur Problemlösung führen, sondern können ganz im Gegenteil den Ausgangspunkt für neue Konflikte bilden. Außerdem gilt es zu bedenken, daß Wahlen und Wahlkämpfe unter konkurrenzdemokratischen Bedingungen in Mosambik polarisierend wirken – in einer Situation, in der Verständigung und Versöhnung mindestens genauso wichtige Ingredienzien des Friedensprozesses darstellen wie die demokratische Legitimierung der künftigen Regierung durch Wahlen. Sind die Chancen für die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit – dies muß nicht notwendigerweise dem demokratischen Prinzip widersprechen – tatsächlich im vollen Umfang ausgelotet worden?

> Im Zusammenhang mit der Frage der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen stellt sich das Problem der Überzentralisierung von Politik und Verwaltung in Mosambik. Gemessen an anderen afrikanischen Ländern erscheint die Einführung eines demokratischen und dezentralisierten Regierungs- und Verwaltungssystems längst überfällig, das Provinzen und anderen Gebietskörperschaften eine politische, verwaltungsmäßige und finanzielle Teilautonomie erlaubt. Bedauerlicherweise wurde im Friedensabkommen die Chance versäumt, neben Präsidentschafts- und Parlamentswahlen auch Urnengänge auf Kommunal-, Bezirks- und Provinzebene vorzusehen. Derartige Wahlen sind zumindest theoretisch in der Lage, ein Großteil des auf der zentralstaatlichen Ebene akkumulierten Konfliktpotentials zu entschärfen und regionale politische Einflusssphären für die Verlierer der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zu schaffen.



Keineswegs zu den Hauptempfängerländern öffentlicher Entwicklungshilfe der westlichen Industriestaaten zählt Mosambik, doch erreicht ihr Anteil am Sozialprodukt dort 98 vH.

> Symbolisch gesehen ist das Friedensabkommen von außen (aus Rom) und von oben (durch Chissano und Dhlakama) zu den Menschen nach Mosambik gebracht worden. Für viele Mosambikaner stellt es deshalb – trotz Waffenstillstands – eine eher abstrakte Angelegenheit der ›hohen Politik‹ dar, bei der es um politische und ökonomische Macht, aber nicht um die sozialen, materiellen und geistigen Friedensbedürfnisse des Bürgers geht. Dem Friedensprozeß fehlt daher zum Teil die Konkretion im jeweils lokalen, sozio-ökonomischen und kulturspezifischen Kontext, etwa im Bereich der Vertrauensbildung und Konfliktlösung. Diesbezügliche Initiativen ›von unten‹ könnten nicht nur die Umsetzung des Friedensabkommens in sinnvoller Weise ergänzen, sondern würden zugleich die in Mosambik nur wenig ausgeprägte Zivilgesellschaft stärken und damit die starke Polarisierung zwischen Regierung und RENAMO abschwächen.

> Die wirtschaftlichen Ursachen und Dimensionen des Konflikts wie zum Beispiel das vorhandene Ausmaß absoluter Armut, die extreme Ungleichheit in der Einkommens-, Besitz- und Landverteilung, die hohe Arbeitslosigkeit und die beträchtliche Inflation sowie die konfliktverschärfenden sozio-ökonomischen Auswirkungen der laufenden Strukturanpassungsprogramme werden aus dem Friedensprozeß und seiner Analyse weitgehend ausgeklammert. Damit fehlt die Wahrnehmung von sozialer, ökonomischer und regionaler Ungerechtigkeit beziehungsweise Ungleichheit als wichtige Konfliktsache fast völlig. Insbesondere von Geberseite müßten Positionen und makro-ökonomische Reformansätze systematisch formuliert werden, die auf eine sozio-ökonomische Ergänzung und Untermauerung des politischen Prozesses hinauslaufen. Derartige Ansätze müßten eine Revision der gängigen Theoreme der Strukturanpassungspolitik einschließen und vor allem binnenwirtschaftlich und verteilungspolitisch orientierte neue Akzente setzen, statt vorwiegend auf Haushalts- und Zahlungsbilanzsanierung hin ausgerichtet zu sein. Insbesondere für die marginalisierte Bevölkerungsmehrheit, für rückkehrende Flüchtlinge und Vertriebene und besonders für Frauen und Kinder müßte sich die Friedensdividende in einer deutlichen Verbesserung der sozio-ökonomischen Lage niederschlagen, wozu eine großzügige Entschuldungspolitik sowie ein Schuldentausch zugunsten der sozialen Gerechtigkeit (debt-for-socio-economic-justice-swaps) notwendig wären.

Noch ist es zu früh für eine abschließende Bewertung des Friedensprozesses. In einer vorläufigen Evaluierung läßt sich allerdings feststellen, daß das UN-Engagement in Mosambik auf der Grundlage des Abkommens von Rom bisher einen erfolgreichen Beitrag zur Konsolidierung des Friedens in diesem Land geleistet hat. Noch ist der Friedensprozeß nicht irreversibel; die Bewältigung der großen Herausforderungen (Wahlen, Demobilisierung, Bildung der neuen Armee) steht noch bevor. Doch zeichnet sich jetzt schon ab, daß der Einsatz der ONUMOZ kostengünstig erfolgen kann; dies schlägt angesichts leerer UN-Kassen besonders zu Buche. Und schließlich zeigt das Beispiel der ONUMOZ, bisher jedenfalls, daß es unter gewissen Voraussetzungen durchaus eine effiziente Alternative, noch dazu eine billigere, zum ›robusten Peace-keeping‹¹⁶ zu geben scheint, die als ›sensibles Peace-keeping‹ zu bezeichnen wäre und die die Gefahr eines Umkippen der robusten Friedenssicherung in eine gewalttätige – und damit in kriegerische Auseinandersetzungen – mindert.

- 1 Boutros Boutros-Ghali, Globalisierung und Erwachen der Nationen. Der UN-Generalsekretär vor der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, VN 1/1993 S.4.
- 2 Volker Matthies, Zwischen Rettungsaktion und Entmündigung. Das Engagement der Vereinten Nationen in Somalia, VN 2/1993 S.45.
- 3 Vgl. Peter Bardehle, Kambodscha: ein Frieden mit Minen. Die UNTAC als Friedensoperation der Superlative, VN 3/1993 S.81ff.
- 4 Das Akronym ist nach der französischen Bezeichnung gebildet: Opération des Nations Unies en Mozambique; portugiesisch: Operações das Nações Unidas em Moçambique.
- 5 Enthalten in UN Doc. S/24635 v.8.10.1992.
- 6 Die wirtschaftliche Krise des Landes nach der Unabhängigkeit wird beschrieben von Wolfgang Schoeller, Nach Nkomati. Mosambik in den Zwängen von Außenpolitik und Außenwirtschaftsbeziehungen, VN 1/1985 S.19ff. Das dort behandelte Abkommen von Nkomati über 'Gewaltverzicht und gutnachbarliche Beziehungen' zwischen Südafrika und Mosambik vom März 1984 hatte allerdings weder die ökonomischen noch die politischen Erwartungen der Regierung in Maputo erfüllt.
- 7 U.a. zwischen UN-Generalsekretär Boutros-Ghali und Präsident Chissano am Rande des Umweltgipfels in Rio de Janeiro im Juni 1992.
- 8 Vgl. Agostinho Zacarias und Bernhard Weimer (Hrsg.), O Envolvimento das Nações Unidas no Processo de Paz em Moçambique. Relatório Sintese dum Seminário Internacional, 26 de Junho 1992, Maputo [Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais / Friedrich-Ebert-Stiftung] 1992.
- 9 Text: VN 3/1993 S.118. In der Folge erließ der Rat zum mosambikanischen

- Friedensprozeß die Resolutionen 797 [Text: VN 3/1993 S.118f.], 818, 850, 863, 879 und 882 [Text: S.210ff. dieser Ausgabe].
- 10 S/24892 v.3.12.1992 mit Corr.1.
- 11 A/47/881/Add.1 v.8.2.1993, Ziff.5, die Kosten für den Zeitraum von Mitte Oktober 1992 bis Ende Oktober 1993 wurden dann auf rund 260 Mill Dollar nach unten revidiert [a.a.O., Ziff.10]. Mitte 1993 wurden sie, auch unter Berücksichtigung der bei der Umsetzung des Zeitplans eingetretenen Verzögerungen und der damit verbundenen Einsparungen, auf 204 Mill Dollar veranschlagt [A/47/969 v.28.6.1993, Ziff.13 und S.46]. Für die Mandatsverlängerung vom 1.11.1993 bis zum 31.10.1994 wurden die monatlichen Kosten auf 25 Mill Dollar geschätzt [a.a.O., Ziff.14], dann in Resolution 47/224C der Generalversammlung am 14.9. zunächst aber nur in einer Höhe bis zu 20 Mill Dollar monatlich bewilligt. Die Zahlungsmoral der UN-Mitgliedstaaten läßt freilich auch im Falle der ONUMOZ zu wünschen übrig: zu den für die ersten acht Monate der Operation bewilligten und umgelegten Kosten in Höhe von 140 Mill Dollar waren bis zum 15.6.1993 erst 52 Mill an Beiträgen eingegangen, nicht viel mehr als ein Drittel [a.a.O., Ziff.9].
- 12 S/26385 v.30.8.1993, Ziff.19.
- 13 Vgl. Bernhard Weimer, Erleichterung und Skepsis. Der Friedensvertrag muß jetzt umgesetzt werden, in: Informationsdienst Südliches Afrika, Nr. 6/1992, S.35.
- 14 S/25518 v.2.4.1993.
- 15 S/25518; S/26034 v. 30.6.1993; S/26385 [mit Add.1 v.10.9.1993]; S/26666 v. 1.11.1993 [mit Add. 1 v. 2.11.1993].
- 16 Vgl. Winrich Kühne, Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen in einer Welt ethno-nationaler Konflikte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament'), Nr. B15-16/93 v.9.4.1993, S.19.

Deutschland will die multilaterale Weltordnung stärken

Rede des deutschen Außenministers vor der 48.UN-Generalversammlung

(29.September 1993)

KLAUS KINKEL

Herr Präsident, zu Ihrer Wahl zum Präsidenten der 48.Generalversammlung der Vereinten Nationen gratuliere ich Ihnen. Ich wünsche Ihnen in Ihrem hohen Amt Glück und Erfolg. Die neu in unsere Organisation aufgenommenen heißen ich herzlich willkommen.

Vor 20 Jahren hat an dieser Stelle Willy Brandt den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen mit dem Willen begründet, zum Frieden in der Welt beizutragen. Das ist und bleibt ein Kernziel deutscher Außenpolitik. Damals, in einer Ära der Blöcke, war Deutschland geteilt, damals, 1973, brach im Nahen Osten der Oktoberkrieg aus. In Südafrika herrschte das unmenschliche Apartheidregime. Heute ist mein Land in Frieden und im Einklang mit unseren Nachbarn vereint. Heute können wir Israel, die PLO und die arabischen Nachbarstaaten zu einem historischen Durchbruch beglückwünschen. Heute ist die Politik der Apartheid überwunden. Ohne den entschlossenen Willen zum Frieden wären diese Entwicklungen nicht möglich gewesen.

Der Weltfrieden, der nach dem Wegfall der bipolaren Welt näher gerückt zu sein scheint, darf nicht unerfüllte Vision bleiben. Der Wille der Völker zum Frieden hat am Ende des Zweiten Weltkrieges zur Gründung der Vereinten Nationen geführt. Dieses Vermächtnis zu erfüllen, bleibt moralische und politische Verpflichtung der Staatengemeinschaft. Es gibt keine wichtigere Aufgabe! Auf der Suche nach Frieden stehen wir heute sowohl vor einer großen Herausforderung und einer neuen Gefahr, aber ebenso vor einer historischen Chance: Wir stehen vor der großen Herausforderung, Hunger und Armut in der Welt zu überwinden, unsere natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren und die Bedingungen für eine langfristig angelegte Weltbevölkerungspolitik zu entwickeln. Wo Menschen ihre Heimat verlassen müssen, wo die Menschenrechte verletzt werden, kann kein Friede sein. Frieden ist nicht nur das Schweigen der Waffen. Die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen gehören deshalb ganz oben auf die globale Agenda. Diese Welt ist zutiefst ungerecht. Die Chancen der Menschen sind bedrückend ungleich verteilt. Damit dürfen wir uns nicht abfinden. Wir stehen vor der Gefahr, daß der Frieden in vielen Teilen der Welt von neuen Konflikten, insbesondere auch solchen ethnischer Natur, bedroht ist. Eine anhaltende Proliferation von modernen Waffen und moderner Waffentechnologie verleiht diesen Konflikten wachsende Zerstörungskraft. Die Chance ist, die Vereinten Nationen nach der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes zu dem zu machen, was ihre Gründungsväter im Auge hatten: zum zentralen Friedenshüter der Menschheit. Die Vereinten Nationen müssen dabei von den zahlreichen anderen internationalen Organisationen unterstützt werden, die inzwischen erfolgreich arbeiten.

Ich bin überzeugt: Wir werden die ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen nur meistern, wir werden die Gefahr eines Rückfalls in die Konfrontation zwischen Staaten, Völkern, Kulturen und Religionen nur überwinden, wenn wir die historische Chance

zur Stärkung des weltweiten multilateralen Systems, die Chance zur Stärkung der Vereinten Nationen entschlossen nutzen. Allein kann heute kein Staat mehr die globalen Aufgaben meistern. Deshalb müssen wir den Multilateralismus gegen den Nationalismus stellen. Deutsche Außenpolitik ist Politik der Stärkung der multilateralen Weltordnung. Deutsche Außenpolitik ist dem Ziel der europäischen Integration verpflichtet. Sie ist Politik der Vernetzung und des fairen Ausgleichs der Interessen. Deutsche Außenpolitik ist deshalb Politik in, für und mit den Vereinten Nationen.

Ich stimme dem Generalsekretär zu: Frieden kann nur bewahrt werden, wenn wir die Konfliktsachen an der Wurzel bekämpfen. Die von ihm vorgeschlagene 'Agenda für die Entwicklung' muß an die Seite der 'Agenda für den Frieden' treten. Nach wie vor sind Not, Hunger und Armut das Problem Nummer eins in vielen Staaten der Welt.

Entwicklungs- und Industrieländer haben sich mit UNCTAD VIII und der Konferenz von Rio auf eine umfassende Entwicklungs- und Umweltpartnerschaft geeinigt. Soll sie zum Erfolg führen, müssen beide, Nord und Süd, ihren Beitrag leisten. Viele Entwicklungsländer haben durch wirtschaftliche und politische Reformen, durch effizienteren Einsatz der Mittel, verringerte Militärausgaben, mehr demokratische Kontrolle und Rechtsstaatlichkeit den richtigen Weg eingeschlagen. Der Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen muß ein Ort des Dialogs über die sozialen Fragen werden, die sich überall in der Welt neu stellen. Die Industrieländer haben sich verpflichtet, die Anstrengungen der Entwicklungsländer durch bessere weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen und solidarische Hilfe zu unterstützen. Hilfe kann aber immer nur Hilfe zur Selbsthilfe sein. Nötig sind mehr unternehmerische Kooperation mit den Entwicklungsländern, noch mehr Direktinvestitionen, eine bessere technologische Zusammenarbeit, die Öffnung der Märkte und der Abbau von Handelshemmnissen.

Die GATT-Runde muß endlich verlässliche Regeln für einen freien Welthandel festlegen und bis zum 15.Dezember dieses Jahres zum Abschluß gebracht werden. Deutschland, eine der wichtigen Welthandelsnationen, unterstützt diese Ziele mit besonderem Nachdruck. Wenn es im Welthandel zu neuen Blockbildungen und Interessengegensätzen käme, würde es bald auch in der Weltpolitik zu neuen Frontstellungen kommen. Protektionismus wäre die schlimmste Entwicklung.

Die Weltwirtschaft befindet sich in einem grundlegenden Strukturwandel. Der internationale Wettbewerb nimmt an Intensität zu. Viele hochindustrialisierte Gesellschaften stehen vor zusätzlichen Herausforderungen: Arbeitslosigkeit und erlahmende Wachstumsimpulse stellen die Leistungsfähigkeit nach innen und nach außen auf eine unerwartet schwere Belastungsprobe. Andererseits eröffnet der Trend zur einen Weltwirtschaft Milliarden Menschen erstmalig die Chance, mit ihren Leistungen auf allen Märkten präsent zu sein.

Wir alle, Industrieländer wie Entwicklungsländer, müssen mit der