

UNIVERSITÄT MANNHEIM

MAGISTERARBEIT

VERÖFFENTLICHT IN DER SCHRIFTENREIHE:

MANNHEIMER SOZIALWISSENSCHAFTLICHE ABSCHLUßARBEITEN NR: 007/2006

DIE IDEE VON DER EIGENEN WIRKUNGSMÄCHTIGKEIT *Amerikanische Krisendiplomatie in Afrika von 1988-1992*

LEHRSTUHL FÜR POLITISCHE WISSENSCHAFT II
JEAN MONNET CHAIR FOR EUROPEAN INTEGRATION



Lehrstuhlinhaberin:
Prof. Dr. Beate Kohler-Koch
Seminargebäude D7, 27
68131 Mannheim

Rüdiger Schwarz
Matrikel-Nr.: 0834080

Renzstraße 3
68161 Mannheim

☎ 0621 – 17 86 67 1

☎ 0162 – 33 79 62 9

✉ email: ruediger-schwarz@web.de

Schriftenreihe: Mannheimer sozialwissenschaftliche Abschlussarbeiten

Vorwort

Die Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim bildet in den Fächern Politikwissenschaft, Soziologie, Psychologie und Erziehungswissenschaft qualifizierten Forschungs- und Führungsnachwuchs aus. Viele Abschlussarbeiten der Studierenden zeugen von dem hohen wissenschaftlichen Niveau der Mannheimer Ausbildungsinhalte, die insbesondere gekennzeichnet sind von der empirisch-analytischen Ausrichtung unter Betonung quantitativer Methoden.

Die Ergebnisse und Inhalte vieler dieser Arbeiten sind publikationswürdig. Aus diesem Grund bietet die Fakultät für Sozialwissenschaften ihren besten Absolventen die Möglichkeit, ihre Arbeiten einem breiteren Publikum zu präsentieren und hat hierfür diese Schriftenreihe ins Leben gerufen. Diese Schriftenreihe soll dazu beitragen, die wissenschaftlichen Ergebnisse der besten Abschlussarbeiten dem Fachpublikum zugänglich zu machen. Damit sind sie für weitere Untersuchungen verfügbar und können eventuell eine Grundlage für weitere Forschungen bieten.

In dieser Reihe werden nur Abschlussarbeiten veröffentlicht, die von beiden Gutachtern mit „sehr gut“ bewertet und für veröffentlichungswürdig befunden wurden.

Prof. Dr. Josef Brüderl
Dekan der Fakultät für Sozialwissenschaften

- INHALTSVERZEICHNIS -

Einleitung	- 4 -
I) Theorie und Konzeption	- 8 -
I a) Vortheoretische Annahmen	- 8 -
I b) Wirkung von Ideen bei Interdependenzen und Erwartungsunsicherheit	- 8 -
I c) Theoretischer Rahmen: Das Konzept von Goldstein/Keohane	- 11 -
I d) Untersuchungsgegenstand, Fallbeispiele und verwendete Literatur	- 13 -
I e) Fragestellung und Thesen	- 16 -
II) Amerikas Afrika-Politik bis 1988	- 17 -
II a) 1945-1965	- 18 -
II b) 1965-1975	- 20 -
II c) 1975-1987	- 21 -
II d) 1988: Das Ende des Kalten Krieges in Afrika	- 25 -
III) Die (Ir-)Relevanz Afrikas nach 1988	- 27 -
III a) Sicherheitspolitische Aspekte	- 28 -
III b) Ökonomische Aspekte	- 30 -
III c) Krisendiplomatie als dominierendes Politikfeld	- 33 -
IV) Mehr Ceteris Paribus als Sui Generis: Die Wahrnehmung afrikanischer Konflikte	- 35 -
V) U.S.- amerikanische Krisendiplomatie: Zwischen Beobachtung und Vermittlung	- 39 -
<i>V a) Liberia 1990: das Ende der Bestandgarantien</i>	- 40 -
Ereignisgeschichtlicher Überblick	- 41 -
Der Sturz von Samuel Doe	- 43 -
Amerikanische Krisendiplomatie: Hoffen auf ECOWAS	- 46 -
<i>V b) Somalia 1991: das Ende mit Schrecken, gefolgt von Schrecken ohne Ende</i>	- 49 -
Ereignisgeschichtlicher Überblick	- 50 -
Der Sturz des Siad Barre	- 54 -
Amerikanische Krisendiplomatie: Abwarten als Strategie	- 56 -
<i>V c) Äthiopien 1991: Rollenwechsel – Vom Beobachter zum Vermittler</i>	- 59 -
Ereignisgeschichtlicher Überblick	- 59 -
Der Sturz des Mengistu Mariam	- 62 -
Amerikanische Krisendiplomatie: Erfolg durch Vermittlung	- 64 -
<i>V d) Mosambik 1992: Konfliktlösung als Handwerk- der Friedensvertrag von Rom</i>	- 67 -
Ereignisgeschichtlicher Überblick	- 68 -
Amerikanische Krisendiplomatie: Vermittlung im Hintergrund	- 70 -
VI) Von der Erfahrung zur Auffassung: Die Idee von der eigenen Wirkungsmächtigkeit	- 75 -
Schluss	- 79 -

Einleitung

Afrika, warum denn eigentlich Afrika? Ist diese Arbeit etwa das Resultat eines reflexartigen Dranges immer von Neuem darzulegen wie übel diesem Kontinent mitgespielt wurde? Oder stellt sie gar das Ergebnis einer Verzweiflungstat dar, vor dem Hintergrund, dass es einem beim besten Willen nicht gelungen ist ein vernünftiges Thema für die Magisterarbeit zu finden? Ein indirektes Ziel der Arbeit ist im Gegenteil darauf aufmerksam zu machen, inwieweit dieses Themengebiet so etwas wie einen ungenutzten Steinbruch für Erkenntnisgewinn darstellt, und zwar sowohl aus einer historischen als auch aus einer theoriebezogenen Perspektive.

Unter einer eher historischen Perspektive stehen Afrika und mit ihm verbundene Themen, wie die amerikanische Afrikapolitik, weitgehend im Abseits. Wenn überhaupt etwas zu diesem Aspekt der amerikanischen Außenpolitik gearbeitet wird, dann stehen entweder die Zeitspanne des Kalten Krieges oder die Ereignisse in Somalia 1993 oder Ruanda 1994 im Vordergrund. Die dazwischen liegenden Ereignisse finden dabei für gewöhnlich keine Aufmerksamkeit. Damit wird aber nicht nur die Afrikapolitik einer ganzen U.S.-Administration ausgeblendet, sondern es bleibt auch ein hochinteressanter Zeitabschnitt im Dunkeln, in dem die umfassenden Interpretationsmuster des Kalten Krieges ihre Gültigkeit verloren hatten, ohne dass bereits neue an ihre Stelle getreten waren.

Aber auch für den Bereich der theoriegeleiteten Analyse scheint es so, als ob im Bezug auf den afrikanischen Kontinent die Möglichkeiten für Erkenntnisgewinn nicht ausgeschöpft werden. So ist zwar in den Theoriedebatten zur Internationalen Politik die Wirkungsmächtigkeit von Ideen zu einem weitverbreiteten Forschungsgegenstand geworden, aber es lässt sich dabei häufig beobachten, wie die Beschäftigung mit diesem Untersuchungsgegenstand in zweifacher Form eingeschränkt zu sein scheint. So wird oftmals die Wirkungsmächtigkeit von Ideen ausschließlich unter dem Aspekt der Normen- oder Rollenmuster untersucht, während die Bedeutung von Ideen in der Form von wertneutralen Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge dabei unberücksichtigt bleibt. Darüber hinaus richtet sich der Forschungsschwerpunkt häufig auf Fälle, die ein hohes Maß an Interdependenz bzw. Interaktionsdichte aufweisen, wie z.B. im Fall der Europäischen Union oder im Fall von Abrüstungsverhandlungen. Offen bleibt dabei die Frage, wie Kausalannahmen in Fällen wirkungsmächtig und damit erklärungsbedürftig werden, die nur eine geringe Interdependenz bzw. Interaktionsdichte aufweisen. Wie in der weiteren Untersuchung herausgearbeitet werden soll, bieten gerade auch mit Afrika verknüpfte

Themen die Möglichkeit die Wirkungsmächtigkeit von Ideen in Form von Kausalannahmen und in Bezug auf Politikbereiche zu untersuchen, denen aus Sicht der Akteure im Vergleich zu anderen Politikbereichen nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt.

Vor dem Hintergrund der Annahme, dass afrikanische Themenbereiche zumindest das Potential für Erkenntnisgewinn besitzen, soll in dieser Arbeit die amerikanische Krisendiplomatie in Afrika von 1988-1992 untersucht werden, wobei unter Afrika im folgenden ausschließlich die Staaten südlich der Sahara verstanden werden.

Dieser historische Untersuchungsgegenstand wird dabei durch einen theoriegeleiteten Erklärungsansatz analysiert, wobei im Zentrum dieses Erklärungsansatzes die Frage nach der Wirkungsmächtigkeit von Ideen, vor allem in Form von wertneutralen Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge steht.

Die Verknüpfung dieses historischen Untersuchungsobjektes mit einem theoriegeleiteten Erklärungsansatz führt dabei zu der zentralen Fragestellung dieser Arbeit:

Welche Bedeutung haben Ideen für die Erklärung der amerikanischen Krisendiplomatie auf dem afrikanischen Kontinent im Zeitraum von 1988-1992?

Die Bearbeitung dieser Fragestellung gliedert die Arbeit in sechs einzelne Teilbereiche auf.

Der erste Teil beschäftigt sich mit den theoretischen Voraussetzungen und Bedingungen dieser Arbeit, wobei dabei im einzelnen die vorthoretischen Annahmen, der angewandte Erklärungsansatz, der genaue Untersuchungsgegenstand, die Fragestellung und die davon abgeleiteten Thesen, die Auswahl der Fallbeispiele, sowie zwei für diesen Fall bedeutsame Randbedingungen für die Wirkungsmächtigkeit von Ideen dargestellt werden.

Der zweite Teil vermittelt im Anschluss daran einen geschichtlichen Überblick der amerikanischen Afrikapolitik im Kalten Krieg, wobei diese Zeitspanne in vier Abschnitte unterteilt wurde, um sowohl die geschichtlichen Entwicklungen als auch die damit zusammenhängenden Veränderungen in der amerikanischen Wahrnehmung zu verdeutlichen.

Der dritte Teil beinhaltet eine „Bestandsaufnahme“ der amerikanischen Sicht im Bezug auf die Bedeutung des afrikanischen Kontinentes unmittelbar am Ende des Kalten Krieges. Dabei soll aufgezeigt werden, dass einerseits dieser Kontinent aus amerikanischer Sicht als Ganzes an Bedeutung verlor, und dass andererseits - aufgrund des Fehlens potentiell konkurrierender ökonomischer oder sicherheitspolitischer Interessen - das Politikfeld der Krisendiplomatie zu einem zentralen Bestandteil der amerikanischen Afrikapolitik wurde.

Der vierte Teil analysiert im Anschluss daran die generelle Wahrnehmung afrikanischer Konflikte bzw. deren Strukturmerkmale aus amerikanischer Sicht. Dabei soll

deutlich gemacht werden, dass die grundlegenden Einschätzungen auf amerikanischer Seite für den Bereich der internen Kontextbedingungen dieser Konflikte vom Ende des Kalten Krieges weitgehend unbeeinflusst und damit konstant blieben, mit der Konsequenz, dass diese Konflikte damit vor allem unter dem Aspekt der veränderten Außeneinwirkungen - Ende des Kalten Krieges - wahrgenommen wurden. Darüber hinaus soll auch aufgezeigt werden, welche Konsequenzen diese generellen Wahrnehmungsmuster afrikanischer Konflikte - Kontinuität der Binnenvariablen auf dem Hintergrund veränderter Außeneinwirkungen - auf die Einschätzungen auf amerikanischer Seite hatten, sowohl im Bezug auf die Chance Konflikte mit geringem Mitteleinsatz beenden zu können, als auch im Hinblick auf die eigenen Einflussmöglichkeiten zu einer Konfliktlösung beitragen zu können.

Der fünfte Teil schließlich beschäftigt sich mit der konkreten amerikanischen Krisendiplomatie am Beispiel von Liberia (1990), Somalia (1991), Äthiopien (1991) und Mosambik (1992). Neben dem ereignisgeschichtlichen Kern, d.h. den konkret erfolgten oder unterbliebenen Handlungen, sollen auch damit verbundene Lern- und Interpretationsprozesse auf amerikanischer Seite untersucht werden. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung werden daher die vier Fallbeispiele auch nicht als isolierte und voneinander unabhängige Einzelereignisse verstanden, sondern als Teilbereiche eines chronologischen Prozesses, bei dem die angewendete Handlungsstrategie in einem konkreten (Konflikt-) Fall gleichzeitig auch die Diskussionen, Handlungen und Bewertungen der Krisendiplomatie in späteren Fällen mit beeinflussen sollte.

Im sechsten Teil schließlich soll aufgezeigt werden, inwieweit die gemachten Einzelerfahrungen in den untersuchten Fällen, vor dem Hintergrund der Kontinuität von grundsätzlichen Annahmen über afrikanischen Konflikte, und ergänzt um einzelne Entwicklungen außerhalb des Untersuchungsgegenstandes, sich am Ende der Bush-Administration zu der generellen Auffassung verdichteten, durch aktive amerikanische Krisendiplomatie Konflikte in Afrika dauerhaft und mit begrenztem Kostenaufwand lösen zu können.

Der Schluss dieser Arbeit greift, auf dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse dann noch einmal die zentrale Fragestellung nach der Wirkungsmächtigkeit von Ideen für unseren Untersuchungsgegenstand, sowie damit verknüpften Thesen im Bezug auf die Formen dieser Wirkungsmächtigkeit auf.

Abschließend sollen den weiteren Ausführungen dieser Arbeit noch zwei Bemerkungen vorangestellt werden, die sich auf zwei Strukturmerkmale dieser Arbeit beziehen.

So wird der historische Hintergrund der einzelnen Fallbeispiele relativ ausführlich geschildert. Diese Ausführlichkeit liegt darin begründet, dass es aus Sicht des Verfassers keinen Sinn gemacht hätte, dem geschichtlichen Hintergrund eine hohe analytische Bedeutung zu attestieren - in der Form, dass dadurch Kernelemente der amerikanischen Wahrnehmung geprägt wurden - gleichzeitig aber seine Darstellung auf einen kurzen Absatz zu beschränken, so dass im Abwägen der Vor- und Nachteile zugunsten einer jeweils ausführlicheren Darstellung der Vorgeschichte der einzelnen Fallbeispiele entschieden wurde.

Der zweite Aspekt umfasst den retrospektiven Blick auf die untersuchten Ereignisse. So steht im Vordergrund dieser Arbeit die amerikanische Wahrnehmung zum damaligen Zeitpunkt. Auf Unterschiede zwischen der damals unmittelbaren Wahrnehmung und der historischen Einschätzung aus der Retrospektive wird in dieser Arbeit nur im Generellen, d.h. im vierten Teil der Arbeit, nicht aber in den jeweiligen Fallbeispielen eingegangen werden, da sich eine solche Darstellung nicht nur als zu umfangreich gestaltet hätte, sondern vor allem auch deshalb, weil heutiges historisches Wissen für die Rekonstruktion der Handlungsumwelten von Akteuren, und damit zusammenhängend für die Frage inwieweit deren Handeln von Ideen beeinflusst wurde, bedeutungslos bleiben muss.

I) Theorie und Konzeption

I a) Vortheoretische Annahmen

Zu Beginn meiner Ausführungen möchte ich kurz zwei theoretische Vorannahmen nennen, die meiner Arbeit zugrunde liegen.

Die grundlegende Annahme, die ich im Folgenden voraussetze, ist, dass es objektives Wissen gibt, und dass es im Prinzip möglich ist, Aussagen über kausale Zusammenhänge bzw. deren Wahrscheinlichkeit zu treffen¹. Diese Annahme zugrunde legend ergibt sich für mich die Möglichkeit, die Wirkungsmächtigkeit von Ideen und, davon abgeleitet, ihre Erklärungskraft für politische Ereignisse zu untersuchen. (Auch wenn eine plausible und umfassende Drittvariablenkontrolle, d.h. eine Überprüfung ob für die beobachteten Phänomene auch andere Gründe verantwortlich sein können, im Rahmen einer Magisterarbeit immer unbefriedigend bleiben muss).

Meine zweite theoretische Vorannahme geht davon aus, dass die Bildung von Kausalannahmen nicht von Faktoren wie Normen-, Rollen²- oder Sozialisationsmustern determiniert wird.

I b) Wirkung von Ideen bei Interdependenz und Erwartungsunsicherheit

Bevor im Folgenden der Analyseansatz vorgestellt wird, welcher der weiteren Untersuchung zugrunde liegt, soll an dieser Stelle kurz auf zwei Strukturmerkmale internationaler Politik bzw. die unterschiedlichen Formen ihrer analytischen Erfassung eingegangen werden, welche für meinen Untersuchungsgegenstand relevant erscheinen.

So befasst sich das Forschungsfeld der Internationale Politik (IP) generell mit dem Untersuchungsgegenstand des internationalen Systems bzw. der darin stattfindenden

¹ Für eine kurze Darstellung dieser epistemologischen Grundsatzfrage im Allgemeinen siehe: Risse, Thomas (2003): Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen. Warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Hellmann, Gunther/ Wolf, Klaus-Dieter/ Zürn, Michael (Hrsg.) (2003): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 99-132.

² Für eine Bestimmung der Begriffe Rollen und Kulturen im außenpolitischen Kontext siehe: Harnisch, Sebastian (2003): Theoretische Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels, in: Hellmann, Gunther/ Wolf, Klaus-Dieter/ Zürn, Michael (Hrsg.) (2003): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektive in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 313-361, hier v.a. 331.

Interaktionen³. Die Definition, was überhaupt ein System darstellt bzw. wie es sich sinnvoll definieren lässt, bleibt dabei aber oft ausgeblendet. Im Prinzip ergibt sich in diesem Zusammenhang die Möglichkeit einer quantitativen oder einer qualitativen Definition. In der quantitativen Definition setzt sich ein System zusammen aus seinen Einheiten (Staaten) und der Struktur (Verhältnis der Einheiten zueinander). Demzufolge gibt es ein internationales System, seit es Staaten gibt⁴. Eine weitere Unterscheidung bzw. Unterteilung wird dabei nicht vorgenommen. Dem steht die Sichtweise gegenüber, die nicht nur das Vorhandensein von Staaten, sondern auch eine *Wahrnehmung* von Interdependenz – entweder eine aktuelle oder eine potentielle – als Voraussetzung für die Existenz eines Systems ansieht⁵. Interdependenz wird hierbei verstanden als jedweder Zustand, in dem die Handlungen bzw. Entwicklungen des einen Akteurs in der Wahrnehmung eines anderen Akteurs für dessen eigene Ziele von Bedeutung sind – oder zumindest das Potential besitzen, in der Zukunft bedeutsam werden zu können⁶.

Überträgt man diese Sichtweise auf das Feld der internationalen Politik, so bedeutet dies, dass Staaten(-gruppen), die nur eine geringe Interdependenz aufweisen, auch kein (Staaten-)System bilden. Daraus folgt, dass theoretische Erklärungsansätze, die bewusst oder unbewusst auf Fallbeispielen mit einer relativ hohen Interdependenz aufbauen, in Frage gestellt werden müssten.

Der Untersuchungsgegenstand der amerikanischen Krisendiplomatie auf dem afrikanischen Kontinent erscheint aus dieser Perspektive auch deshalb geeignet, weil er – aus amerikanischer Sichtweise betrachtet – vor dem Hintergrund einer äußerst geringen Interdependenz stattfand, kam doch den Beziehungen zum afrikanischen Kontinent sowie der dort unternommenen Krisendiplomatie in der US-amerikanischen Außenpolitik, gemessen an anderen Politikbereichen, nur eine sehr geringe Bedeutung zu⁷.

³ Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (2003): Theorie(n) in der Lehre von den internationalen Beziehungen, in: in: Schieder, Siegfried, Spindler, Manuela (Hrsg.) (2003): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen: Leske + Budrich, 7-35, hier, S.17.

⁴ Eine solche Auffassung wird vor allem in neo-realistischen Ansätzen vertreten. Die Beziehung zwischen Staaten spielt in dieser Sichtweise nicht in Form von Interaktionen sondern nur in Form relativer Machtverteilung, und sich daraus konstituierender Bedrohungspotentiale eine Rolle. Siehe auch: Schörnig, Niklas (2003): Neorealismus, in: Schieder, Siegfried, Spindler, Manuela (Hrsg.)(2003): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen: Leske + Budrich, S. 61-69.

⁵ Für die Erwähnung einer „qualitativen Variable“ zur Definition eines Staatensystems siehe beispielsweise: Buzan, Barry: From international system to international society, structural realism and regime theory meet english school, *International Organization* 47 (3), Sommer 1993, S. 327-352, hier vor allem S. 333/4; Ebenso: Bull, Hedley (1977): *The Anarchical Society*, New York: Columbia University Press, S.5.

⁶ Als Indikatoren für Interdependenz können nach Buzan die Interaktionsdichte im Bereich von Krieg, Handel, Diplomatie und Migration gelten. Buzan, S. 331.

⁷ Clough, Michael (1992): *Free at Last? U.S. Policy Toward Africa and the End of the Cold War*, New York: Council of Foreign Relation Books, S.2.

Darüber hinaus bietet der Untersuchungsgegenstand auch den Vorteil, dass eine Reihe von potentiell intervenierenden Variablen vernachlässigt werden können. Die amerikanische Afrikapolitik war bis zum Bürgerkrieg in Somalia das nahezu uneingeschränkte Handlungsfeld der Exekutive. Sie war dabei geprägt von einer relativ hohen Handlungsautonomie von Spezialisten innerhalb der Regierungsbürokratie, die nur beeinflusst wurde durch kurzfristige, dann aber auch grundsätzliche Interventionen der politischen Leitungsebene. Dagegen scheint der Einfluss bzw. das Interesse von anderen Akteuren wie Kongress, Nicht-Regierungsorganisationen oder Interessenverbänden gering gewesen zu sein. Auch die Möglichkeit eines relevanten Einflusses der öffentlichen Meinung auf die politischen Entscheidungsträger erscheint aufgrund der geringen Präsenz dieses Politikfeldes in den Medien, bzw. in den öffentlichen Debatten im Allgemeinen, wenig plausibel.

Ein weiteres Strukturmerkmal in der Analyse von Außenpolitik stellt für mich die Frage nach der Erwartungssicherheit bzw. Erwartungsunsicherheit dar, mit der handelnde Akteure in der internationalen Politik – bewusst oder unbewusst- konfrontiert werden.

In den folgenden Untersuchungen gehe ich davon aus, dass außenpolitische Akteure nicht nach dem Prinzip des *homo oeconomicus* handeln (können). Unter *homo oeconomicus* verstehe ich dabei nicht eine besondere Motivationsstruktur⁸, sondern die Fähigkeit eines Akteurs, Vorhersagen von unbegrenzter Komplexität und Reichweite machen zu können⁹. Interessanterweise spielen in der Forschung zur internationalen Politik Ideen als Überwindungsstrategie von Unsicherheit eine eher geringe Rolle. Entweder wird – implizit oder explizit – angenommen, die handelnden Akteure würden über alle relevanten Informationen über sich selbst, die der weiteren relevanten Akteure sowie über alle relevanten Kontextvariablen, sowohl für die Gegenwart wie auch für die Zukunft, verfügen. Oder aber das Merkmal der Erwartungsunsicherheit wird als existent und analytisch relevant anerkannt, dann aber in den meisten Fällen verknüpft mit einem sich daraus ergebenden Anreiz zur Institutionalisierung, welche zur Überwindung von Erwartungsunsicherheit führen soll¹⁰. Dabei wird häufig ein Grad an Interdependenz vorausgesetzt – oder dieser sogar zur Voraussetzung von Erwartungsunsicherheit gemacht –, der nicht für die Gesamtheit der internationalen Beziehungen verallgemeinert werden kann. Auf welche Weise Akteure mit

⁸ Risse, S. 101.

⁹ Oder um präziser zu sein, ich gehe von einer „begrenzten“ Rationalität (*bounded rationality*) im Gegensatz zu einer „ökonomischen“ Rationalität (*standard economic rationality*) aus. Für eine Definition dieser beiden Typen von Rationalität siehe: Lupia, Arthur/ McCubbins, Mathew/ Popkin, Samuel (2000): *Beyond Rationality: Reason and the Study of Politics*, in: Lupia, Arthur/ McCubbins, Mathew/ Popkin, Samuel (Hrsg.): *Elements of Reason. Cognition, Choice and the Bounds of Rationality*, Cambridge: Cambridge University Press, S.1-23, hier vor allem S. 8.

Situationen von Erwartungsunsicherheit umgehen, wenn das Ausmaß von Interdependenz zu gering ist, um die Institutionalisierung von Handeln zu bewirken, bleibt dabei im Dunkeln. Die Politik der amerikanischen Krisendiplomatie auf dem afrikanischen Kontinent bietet sich auch in dieser Hinsicht als Untersuchungsgegenstand an, da der grundlegende Wandel in den Kontextbedingungen, und die damit einhergehende Erwartungsunsicherheit nach Ende des Kalten Krieges, sich in diesem Fall auf ein Politikfeld bzw. eine Region bezog, der aus amerikanischer Sicht nur eine untergeordnete Bedeutung zukam.

I c) Theoretischer Rahmen: Das Konzept von Goldstein/Keohane

Im Folgenden soll nun ein theoretischer Ansatz vorgestellt werden, in dem aus meiner Sicht eine Darstellung bzw. Kategorisierung der Wirkungsmächtigkeit von Ideen gefunden wurde, welche für meine Untersuchung einen geeigneten Ansatzpunkt bietet und daher als theoretische Basis für die weiteren Analysen dienen soll.

In ihrem 1993 erschienenen Buch *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*¹¹ untersuchen Keohane und Goldstein die Frage, welche Formen von Ideen sich im Bereich der Außenpolitik finden lassen und auf welche Art und Weise diese Ideen ihre Wirkungsmächtigkeit entfalten, d.h. Außenpolitik beeinflussen.

Ideen werden dabei von den Autoren definiert als Überzeugungen (*beliefs*) entweder einer einzelnen Person oder von einer Gruppe von Akteuren¹². Der Begriff der Überzeugung als analytische Kategorie ist dabei wertneutral, wobei allerdings unklar bleibt, ob mit dieser Kategorie ausschließlich bewusste oder auch unbewusst geteilte Auffassungen erfasst werden. Im Zentrum dieses theoretischen Ansatzes steht die Unterscheidung von drei Ideen-Kategorien, nämlich Überzeugungen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge (*causal beliefs*)¹³, normative Überzeugungen, durch welche richtiges und falsches, angemessenes und unangemessenes Handeln definiert wird (*principled beliefs*)¹⁴, und schließlich Weltbilder (*world views*)¹⁵, welche grundlegende Überzeugungen z.B. Fragen über die Existenz Gottes oder ethische Fundamentalfragen betreffen. Für den Regelfall gehen die Autoren davon aus, dass es sich bei *principled beliefs* um konkrete Über- oder Umsetzungen von abstrakten

¹⁰ Zangl, Bernhard (2003) : Regimetheorie, in: Schieder, Siegfried, Spindler, Manuela (Hrsg.) (2003): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen: Leske + Budrich, S. 117-141.

¹¹ Goldstein, Judith/ Keohane Robert (1993): *Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework*, in: Goldstein, Judith/ Keohane Robert (Hrsg.): *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca NY: Cornell University Press, S. 3-30.

¹² Goldstein/Keohane, S. 3.

¹³ Goldstein/Keohane, S. 10.

¹⁴ Goldstein/Keohane, S. 9.

¹⁵ Goldstein/Keohane, S. 9.

ethischen Grundeinstellungen (*world views*) mit Bezug auf eine konkrete Fragestellung oder einen spezifischen Kontext handelt.

Ideen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge (*causal beliefs*) sind hingegen frei von normativen Inhalten. Ihre Funktion besteht darin, den handelnden Akteuren die Interpretation ihrer Umwelt sowie die Definition von Zielen und Mitteln zum Erreichen dieser Ziele zu erleichtern, indem sie Antworten darauf geben, welche kausalen Zusammenhänge bestimmten Situationen oder Entwicklungen zugrunde liegen, und dadurch den Akteuren helfen, ihren gegebenen Handlungsspielraum und geeignete Handlungsoptionen zu bestimmen.

Im Vergleich zu *principled beliefs* und *world views* sind *causal beliefs* in diesem Analyseansatz am leichtesten veränderbar, wenn etwa Annahmen durch wissenschaftliche Forschungsergebnisse widerlegt oder nicht bestätigt werden¹⁶.

Mit dieser Definition von *world views* und *principled beliefs* umgehen die Autoren eine Festlegung in der Frage, inwieweit unbewusste Normen und Rollenauffassungen für die Wirkungsmächtigkeit von Ideen bedeutsam sind. Denn auch wenn die Autoren es nicht explizit benennen, so wird aus ihrer weiteren Vorgehensweise doch ersichtlich, dass sie unter normativen Ideen vor allem bewusst vertretene Weltanschauungen und normative Werte verstehen. Ebenfalls ausgespart bleiben in dieser Herangehensweise Ansätze, welche die Bedeutung von Ideen in ihrer konstitutiven Wirkung auf die Identitätsbildung eines Akteurs sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen für sein Handeln sehen.

Auch wenn das Aufgreifen dieser Aspekte sicherlich von Interesse wäre, so würde eine solche Herangehensweise den Rahmen einer Magisterarbeit sprengen, in deren Blickpunkt die amerikanische Afrikapolitik stehen soll. Im Folgenden wird aus diesem Grund die mögliche Wirkungsmächtigkeit von Ideen in ihrer Identität und Rollen definierenden Funktion, bzw. als Element einer unbewussten Sozialisation von Akteuren ausgeblendet werden.

Im Hinblick auf die weitere Untersuchung soll dabei im Folgenden der Ideentypus der Kausalannahmen (*causal beliefs*) – in diesem Ansatz definiert als wertneutrale Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge – den zentralen Bezugspunkt für die Analyse der Fallbeispiele und damit auch für die Überprüfung der Thesen bilden. Oder, um es noch deutlicher auszudrücken, in den weiteren Untersuchungen wird nahezu ausschließlich die Wirkungsmächtigkeit von Ideen untersucht werden, welche sich der Kategorie von wertneutralen Kausalannahmen zuordnen lassen.

¹⁶ Goldstein/Keohane, S.10.

I d) Untersuchungsgegenstand, Fallbeispiele und verwendete Quellen

Vor dem Hintergrund dieses Erklärungsansatzes soll in dieser Arbeit die Wirkungsmächtigkeit von Ideen auf Außenpolitik anhand der amerikanischen Krisendiplomatie auf dem afrikanischen Kontinent – als Teilbereich der amerikanischen Außenpolitik – im Zeitraum von 1988-1992 untersucht werden. Dabei liegt dieser Untersuchung eine Außenpolitikdefinition „mittlerer“¹⁷ Reichweite zugrunde, nach der Außenpolitik zu verstehen ist als Aktivitäten von Regierungsinstitutionen mit dem Ziel, Entwicklungen außerhalb ihres eigenen Staates zu beeinflussen¹⁸. Diese Definition von Außenpolitik hat für den zu untersuchenden Teilbereich der Krisendiplomatie die Auswirkung, dass darunter ausschließlich diplomatische Aktivitäten von offiziellen Regierungsinstitutionen verstanden werden, während außenpolitische Aktivitäten von Seiten der Legislative oder den Nicht-Regierungsorganisationen unberücksichtigt bleiben.

Ausgehend von dieser Definition von Außenpolitik wird dabei der Begriff der Krisendiplomatie verstanden als jedwede Form der Beteiligung von offizieller Seite – entweder in einer aktiven Vermittler- oder einer passiven Beobachterrolle – an diplomatischen Aktivitäten, die darauf ausgerichtet sind gewaltsame Konflikte zu beenden oder ihr Entstehen zu verhindern.

Konkret untersucht werden soll die amerikanische Krisendiplomatie dabei anhand einer Auswahl von vier Fallbeispielen, die im Hinblick auf eine Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse anhand folgender Kriterien zusammengestellt wurde:

- 1) Größtmögliche Abdeckung des Untersuchungszeitraums
- 2) Umfassung verschiedener afrikanischer Regionen
- 3) Existenz von dauerhaften Konflikten (im Unterschied zu kurzfristigen Staatsstreichen)

Gleichzeitig soll anhand der Fallbeispiele auch ermöglicht werden, das Konkurrenzverhältnis der beiden prinzipiellen Handlungsoptionen in diesem Bereich – nämlich das Einnehmen eines passiven Beobachterstatus oder der Ausübung einer aktiven Vermittlerrolle – sowie die

¹⁷ Diese Außenpolitikdefinition ist angesiedelt zwischen einer engen Definition, nach der unter den Begriff der Außenpolitik nur die Beziehungen zwischen offiziellen Staatsinstitutionen fallen, und einer weiten Definition, nach der alle Formen von externen Beziehungen, sowohl von staatlicher als auch nicht-staatlicher Seite, mit dem Begriff Außenpolitik erfasst werden. Der Vorteil einer Definition „mittlerer“ Reichweite besteht darin, dass auch amerikanische Aktivitäten gegenüber nicht-staatlichen Akteuren, d.h. in unserem Fall vor allem Rebellengruppen erfasst werden können, ohne damit gleichzeitig den Begriff der Außenpolitik zu entgrenzen, mit dem Resultat, dass in diesem Fall alle von amerikanischen Akteuren ausgehenden (Vermittlungs-) Aktivitäten im Bereich der untersuchten Krisen Bestandteil der Untersuchung sein müssten.

¹⁸ Diese Definition selbst, wie auch das Prinzip der Unterteilung von Außenpolitikdefinitionen in eine enge, mittlere und weite Kategorie, stammen aus: Manners, Ian; Whitman, Richard (Hrsg.): *The foreign policies of European Union Member States*, Manchester University Press, Manchester 2002.

sich darauf beziehenden Konflikte innerhalb der amerikanischen Administration nachvollziehbar zu machen.

Anhand dieser Kriterien wurden folgende Fälle für die Untersuchung ausgewählt:

- Liberia (Der Sturz von Samuel Doe, September 1990)
- Somalia (Der Sturz Siad Barres, Januar 1991)
- Äthiopien (Der Sturz von Mengistu Haile Mariam, Mai 1991)
- Mosambik (Das Friedensabkommen von Rom, Oktober 1992)

Neben dem ereignisgeschichtlichen Kern, d.h. der konkret erfolgten oder unterbliebenen Handlungen, sollen aber vor allem auch die vor- und nachgelagerten Einschätzungen und Diskussionen innerhalb der Administration Gegenstand der Untersuchung sein, wobei der Untersuchungsfokus dabei auch auf die dynamischen Entwicklungen und Prozesse dieser Einschätzungen und Diskussionen gerichtet ist. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung werden die vier Fallbeispiele auch nicht als isolierte und voneinander unabhängige Einzelereignisse verstanden, sondern als Teilbereiche eines chronologischen Prozesses, bei dem die angewandte Handlungsstrategie in einem konkreten (Konflikt)Fall gleichzeitig auch die Diskussionen, Handlungen und Bewertungen der Krisendiplomatie in späteren Fällen mit beeinflussen sollte.

Die Untersuchung eines Fallbeispiels ist dabei jeweils¹⁹ in drei Abschnitte gegliedert.

- 1) eine Überblicksdarstellung über die Geschichte des Landes, seiner Stellung im Kalten Krieg und seinen Beziehungen zu den USA
- 2) eine Beschreibung der gewaltsamen Konflikte und den damit verbundenen Machtwechseln am Ende des Kalten Krieges, sowie den dadurch geschaffenen Kontextbedingungen für mögliche Formen der Einflussnahme von US-amerikanischer Seite.
- 3) eine Darstellung der US-amerikanischen Krisendiplomatie sowie eine Analyse der Wahrnehmungen bzw. Bewertungen innerhalb der Administration in Bezug auf die konkret unternommenen oder unterbliebenen Handlungen.

Bevor dazu im folgenden Abschnitt die zentrale Fragestellung dieser Arbeit und die davon abgeleiteten Thesen dargestellt werden, soll an dieser Stelle noch kurz auf die verwendete Literatur eingegangen werden, deren Umfang zu diesem Themenbereich äußerst

¹⁹ Da es in der Geschichte Mosambiks nie zu einem gewaltsamen Wechsel an der Staatsspitze gekommen ist, sind die weiteren Ausführungen mit der Konfliktgeschichte, sowie der amerikanischen Rolle bzw. Selbstwahrnehmung darin nur in zwei, -und nicht wie in den übrigen Fallbeispielen in drei- Teilbereiche aufgegliedert

überschaubar ist. Als Problem erweist sich dabei die Tatsache, dass dieses Themengebiet ein Schattendasein, sowohl im Bereich der Forschung zur amerikanischen Außenpolitik als auch in der Afrika-Forschung fristet, und sich die wenige Forschung in diesem Bereich entweder auf die Zeit des Kalten Krieges oder auf die Fälle der missglückten Intervention in Somalia 1993 bzw. der unterbliebenen Intervention in Ruanda (1994) bezieht. Darüber hinaus lässt sich in vielen dieser Arbeiten eine starke „ex-post“-Perspektive ausmachen, die sich stärker auf den im Nachhinein diagnostizierten Ereignisverlauf als auf die unmittelbare Wahrnehmung der Akteure im Bezug auf diese Ereignisse konzentriert. Dennoch war es aus Sicht des Verfassers möglich mit dem bestehenden Literaturangebot diese Arbeit zu verfassen, wobei zwei Werken eine zentrale Bedeutung zukommt. Dabei handelt es sich zum einen um die Abhandlung von Peter Schraeder, der 1994 unter dem Titel *„United States Foreign Policy. Incrementalism, Crisis and Change“*²⁰ ein Standardwerk über die amerikanische Afrikapolitik veröffentlicht hat, dessen analysierte Zeitspanne von Beginn des Kalten Krieges bis Anfang der neunziger Jahre reicht. Zum anderen nehmen die Erinnerungen des damaligen in der Bush-Administration für Afrika zuständigen Stellvertretenden Außenministers Herman Cohen einen zentralen Platz ein, der im Jahr 2000 unter dem Titel *„Intervening in Africa. Superpower Peacemaking in a Troubled Continent“*²¹ eine persönliche Rückschau auf die amerikanische Afrikapolitik von 1988-1992 veröffentlicht hat. Bei aller Vorsicht, mit der einem solchen Quellentypus begegnet werden muss, bietet diese Arbeit doch aufschlussreiche Einblicke in die damals im Bezug auf afrikanische Konflikte dominierenden Wahrnehmungsmuster. Ebenfalls von Bedeutung für diese Arbeit waren dabei auch die Arbeiten von Michael Clough, dessen Veröffentlichung von 1992 unter dem Titel *„Free at last? U.S. Policy toward Africa and the End of the Cold War“*²² einen guten Einblick in die generelle Wahrnehmung des afrikanischen Kontinentes zu Beginn der neunziger Jahre bietet; sowie die Untersuchung des nigerianischen Politikwissenschaftlers Adekeje Adebajo, der sich in seinem im Jahr 2000 erschienen *„Liberia’s Civil War. Nigeria ECOMOG and Regional Security in West Africa“*²³ auch mit der Rolle der amerikanischen Krisendiplomatie in diesem Fall beschäftigt.

²⁰ Schraeder, Peter (1994): *United States Foreign Policy toward Africa. Incrementalism, Crisis and Change*, Cambridge; Cambridge University Press.

²¹ Cohen, Herman (2000): *Intervening in Africa. Superpower Peacemaking in a Troubled Continent*, Basingstoke: Macmillian

²² Clough, Michael (1992): *Free at Last? U.S. Policy Toward Africa and the End of the Cold War*, New York: Council of Foreign Relation Books.

²³ Adebajo, Adekeye (2002): *Liberia’s Civil War. Nigeria ECOMOG and Regional Security in West Afrika*, London: Lynne Rienner Publishers.

Darüber hinaus spielen in meiner Arbeit die veröffentlichten Stellungnahmen von Herman Cohen vor den jeweiligen für Afrika zuständigen Unterausschüssen des Kongresses, eine wichtige Rolle, da sich in ihnen Elemente der unmittelbaren und zeitnahen Wahrnehmungen und Einschätzungen der Administration im Hinblick auf das afrikanische Konfliktgeschehen finden lassen.

I e) Fragestellung und Thesen

In Bezug auf diesen Untersuchungsgegenstand ergibt sich für die weitere Arbeit folgende Fragestellung:

Welche Bedeutung haben Ideen für die Erklärung der amerikanischen Krisendiplomatie auf dem afrikanischen Kontinent im Zeitraum von 1988-1992?

Im Zusammenhang mit dieser Fragestellung sollen dabei folgende drei Thesen untersucht werden:

- 1) Ideen in Form von wertneutralen Kausalannahmen (*causal beliefs*) waren in Bezug auf die amerikanische Krisendiplomatie in Afrika in der Hinsicht wirkungsmächtig, als dass die normative Legitimation dieser Politik durch die Qualität der verfolgten Ziele (Beendigung von gewaltsamen Konflikten) unumstritten war, und die konkrete Krisendiplomatie – verstanden als Prozess der Umsetzung dieser Ziele – damit als reines Effizienzproblem wahrgenommen wurde, dessen Lösungsstrategien sich an Kausalannahmen orientierten bzw. durch diese bestimmt wurden.
- 2) Diese Kausalannahmen waren dabei das Ergebnis eines induktiven Prozesses, in dem Einzelerfahrungen zusammengefasst und mit der Zeit zu allgemeinen Kausalannahmen verdichtet wurden.
- 3) Der Prozess der Verdichtung von Einzelerfahrungen zu allgemeinen Annahmen blieb im Fall des Untersuchungsgegenstandes einseitig, da es an alternativen Interpretationsrastern zur Bewertung der gemachten Erfahrungen fehlte.

II) Amerikas Afrikapolitik von 1945 bis 1988

Nachdem die bisherigen Ausführungen den theoretischen Grundlagen dieser Arbeit gewidmet waren, soll an dieser Stelle nun ein kurzer Überblick über die amerikanische Afrikapolitik während des Kalten Krieges gegeben werden, um die Einordnung der späteren Ausführungen in einen politischen/historischen Kontext zu ermöglichen und damit auch das Aufzeigen von Brüchen und Kontinuitäten in der Phase nach dem Ende des Kalten Krieges zu erleichtern.

Im Folgenden soll diese Zeitspanne in vier Phasen gegliedert werden.

Der erste Abschnitt umfasst den Zeitraum von 1945 -1965 und beschäftigt sich vor allem mit der Ungewissheit auf amerikanischer Seite um 1960 in Bezug auf die Frage, ob und wenn ja welche Auswirkungen das rapide Anwachsen unabhängiger afrikanischer Staaten²⁴ auf den Ost-West Konflikt haben würde.

Der zweite Abschnitt beschäftigt sich mit der Dekade von 1965-1975, in welcher sich bei der amerikanischen Administration die Auffassung durchsetzte, dass es sich bei Afrika um eine Region handele, der in Bezug auf den Ost-West Konflikt nur eine geringe strategische Bedeutung zukomme.

Der dritte Abschnitt beschreibt die Zeitspanne von 1975-1988, eine Phase einer erneut zunehmenden Relevanz des afrikanischen Kontinentes im Kalten Krieg, die ihren Ausdruck vor allem in einem aktiven politischen und/oder militärischen Engagement der Supermächte in die Konflikte von Angola, Äthiopien und Somalia fand.

Das Jahr 1988 markiert den Wendepunkt der amerikanischen Afrikapolitik in der Hinsicht hin, als dass der Ost-West-Konflikt als alles entscheidendes Koordinatensystem für die Bestimmung, Hierarchisierung und Durchführung von Politiken an Bedeutung verlor, und im Zustandekommen des Friedensvertrages von Brazzaville (1988) – bzw. der vorangegangenen Kooperation der Supermächte – dieser Wandel auch zum ersten Mal unübersehbare Auswirkungen haben sollte.

²⁴ Allein im Jahr 1960 erlangten 17 afrikanische Staaten ihre Unabhängigkeit.

II a) 1945-1965

In den ersten anderthalb Jahrzehnten nach Ende des Zweiten Weltkrieges ist es kaum möglich, überhaupt von der Existenz einer eigenständigen amerikanischen Afrikapolitik zu sprechen. Dies liegt darin begründet, dass man auf amerikanischer Seite dieser Region keinerlei sicherheitspolitische oder wirtschaftliche Bedeutung beimaß und sich darüber hinaus fast alle afrikanischen Gebiete unter der Kontrolle der europäischen Kolonialmächte befanden²⁵.

Auch wenn man auf amerikanischer Seite im Prinzip das Selbstbestimmungsrecht der Völker und damit eine generelle Dekolonisation befürwortete, war man doch nicht bereit, es darüber zu einem Konflikt mit anderen europäischen Ländern kommen zu lassen, deren Kooperation in der NATO für zu wichtig erachtet wurde, um sie wegen ein paar ‚bedeutungslosen‘ Kolonien in Afrika zu beeinträchtigen. Dies änderte sich, als ab Ende der fünfziger Jahre der Prozess der Dekolonialisierung auf dem afrikanischen Kontinent massiv an Dynamik gewann und in den folgenden Jahren fast alle Kolonialgebiete in die Unabhängigkeit entlassen wurden. Diese dramatische Zunahme unabhängiger Staaten musste dabei bei der neu ins Amt gekommenen Kennedy-Administration die Frage aufkommen lassen, ob diese Entwicklung in irgendeiner Weise für den Kontext des Kalten Krieges von Bedeutung sein würde. Oder anders ausgedrückt, die Frage nach der strategischen Bedeutung des afrikanischen Kontinentes, und damit einhergehend seiner Bedeutung für die eigenen Sicherheitsinteressen, musste aus amerikanischer Sicht um das Jahr 1960 neu bewertet werden²⁶. Der daraus folgende Lernprozess bündelte sich in den Ereignissen um die Unabhängigkeit des und den nachfolgenden gewaltsamen Konflikt im Kongo von 1960-1965.

Bereits wenige Wochen nach der Erklärung der Unabhängigkeit von Belgien am 30. Juni 1960 war es in der neugegründeten Republik Kongo zu Meutereien sowie zur Sezession der wirtschaftlich wichtigen Provinz Katanga gekommen, was begleitet wurde von einem innenpolitischen Machtkampf zwischen dem neuen Präsidenten Joseph Kasavubu und seinem Premierminister Patrice Lumumba. Aus der Sicht Washingtons, wo zu diesem Zeitpunkt noch

²⁵ Siehe dazu auch exemplarisch die Aussage von Henry Byroade, Deputy Assistant Secretary of State, aus dem Jahr 1953: „*Let us be frank in recognizing our stake in the strength and stability of certain European nations.... We cannot blindly disregard their side of the colonial question without injury to our own security*“, begedruckt in Clough, S. 5. Als Indiz dafür kann auch die Tatsache gelten, dass erst 1958, mit dem Bureau of African Affairs, im State Department eine, ausschließlich für Afrika zuständige Abteilung in einem U.S. Ministerium eingerichtet wurde. Eigenständige Afrika-Abteilungen richteten in der Folgezeit auch das CIA (1960) und das Department of Defense (1982) ein. Siehe dazu: Schraeder, Peter (1994): *United States Foreign Policy toward Africa. Incrementalism, Crisis and Change*, Cambridge; Cambridge University Press, S. 17/18.

keine Einigkeit über die strategische Bedeutung Afrikas nach der Dekolonialisierung bestand, wurde das Szenario einer erfolgreichen Expansion des kommunistischen Einflussbereiches in einem Land von der Größe Mitteleuropas als ebenso gefährlich wie realistisch eingestuft²⁷. Während allerdings die Eisenhower-Administration die Hauptgefahr dieser Expansion in der Person des kongolesischen Premierministers Lumumba gesehen und vor diesem Hintergrund auf dessen Absetzung hingewirkt hatte, deutete die Kennedy-Administration vor allem den möglichen Zerfall des Kongo in eine Reihe von Einzelstaaten als Hauptgefahr möglicher kommunistischer Expansionsbestrebungen. Das daraus abgeleitete Interesse an der territorialen Integrität des Kongo führte wiederum zu einem Konflikt mit dem NATO-Partnerland Belgien, das sich größere eigene Einflussmöglichkeiten in einem zersplitterten Kongo ausrechnete und aus diesem Grund die Sezession der Provinz Katanga unterstützte.

Gegen die Interessen Belgiens befürwortete die amerikanische Regierung daher die gewaltsame Wiedereingliederung der Provinz Katanga durch den Einsatz von Truppen der *Operation des Nations Unies au Congo* (ONUC), die seit dem Juli 1960 auf Ersuchen der kongolesischen Regierung im Land stationiert worden waren. Zwar gelang es den UN-Truppen im Jahre 1963 die Sezession Katangas gewaltsam zu beenden und die territoriale Integrität des Kongo vorläufig zu sichern, aber aus Sicht der amerikanischen Regierung hatte sich der gewählte Ansatz zur Interessensverfolgung als in jeder Hinsicht zu kostspielig erwiesen. Dabei ging es noch nicht einmal so sehr um die finanziellen, sondern eher um die politischen Kosten. Die sich über mehrere Jahre hinziehende Konfrontation zwischen den Aufständischen und den UN-Truppen, die begleitet worden war von Berichten über Gräueltaten von UN-Soldaten an mit den Aufständischen verbündeten weißen Siedlern, hatte innenpolitisch zeitweise massive Kritik hervorgerufen. Kritiker hatten vor allem im Anführer der Sezessionsbewegung Moïse Tshombe einen antikommunistischen Verbündeten gegen die Expansionsbestrebungen des Ostblocks im Kongo gesehen. Darüber hinaus hatte das Ende der Katanga-Sezession nicht die erhoffte generelle Stabilität im Kongo gebracht²⁸. Während die innenpolitischen Auseinandersetzungen zwischen dem Präsidenten und wechselnden Premierministern weitergingen, kam es bereits 1963 im Osten des Landes erneut zu einem Aufstand, der sog. Simba-Rebellion, in dessen Verlauf weite Teile des Landes unter die Kontrolle der Rebellen gerieten. Mit der erneuten Gefahr eines Zusammenbruchs des Kongo konfrontiert, wendete sich die amerikanische Regierung einer neuen Strategie zu, durch

²⁶ Clough, S. 6

²⁸ Jackson, Henry (1984): *From the Congo to Soweto. U.S. Foreign Policy Toward Africa Since 1960*, New York: Morrow, S. 41.

welche die Stabilität des Kongo zu geringeren Kosten erreicht werden sollte, als das in Katanga der Fall gewesen war. Unter der logistischen Leitung des CIA und mit der Unterstützung Belgiens kam es noch im selben Jahr zur Aufstellung einer Söldnerarmee, der es gelang, den Aufstand im darauffolgenden Jahre niederzuschlagen. Wie bereits in den vorangegangenen verdeckten Aktionen der CIA im Iran (1953) und Guatemala (1954), hatten sich diese als überaus effizient erwiesen, ohne dabei nennenswerte materielle oder politische Kosten zu verursachen.

Zusammen mit der von den USA im Vorfeld gebilligten Machtübernahme im Kongo durch Mobutu Sese Seko im Jahr 1965 war es aus amerikanischer Sicht gelungen, die Lage im zentralafrikanischen Land zu stabilisieren, ohne dass ein weiterer Zerfall in Einzelstaaten und/oder ein „Abdriften“ des Kongo in den Einflussbereich des Ostblocks zu befürchten stand.

II b) 1965-1975

Das Jahrzehnt von 1965-1975 war in Bezug auf die amerikanische Afrikapolitik gekennzeichnet durch die Erfahrungen der Kongo-Krisen, aus welchen auf amerikanischer Seite drei prinzipielle Schlussfolgerungen für die Afrikapolitik gezogen wurden:

- 1) Der afrikanische Kontinent, und mit ihm die Summe der neuen unabhängigen Staaten, besaß für die Auseinandersetzung des Kalten Krieges eine wesentlich geringere strategische Bedeutung, als um 1960 für möglich gehalten bzw. befürchtet worden wa²⁹r.
- 2) Um die begrenzten Interessen in diesem Teil der Welt sicherstellen zu können, reichte es aus, die Stabilität und Loyalität von regional bedeutsamen Regimen bzw. Machthabern (vor allem Südafrika, Kongo, Nigeria und Kenia) sicherzustellen.
- 3) Für den Fall, dass der Sturz einer dieser Regierungen durch dem internationalen Kommunismus zugeordnete Kräfte drohte, hatte sich aus amerikanischer Sicht der Einsatz von verdeckten CIA-Missionen bzw. das damit verbundene Aufstellen von Söldnertruppen bewährt.

Diese Wahrnehmung wurde dadurch verstärkt, dass die Auffassung von der generell begrenzten strategischen Bedeutung Afrikas im Kalten Krieg sich nicht auf die amerikanische Seite beschränkte. Sowohl bei der zweiten Supermacht als auch im Lager ihres Konkurrenten

²⁹ Die Veränderungen in der Bedeutung, welche die amerikanischen Administrationen dem afrikanischen Kontinent beimaßen lassen sich dabei auch in der Veränderungen der Entwicklungshilfe Budgets ablesen: So betrug die Overseas Development Assistance (ODA) im Jahr 1958; \$ 100 Mio. welche dann bis zum Jahr 1962

China lässt sich für die zweite Hälfte der sechziger Jahre ein rückläufiges Engagement in Afrika ausmachen³⁰. Oder anders formuliert: bei der Auffassung von der begrenzten Bedeutung dieser Region scheint es sich um einen Konsens gehandelt zu haben, der von allen relevanten Großmächteuren geteilt wurde.³¹ Natürlich verschwand der afrikanische Kontinent in dieser Zeit nicht völlig aus den strategischen Überlegungen der USA. So behielt Äthiopien, aufgrund der US-amerikanischen Militärstation bei Asmara bis 1973³², eine gewisse strategische Bedeutung. Und auch weiterhin sollte es generell für afrikanische Staaten möglich bleiben, von den Großmächten finanzielle Ressourcen für geleistete „Bündnistreue“ zu erhalten – Summen, die für die Supermächte vernachlässigbar waren, im afrikanischen Kontext aber über Machterhalt oder Machtverlust entscheiden konnten. Aber als Ganzes betrachtet blieb der afrikanische Kontinent aus amerikanischer Sicht von untergeordneter Bedeutung, und die unternommene Außenpolitik daher vor allem auf Routine-Aktivitäten beschränkt.

II c) 1975-1988

Diese scheinbare Übersichtlichkeit und die damit verbundene Erwartungssicherheit in der Afrikapolitik endete 1974 mit der für die amerikanische Regierung unterwarteten Nelkenrevolution in Portugal und der sich 1975 daraus ergebenden Unabhängigkeit der portugiesischen Kolonien Kap Verde, Guinea-Bissau, Mosambik und Angola. Dieser Vorgang allein hätte nicht ausgereicht, zu einem Wendepunkt in der amerikanischen Afrikapolitik zu führen. Auch die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit, dass in diesen neuen unabhängigen Staaten Rebellenbewegungen an die Macht kommen könnten, die während ihres Unabhängigkeitskampfes in Verbindung mit Moskau gestanden hatten, wäre alleine noch kein Grund gewesen, der die amerikanische Regierung veranlasst hätte, im großen Umfang aktiv zu werden. Dafür waren diese Staaten in allen Belangen zu unbedeutend. Erst durch die Entscheidung an der Spitze der amerikanischen Administration – gegen den ausdrücklichen Rat des für Afrika zuständigen Spitzenbeamten – in den angolanischen

auf \$ 519 Mio. anstieg, und im Anschluss bis zum Jahr 1973 wieder auf \$ 286 Mio. zurück zu gehen. Clugh, S. 6/7.

³⁰ Laidi, Zaki (1990): *The Superpowers and Africa. The Constraints of Rivalry*, Chicago: University of Chicago Press.

³¹ Dieser Konsens bzw. die dahinterliegenden Erfahrungen mögen dabei in diesem Zusammenhang auch Eingang gefunden haben in die Détente-Konzeption der Nixon/Kissinger-Administration, war diese doch unter anderem auch darauf ausgerichtet, kostspielige Blockkonfrontationen in strategisch bedeutungslosen Randregionen zu vermeiden.

³² Aufgrund der verbesserten technischen Möglichkeiten zum Abhören des gegnerischen Funkverkehrs vor allem durch eine Verbesserung der Satellitentechnik verlor die amerikanische Militärstation seit Beginn der siebziger

Bürgerkrieg einzugreifen³³, gewann die amerikanische Afrikapolitik wieder an Dynamik; eine Dynamik allerdings, welche sich anfangs sehr zu Ungunsten ihres Initiators entwickeln sollte. Über die Gründe für dieses Eingreifen muss bis heute spekuliert werden. Allerdings kann die Argumentation, es hätte eine erzwungene Reaktion auf ein vorausgegangenes Engagement der Sowjetunion in Angola gegeben, nach der Aktenlage als widerlegt angesehen werden. Auch ökonomische Interessen dürften nicht den Ausschlag gegeben haben³⁴.

Was aber auch immer die Gründe gewesen sein mögen³⁵, bis heute unumstritten ist die Einschätzung, dass der Interventionsversuch mit einem völligen Scheitern für die amerikanische Seite endete. Nach den Planungen sollte durch eine parallele Invasion von südafrikanischen Truppen aus dem Süden³⁶ und kongolesischen Truppen aus dem Norden, unterstützt durch amerikanische Geheimdienstinformationen und materielle Unterstützung für die bewaffneten Rebellengruppen von FNLA und UNITA³⁷, innerhalb kürzester Zeit die Hauptstadt Luanda eingenommen und die De-facto-Regierung der MPLA gestürzt werden. Unberücksichtigt in diesen Planungen blieb dabei die Möglichkeit einer externen Intervention zugunsten der MPLA, welche dann aber durch die massive Verlegung von kubanischen Truppen nach Angola ab Herbst 1975 eintrat und zu einem völligen Scheitern des Vorhabens führte.

Das Problem aus amerikanischer Sicht war dabei nicht so sehr die Stabilisierung der sozialistischen MPLA-Regierung, sondern der Umstand, dass diese Stabilisierung das Ergebnis des gescheiterten amerikanischen Versuchs darstellte, weiterhin Handlungsfähigkeit bei der Eindämmung kommunistischer Expansionsbestrebungen zu demonstrieren, und dass

Jahre an Bedeutung. Bereits im August 1973, also mehr als ein Jahr vor dem Sturz des Kaisers, wurde ihre entgeltliche Schließung für das Jahr 1978 festgesetzt.

³³ Davis, Nathaniel (1978): The Angolan Decision of 1975. A Personal Memoir, in: Foreign Affairs 59 (2), S. 109-124.

³⁴ Am plausibelsten erscheint auch aus heutiger Sicht die Annahme, dass sich die Ford/Kissinger-Administration mit einem raschen Erfolg in Angola Luft in den innenpolitischen Auseinandersetzungen verschaffen wollte. Der Fall von Saigon (1974) sowie das Ende autoritärer Regime in Portugal (1974), Spanien und Griechenland (1975), was in beiden Fällen verbunden war mit der amerikanischen Befürchtung vor einer Ausweitung des kommunistischen Einflussbereiches in Europa, hatte zu scharfen Angriffen des rechten Flügels in der republikanischen Partei geführt, welcher eine Kooperationsstrategie der Ford/Kissinger-Administration mit dem Ostblock als illusorisch und damit das Konzept von Détente als gescheitert ansah. Vor diesem Hintergrund musste ein Eingreifen in Angola für die amerikanische Administration vor allem deshalb verlockend erscheinen, da ein dortiger Erfolg auf der einen Seite eine Entlastung in den innenpolitischen bzw. innerparteilichen Konflikten versprach, ohne damit auf der anderen Seite die Politik von Détente zu gefährden. Siehe dazu auch: Gleijeses, Piero (2002): Conflicting Missions. Havana, Washington and Africa 1959-1976, Chapel Hill: University of North Carolina Press.

³⁵ Siehe dazu auch die Aussage Henry Kissinger vor dem Kongress: „America’s modest direct strategic and economic interests in Angola are not the central issue. The question is whether America still maintains the resolve to act responsible as a great power. Senate Committee on Foreign Relations, Subcommittee on African Affairs, Jan/Feb. 1976. Abgedruckt in Clough, S. 11.

³⁶ Der Einmarsch der südafrikanischen Truppen erfolgte im Oktober 1975, Gleijeses, S. 301.

³⁷ Insgesamt wurden von Juli bis August 1975, im Rahmen der CIA Operation IA FEATURE, von amerikanischer Seite ca. \$ 27,5 Mio. aufgewendet. Gleijeses, S. 293.

zudem diese Stabilisierung durch eine massive Intervention des Ostblocks – und als solche wurde der kubanische Truppeneinsatz verstanden – erfolgt war.³⁸

Auch wenn Afrika nach diesem Ereignis weiterhin nicht der strategische Stellenwert anderer Kontinente wie z.B. Europa eingeräumt wurde, so sollte es in den Folgejahren doch wieder zunehmend aus der Perspektive des Kalten Krieges betrachtet werden, welcher ab 1979 parallel einherging mit einer strategischen Aufwertung der ostafrikanischen Region um das Horn von Afrika im Zuge der sog. Carter-Doktrin.³⁹

Die massive Stationierung von kubanischen Soldaten in Angola, der Seitenwechsel Äthiopiens (1977) und die anschließende sowjetisch-kubanische Unterstützung Äthiopiens gegen eine Invasion Somalias (1977-78), sowie die beiden Inversionsversuche gegen Kongo durch Exil-Kongolesen, die von angolanischem Gebiet aus ihren Anfang nahmen, wurde dabei verstärkt als Ausdruck einer aggressiven Expansionsstrategie des internationalen, von Moskau gesteuerten Kommunismus gedeutet – eine Interpretation, die sich mit dem Machtantritt Ronald Reagans 1982 noch verstärken sollte. Für unseren Kontext bedeutsam ist dabei die Tatsache, dass in der neu ins Amt gekommenen Reagan-Administration eine ‚globale‘ Sichtweise des Kalten Krieges dominierte, nach der Konflikte in der Dritten Welt vor allem das Ergebnis des Expansionsstrebens Moskaus darstellten, und deren Befürworter sich durch die Machtergreifung der Sandinisten in Nicaragua und den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan (beides 1979) bestätigt sahen⁴⁰. Von dieser Einschätzung ausgehend, sollte dieser ‚expansiven‘ Strategie des Kommunismus mit zwei Mitteln begegnet werden, nämlich durch eine massive Aufrüstung einerseits und durch die Unterstützung anti-kommunistischer Rebellenbewegungen in Entwicklungsländern andererseits. Der zweite Teil dieses Ansatzes, der auch unter dem Schlagwort „Reagan-Strategie“ bekannt geworden ist, sollte für die amerikanische Afrikapolitik deshalb bedeutsam werden, da neben Kambodscha, Nicaragua und Afghanistan diese Strategie vor allem auf Angola angewendet und dort anti-kommunistische Rebellengruppen unterstützt wurden.

³⁸ Darüber hinaus hatte das Publikum werden des Inversionsversuches und der damit verbundenen Kooperation amerikanischer Stellen beim südafrikanischen Truppeneinsatz in Angola innenpolitisch für massive Unruhe gesorgt, was schließlich Anfang 1976 zur Verabschiedung des sog. Clark-Amendments führte, das der Administration ein weiteres geheimdienstliches Eingreifen in den angolanischen Bürgerkrieg untersagte. Gleijeses S. 332.

³⁹ Nach dem Machtwechsel im Iran und dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan 1979 wurden in der sog. Carter-Doktrin die amerikanischen Interessen am Golf als ‚vital‘ eingestuft und damit die Möglichkeit eines Einsatzes militärischer Mittel legitimiert. Als unverzichtbarer Bestandteil eines solchen militärischen Einsatzes bzw. des dafür notwendigen Truppenaufmarsches wurde dabei die Schaffung bzw. der Ausbau von Militärbasen in Ostafrika, dabei vor allem in Somalia, angesehen. Clough, S. 11.

⁴⁰ Für eine aufschlussreiche Analyse der ideologischen Annahmen, welche dieser Auffassung zugrunde lagen, siehe: Schlesinger (1983): Arthur: Foreign Policy and the American Character. in: Foreign Affairs 62 (1), S. 1-16.

Entscheidend waren dabei im Fall von Angola weniger die direkt von der Regierung aufgewendeten Geldmittel, die in ihrem Umfang von jährlich ca. \$15 Mio⁴¹ überschaubar blieben⁴² und auch erst eingesetzt werden konnten, nachdem es der Administration 1985⁴³ gelungen war, eine Mehrheit im Kongress für die Aufhebung des Clark-Amendments zu finden⁴⁴, sondern vor allem die internationale politische Aufwertung der Rebellenbewegung UNITA, sowie die direkt oder indirekt darauf zurückzuführenden Unterstützungsleistungen von Drittstaaten.

Betrachtet man in diesem Zusammenhang die Gesamtheit der amerikanischen Afrikapolitik dieser Zeit, so gingen die Auswirkungen dieser Verschärfung des Kalten Krieges auf dem afrikanischen Kontinent aber weit über den Fall Angola hinaus.

So erschien es aus Sicht der Administration von großer Bedeutung, international keinen Zweifel daran aufkommen zu lassen, dass verbündete Staaten im Kalten Krieg mit einer ‚Bündnisdividende‘ durch die Vereinigten Staaten rechnen konnten. Als Konsequenz daraus lassen sich für diesen Zeitraum für den afrikanischen Kontext signifikante Erhöhungen der finanziellen Mittel sowie Formen der politischen Unterstützung für afrikanische Verbündete wie Somalia, Tschad, Südafrika oder Liberia⁴⁵ ausmachen.

Im Hinblick auf die generelle ‚Berechenbarkeit‘ oder ‚Übersichtlichkeit‘ lässt sich dabei feststellen, dass dieser Zeitabschnitt, vor allem in der amerikanischen Rückschau, von einem hohen Maß an ‚Übersichtlichkeit‘ gekennzeichnet war; bestimmte sich doch das Verhältnis zu einzelnen Staaten im Allgemeinen sowie zu den gewaltsamen Konflikten im Speziellen nahezu ausschließlich nach einer einfachen Freund-Feind- bzw. Verbündeter-Gegner-Kategorisierung, die ihren Bezugspunkt in der Funktionslogik des Kalten Krieges hatte.

⁴¹ Diese Summe nimmt sich vor allem dann bescheiden aus, wenn man bedenkt, dass die südafrikanische Armee für ihre regelmäßigen militärischen Operationen in Angola, die vor allem der UNITA zugute kamen, jährlich ca. \$1,6 Mrd. ausgab. Ob und in welchem Umfang es zu einer amerikanischen Kompensation dieser Kosten an Südafrika gekommen ist, bleibt bis heute unklar.

⁴² Diese Summe muss dabei vor allem im Verhältnis gesehen werden zu den ca. \$ 1.6 Mrd. die von Südafrika jährlich für militärische Operationen in Angola ausgegeben wurden, und die zum großen Teil direkt UNITA zugute kamen. McFaul: S. 118-123.

⁴³ Ein erster Versuch, das Clark-Amendment aufzuheben, war 1981 gescheitert.

⁴⁴ James III (1992), *Martin: A political history of the civil war in Angola 1974-1990*, New Brunswick/ London: Transaction Publication, S. 154.

⁴⁵ In diesem Zusammenhang ist auch festzustellen, dass die Unterstützungslogiken in den einzelnen Fällen teilweise interdependent waren. So erfuhr das liberianische Regime um Samuel Doe in dieser Zeit eine Aufwertung nicht nur wegen seiner anti-kommunistischen Ausrichtung, sondern auch wegen der Tatsache, dass ein Teil der Waffenlieferungen an UNITA über liberianische Flughäfen abgewickelt wurde.

II d) Das Ende des Kalten Krieges in Afrika

Das sich abzeichnende Ende des Kalten Krieges brachte auch im afrikanischen Kontext das Ende dieser ‚Übersichtlichkeit‘, wobei diese Entwicklung auf amerikanischer Seite zunächst einmal aus der Perspektive seiner globalen Konsequenz (gemeinsames Interesse der Supermächte an der Lösung regionaler Konflikte) und weniger in der Hinsicht möglicher Auswirkungen auf das afrikanische Staatensystem als solches bzw. die darin stattfindenden Konflikte betrachtet wurde. Die Anfänge dieses Wahrnehmungswandels fallen dabei noch in die Hauptzeit des Kalten Krieges und sind dabei eng verknüpft mit dem Konflikt im südlichen Afrika, genauer gesagt mit der Rolle Südafrikas, sowohl in Bezug auf dessen innenpolitischen Kurs als auch in Hinblick auf dessen regionale Hegemonialbestrebungen, die in der Kontrolle über Namibia, dem militärischem Eingreifen in Angola und in geringerem Ausmaß in Mosambik ihren Ausdruck fanden.

Bereits ab Mitte der achtziger Jahre ließ sich in diesem Zusammenhang in der amerikanischen Öffentlichkeit eine sinkende Akzeptanz für amerikanische Politik gegenüber Südafrika ausmachen, dessen strategische Bedeutung von der Administration aus einer globalen Perspektive, d.h. in seiner vermeintlichen Funktion als anti-kommunistisches Bollwerk gegen die Expansionsbestrebungen des globalen Kommunismus im südlichen Afrika gesehen wurde, während in der öffentlichen Wahrnehmung das Bild dieses Staates zunehmend durch dessen regionale (Besetzung Namibias) sowie innenpolitische (Aufrechterhaltung der Apartheid) Politik geprägt wurde⁴⁶.

Vor allem die Apartheid-Politik wurde ab Mitte der 1980er Jahre zum Gegenstand einer öffentlichen Kampagne, die schließlich im sog. *Comprehensive Anti-Apartheid Act* (CAAA) mündete und 1986 gegen den erklärten Willen des Präsidenten und dessen Veto in Kraft trat.⁴⁷ Dieser Vorgang war dabei aus zwei Gründen bedeutsam. Zum einen, weil er demonstriert, wie das alles bestimmende und rechtfertigende Erklärungsmuster des Kalten Krieges an Akzeptanz verlor, und zum anderen, weil er in der Geschichte der amerikanischen Afrikapolitik bis dahin das erste Mal darstellte, dass die Öffentlichkeit in Bezug auf eine ‚afrikanische‘ Thematik in einem solchen Maße mobilisiert werden konnte, dass sich eine direkte Auswirkung auf die Afrikapolitik in Form des CAAA ausmachen ließ.

Neben der schwindenden Unterstützung der USA musste sich die südafrikanische Regierung auch innenpolitisch mit steigendem Druck auseinandersetzen. Öffentliche Kampagnen gegen den Einsatz von Wehrpflichtigen in Namibia bzw. Angola sowie

⁴⁶ Crocker, Chester (1981): South Africa: Strategy for Change, in: Foreign Affairs 59 (2), S. 323-351.

⁴⁷ Schraeder, S. 230.

einsetzende Kritik durch kirchliche Instanzen, welche das Apartheid-System in Frage zu stellen begannen, verbunden mit einem stagnierenden Wirtschaftswachstum, einer Schuldenlast von \$ 21 Mrd., fallenden Preisen für Gold – einem Hauptexportgut Südafrikas –, sowie einem massiven Abfluss von Kapital⁴⁸, zwangen Südafrika schließlich zu einer Kurskorrektur.

Als Folge dieser Kurskorrektur wurde das Ziel einer militärisch-politischen Dominanz in der Region des südlichen Afrika, verbunden vor allem mit der dauerhaften Kontrolle Namibias, aufgegeben.

Die schwindende Bedeutung des Kalten Krieges als Bezugsrahmen für politisches Handeln und die daraus abgeleiteten Handlungslogiken blieben dabei aber auch auf die übrigen Konfliktteilnehmer nicht ohne Wirkung. Vor dem Hintergrund der sich verschlechternden ökonomischen und sozialen Situation in der UdSSR wurde auch dort zunehmend die Frage nach dem Sinn und Zweck kostspieliger Konfliktbeteiligungen in der Dritten Welt gestellt⁴⁹, welche allein in Fällen von Äthiopien und Angola die sowjetische Seite jährlich ca. \$1 Mrd.⁵⁰ kosteten. Sehr konkret wurden die Konsequenzen dieser Überlegungen dabei vor allem im Fall des angolanischen Konfliktes, der auch eng verknüpft war mit dem Konflikt in und um Namibia, und in dessen Zusammenhang die Sowjetunion ab 1988 massiven Druck auf ihre Verbündeten ausübte, zu einer diplomatischen Lösung zu gelangen⁵¹. Diesem Druck konnten sich weder die Kubaner – deren Militärausgaben zu diesem Zeitpunkt ca. 20% ihres gesamten Haushaltsvolumens ausmachten⁵² – noch die MPLA-Regierung in Angola widersetzen.

Nach intensiven Verhandlungen 1988 kam es im Dezember desselben Jahres zu den sog. Verträgen von Brazzaville, in denen sich Kuba verpflichtete, seine ca. 50000 Soldaten bis 1991 abzuziehen, während Südafrika die Entlassung Namibias in die Unabhängigkeit für den 1. November garantierte⁵³.

Auf amerikanischer Seite vollzog sich dieser Paradigmenwechsel in der Afrikapolitik dabei nicht ohne Spannungen. Der Übergang von einer Nullsummenmentalität des Kalten

⁴⁸ Jaster, Robert (1990): The 1988 Peace Accords and the Future of south-western Africa, Adelphi Paper 253, Institut for Strategic Studies, London: Brassey's, S.30.

⁴⁹ Mac Faul, Michael (1989): Rethinking the "Reagan Doctrine" in Angola, in: International Security 14 (3), S. 99-135, hier S. 117/118.

⁵⁰ Cohen, S. 5.

⁵¹ Jaster, S. 29.

⁵² Jaster, S. 29.

⁵³ Pycroft, Christopher (1994): Angola- "The Forgotten Strategy", in: Journal of Southern African Studies 20 (2), S. 241-262, hier S. 246.

Krieges hin zu einer Wahrnehmung, nach der die Lösung von Konflikten als Ergebnis eines gemeinsamen Einwirkens der beiden Supermächte allen Beteiligten zugute kommen würde, im Fall USA vor allem in der Hinsicht, dass es sich damit (innenpolitisch) umstrittener Konfliktbeteiligungen entledigen konnte, was nicht von allen Kreisen der Administration geteilt wurde. So gibt es in diesem Zusammenhang konkrete Hinweise darauf, dass die Aktivitäten des für Afrika zuständigen stellvertretenden Außenministers Chester Crocker, der vor allem die Chancen einer Kooperation der Supermächte sah, von den politischen Entscheidungsträgern, inklusive des Präsidenten, eher widerwillig hingenommen als unterstützt wurden.

Aber unabhängig von diesen Widerständen innerhalb der Administration markierte das Zustandekommen dieses Abkommens einen Wendepunkt in der amerikanischen Afrikapolitik. Die wichtigste Konsequenz dieses Wendepunktes war es, dass aus amerikanischer Sicht mit der Beendigung des Kalten Krieges auf dem afrikanischen Kontinent auch die Notwendigkeit entfallen war, verbündete Regime oder Rebellengruppen allein aufgrund ihrer ‚Bündnistreue‘ weiterhin finanziell und/oder politisch zu unterstützen bzw. ihre Existenz zu garantieren.

III) Die (Ir-)Relevanz Afrikas nach 1988

Nachdem die Blockkonfrontation und die damit einhergehenden Funktionslogiken auf dem afrikanischen Kontinent ihr Ende gefunden hatten, stellte sich aus amerikanischer Sicht die Frage sowohl nach der zukünftigen Bedeutung dieses Kontinentes für die eigenen nationalen Interessen, als auch nach den zukünftigen Politikfeldern, auf welche das außenpolitische Handeln in dieser Region gerichtet sein sollte.

Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden die Fragen untersucht werden:

- 1) Ob von amerikanischer Seite auf dem afrikanischen Kontinent, andere (sicherheits- oder wirtschaftspolitische) Politikbereiche ausgemacht wurden, welchen eine ähnliche Bedeutung oder Status eingeräumt wurde, wie zuvor der Zielsetzung kommunistische Expansionsbestrebungen zu verhindern.
- 2) Welche Konsequenzen das Ergebnis dieser Einschätzung für die außenpolitische Schwerpunktsetzung haben sollte.

III a) Sicherheitspolitische Aspekte:

Nachdem während des Kalten Krieges die sicherheitspolitische Relevanz des afrikanischen Kontinentes aus amerikanischer Sicht, vor allem durch externe Faktoren (Expansionsbestrebungen des Kommunismus) konstituiert worden war, stellte sich nach dessen Ende, die Frage nach möglichen inhärenten, sicherheitspolitisch relevanten Aspekten dieser Region.

Geographisch hätte dazu wahrscheinlich noch am ehesten die Region um das Horn von Afrika das Potential besessen, hatte diese doch -zumindest aus Sicht der Militärs- bereits seit der Carter-Doktrin⁵⁴ so etwas wie eine eigenständige, d.h. vom Kalten Krieg unabhängige sicherheitspolitische Bedeutung erlangt. Den Hintergrund für diese Aufwertung bildete die amerikanische Zielsetzung, im Bedarfsfall ohne Verzögerung, mit militärischen Mitteln im Persischen Golf eingreifen zu können. Die Voraussetzungen für ein solch rasches Eingreifen, sollten dabei durch den Erwerb bzw. Ausbau von Militäreinrichtungen in der Region sichergestellt werden. Da die Staaten der arabischen Halbinsel die Einrichtung amerikanischer Militäranlagen auf ihrem Territorium ablehnten, entschloss man sich in Washington zum Ausbau bzw. zur Einrichtung von Militärstützpunkten in Mombasa (Kenia) und Berbera (Somalia) sowie der bereits bestehenden Anlagen auf Diego Garcia⁵⁵. Von Beginn an umstritten, sollte die Krise am Golf (1990/91) den Skeptikern dieses Projektes recht geben, die den Zusammenhang zwischen Militärstützpunkten in Kenia und Somalia, und der Möglichkeit eines raschen Truppenaufmarsches am Golf von Anfang an bezweifelt hatten. So sollten sich diese Militäreinrichtungen während des Truppenaufmarsches von ca. 300 000 amerikanischen Soldaten im Golfkrieg als nutzlos und überflüssig erweisen, da die Staaten der arabischen Halbinsel nun ohne Probleme den amerikanischen Truppenaufmarsch auf ihrem Territorium billigten, und darüber hinaus den USA die dauerhafte Einrichtung und Unterhaltung von Militärbasen auf ihrem Staatsgebiet gestatteten.

Im Bezug auf Ostafrika musste diese Entwicklung die Konsequenz haben, dass damit auch alle Überlegungen über die zukünftige sicherheitspolitische Bedeutung dieser Region (im Hinblick auf die Golfregion) beendet waren.

Ein weiterer sicherheitspolitischer Aspekt, der heute die amerikanische Wahrnehmung ihrer Sicherheitsinteressen maßgeblich bestimmt, bzw. determiniert, kann für den Zeitraum 1988-1992 nur als Randerscheinung, gerade in Bezug auf den afrikanischen Kontinent

⁵⁴ Auf Gegenstand und Auswirkungen der Carter-Doktrin wird noch einmal ausführlicher im Fallbeispiel von Somalia eingegangen werden.

⁵⁵ Diego Garcia kann dabei nur geographisch, nicht aber politisch zum afrikanischen Kontinent gerechnet werden, da die Inselgruppe völkerrechtlich zu Großbritannien gehört.

ausgemacht werden, beginnen doch in dieser Zeit erst Phänomene wie militanter Islamismus, bzw. islamistischer Terrorismus in die amerikanischen (Gefahren-)Wahrnehmungen Einzug zu halten. Zwar registrierte -und billigte- man in Washington die Entwicklungen in Algerien, in deren Verlauf das Militär 1991 die Abhaltung der zweiten Runde in den Parlamentswahlen aufgrund eines befürchteten Sieges der *Front Islamique du Salut* (FIS) verhinderte, und stattdessen selbst die Macht ergriff. Zwar lassen sich zu Beginn 1992 erste Anzeichen dafür finden, dass die Entwicklung des Sudan, vor allem in Bezug auf seine Kooperation mit dem Iran, sowie der vermuteten Unterstützung islamischer Terroristen, von amerikanischer Seite mit Besorgnis registriert wurde⁵⁶, in der sicherheitspolitischen Gesamtwahrnehmung aber machte ein mögliches islamistisches Gefahrenpotential in Afrika südlich der Sahara nur einen Randaspekt aus, den man dazu noch hauptsächlich auf einen einzigen Staat -Sudan- beschränkt sah. Islamistischer Terrorismus stellte sich dabei aus amerikanischer Perspektive als ein Instrument dar, das von sudanesischer Seite kontrolliert und nach Belieben eingesetzt wurde. Die Auffassung, dass sich ein Staat eines radikalen ideologischen Instrumentes bediente, stellte dabei auch in gewisser Weise die Umkehrung des Ursache-Wirkung-Prinzips des Kalten Krieges dar, in dem aus amerikanischer Sicht die ständige Gefahr bestand, dass eine radikale Ideologie (Kommunismus) sich eines Staates bediente, um ihn für ihre Dienste zu instrumentalisieren.

Auch aus dieser Perspektive wird daher deutlich, dass in Bezug auf die Gefahreinschätzung auf amerikanischer Seite, der Islamismus nicht den Platz des Kommunismus einnehmen konnte, ganz zu schweigen von der Tatsache, dass dieses (Gefahren-)Phänomen in Afrika südlich der Sahara, eben nur in Bezug auf ein einziges Land (Sudan) relevant erschien.

Natürlich stellten dabei die Frage nach der strategischen Bedeutung des Horns von Afrika und die Gefahreinschätzung des Islamismus für das südliche Afrika nur einen Teilbereich dessen dar, was man als die Wahrnehmung amerikanischer Sicherheitsinteressen in Afrika bezeichnen kann. Auf einige weitere spezielle Interessen, wie z.B. die amerikanischen Militäreinrichtungen in Liberia, wird dabei noch in den Fallstudien einzugehen sein. Aber keines dieser Partikularinteressen sollte dabei im Untersuchungszeitraum eine politikbestimmende Bedeutung erlangen können.

⁵⁶ Schraeder, (1994), S. 254.

III b) Ökonomische Aspekte

Neben sicherheitspolitischen Erwägungen, wären im Prinzip auch wirtschaftliche Aspekte in Frage gekommen, um den afrikanischen Kontinent aus amerikanischer Sicht bedeutsam werden zu lassen.

Es lassen sich zu Anfang der neunziger Jahre in amerikanischen Veröffentlichungen und Dokumenten auch Aussagen finden, welche die Potentiale der afrikanischen Wirtschaft betonen und eine positive wirtschaftliche Entwicklung durch die Anwendung des marktwirtschaftlichen Modells vorhersagen.

Allerdings ist festzustellen dass diese optimistischen Erwartungen sich dabei fast ausschließlich auf die Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung für den afrikanischen Kontinent selbst beziehen, während von einer Bedeutung für die amerikanische oder globale Wirtschaft so gut wie nie die Rede ist. Ein Blick auf die Struktur der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und dem afrikanischen Kontinent macht dabei rasch deutlich, warum diese Region aus ökonomischer Sicht für Amerika nur wenig relevant erschien und, - für die damalige Einschätzung der Bedeutsamkeit mindestens ebenso wichtig - auch nicht damit gerechnet wurde, dass diese geringe Bedeutung in der Zukunft signifikant zunehmen könnte. Kurz zusammengefasst lassen sich dabei drei Aspekte ausmachen, welche dieser Einschätzung zugrunde lagen:

- 1) Struktur des amerikanischen Außenhandels mit Afrika, im Bezug auf die Quantität und Qualität dieser Handelsbeziehungen.
- 2) Die Entwicklung des Außenhandels mit dem afrikanischen Kontinent im Vergleich zur Entwicklung mit anderen Regionen dieser Welt.
- 3) Der Zugang zu Rohstoffen wie Erdöl oder „strategischen“ Mineralien.

Bereits im Hinblick auf den ersten Aspekt wird dabei rasch ersichtlich, warum die ökonomische Bedeutung dieser Handelsbeziehungen, sowohl in Bezug auf ihre Quantität (definiert als Anteil am amerikanischen Gesamthandel) als auch auf ihre Qualität (Art der gehandelten Güter), aus amerikanischer Sicht, wenig bedeutsam erscheinen musste.

Entwicklung des amerikanischen Handels mit Afrika südlich der Sahara⁵⁷

(als Prozentpunkte am gesamten amerikanischen Außenhandel)

	1970	1975	1980	1985	1988
Importe	3	6	8	3	2
Exporte	3	3	2	2	1

Hatte es in den siebziger Jahren noch einen Anstieg afrikanischer Importe in die USA gegeben, der vor allem auf die gestiegenen Erdölpreise zurück geführt werden konnte, so war dieser Anteil am Ende der achtziger Jahre erneut auf sein niedriges Ausgangsniveau von Anfang der siebziger Jahre zurückgegangen, während die amerikanischen Exporte auf den afrikanischen Kontinent in dieser Zeitspanne durchgehend auf äußerst niedrigem Niveau verblieben waren. Ausdruck dieser geringen handelspolitischen Bedeutung waren dabei auch der bescheidene Umfang von amerikanischen Direktinvestitionen in Afrika, dessen Anteil sich, gemessen an den gesamten amerikanischen Direktinvestitionen im Ausland, im Jahr 1988 auf ca. 1% belief.

Einen weiteres Kennzeichen der amerikanisch-afrikanischen Wirtschaftsbeziehungen stellte auch deren Qualität dar, handelte es sich bei den afrikanischen Exporten doch fast ausschließlich um Primärgüter, wie Bodenschätze (Erdöl, Diamanten, Gold, Platin etc.) oder landwirtschaftliche Erzeugnisse (Kaffee, Kakao, Baumwolle oder Fisch), nicht aber um weiterverarbeitete Güter.

Diesen, in ihrer Entwicklung stagnierenden, sowie von ihrem Umfang und Struktur her unbedeutenden Handelsbeziehungen, stand dabei aus amerikanischer Sicht der rasante Anstieg des Handels mit andern Regionen der Welt, wie z.B. Asien gegenüber, das ab Mitte der achtziger Jahre den südamerikanischen Kontinent in seiner Bedeutung für den amerikanischen Außenhandel hinter sich gelassen hatte.

Der einzig mögliche Aspekt, der vor diesem Hintergrund noch in Frage gekommen wäre, diese Region aus amerikanischer Sicht ökonomisch relevant erscheinen zu lassen, waren die dort vorhandenen Rohstoffvorkommen, sowie die damit verbundene Frage nach einem ungehinderten Zugang zu diesen. Ab dem Ende der fünfziger Jahre hatte es in diesem Zusammenhang tatsächlich immer wieder einzelne Stimmen gegeben, welche eine zukünftige strategische Bedeutung des afrikanischen Kontinentes als Lieferant wichtiger Rohstoffe

⁵⁷ Tabelle wurden entnommen aus Clough, S.15.

vorausgesagt hatten⁵⁸. Aber bereits vor dem Ende des Kalten Krieges hatten diese Vorhersagen viel von ihrer Überzeugungskraft eingebüßt.

Dies lag darin begründet, dass, erstens, sich herausgestellt hatte, dass weltweit mehr von den als bedeutsam eingestuften Rohstoffen existierten als man ursprünglich angenommen hatte, und zweitens, es ab den siebziger Jahren deutlich wurde, dass der Zugang zu diesen Rohstoffen -unabhängig der vor Ort stattfindenden politischen Entwicklung- als gesichert gelten konnte, ohne dass dieser gesicherte Zugang dazu massiver politischer Aktivitäten oder Interventionen von offizieller amerikanischer Seite bedurft hätte⁵⁹.

Als vielleicht bekanntestes Beispiel für diese „Entkoppelung“ von politischen und ökonomischen Aspekten in der amerikanischen Afrikapolitik, soll an dieser Stelle kurz das Beispiel Angola erwähnt werden. Obwohl dieses Land nach seiner Unabhängigkeit 1975 dem Ostblock zugerechnet wurde, sich im Zustand des ständigen Bürgerkrieges befand, in dem die Rebellenbewegung offiziell von den USA unterstützt wurde, und die angolansische Regierung von amerikanischer Seite bis 1993 noch nicht einmal international anerkannt war, blieb die wirtschaftliche Tätigkeit amerikanischer Ölförderfirmen in Angola davon unbeeinträchtigt. Ähnliches lässt sich im Fall von Nigeria beobachten, mit dem die Wirtschaftsbeziehungen über die Jahre unbeeinflusst von dem Umstand blieben, ob das Land von einer zivilen Regierung oder einer Militärdiktatur regiert wurde. Lediglich im Fall von Südafrika war es mit dem Inkrafttreten des CAAA im Jahr 1986 und den damit einhergehenden Wirtschaftssanktionen zu einer Störung der Wirtschaftsbeziehungen gekommen. Mit dem sich anbahnenden Ende der weißen Alleinherrschaft zu Beginn der neunziger Jahre wurde aber auch in diesem Fall damit gerechnet, dass die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Ländern nach einer erfolgreichen politischen Transformation Südafrikas im alten Umfang wiederaufgenommen werden würden.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass nach dem Ende des Kalten Krieges aus amerikanischer Sicht weder sicherheitspolitische noch ökonomische Interessen in dieser Region als bedeutsam eingestuft wurden und es somit auch nicht mehr gerechtfertigt erschien, dem afrikanischen Kontinent eine Bedeutung einzuräumen, die vergleichbar gewesen wäre mit dem Stellenwert, welchen diese Region zu Zeiten des Kalten Krieges besessen hatte.

⁵⁸ Clough, S. 19; Jackson, S. 169-202.

⁵⁹ Clough, S. 16.

III c) Krisendiplomatie als dominierendes Politikfeld

Das Ende des Kalten Krieges, verbunden mit den erwähnten wirtschafts- und sicherheitspolitischen Einschätzungen, sollte dabei nicht nur die Folge haben, dass der afrikanische Kontinent aus amerikanischer Sicht an Bedeutung verlor, sondern auch dass untergeordnete Politikbereiche, wie die Krisendiplomatie, nun nicht mehr oder zumindest weit weniger durch andere Politikbereiche beeinflusst bzw. instrumentalisiert wurden, wie dies zuvor häufig der Fall gewesen war. So hatte die Krisendiplomatie im Kalten Krieg vor allem unter dem Primat der Sicherheitspolitik gestanden, mit der Konsequenz, dass unter dem Gesichtspunkt möglicher bzw. angeblicher kommunistischer Bedrohungen entschieden worden war, ob und wie in afrikanische Konflikte eingegriffen wurde.

Dieses Leitmotiv für politisches Handeln verschwand nach 1988 für den afrikanischen Kontinent nahezu restlos, ohne dass ein neues, ähnlich dominierendes Leitmotiv, an seine Stelle getreten wäre.

Die Folge dieser Veränderungen war, dass Krisendiplomatie zusammen mit der Demokratisierungspolitik zu einem zentralen Bestandteil der Afrikapolitik wurde⁶⁰, ohne dass diese wie zuvor oftmals als Instrument anderer Politikbereiche diene.

Diese Verschiebung in den Schwerpunkten hatte darüber hinaus auch die Konsequenz, dass Konflikt diplomatie, und damit ein Hauptbestandteil der amerikanischen Afrikapolitik, als reines Effizienzproblem wahrgenommen wurde, gab es doch kein Politikfeld, das ähnlich normativ unumstritten wie Krisendiplomatie - definiert als jedwede Form der Einflussnahme zur Beendigung oder Verhinderung von gewaltsamen Konflikten - gewesen wäre. Die Folge davon war, dass dieses Politikfeld allein unter dem Gesichtspunkt der Effizienz, d.h. unter der Fragestellung, mit welchen Mitteln welche Ergebnisse erzielt werden konnten, betrachtet wurde, und damit Kausalannahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge eine dominierende Rolle in den Debatten und bei den Umsetzungen einzelner politischer Initiativen spielten.

⁶⁰ Cohen, S. 3; State Department Fact-Sheet: Gist: Sub-Saharan Africa and U.S. policy Dezember 1991 Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 2 (48); Stellungnahme von Herman Cohen, Assistant Secretary of State for African Affairs, House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa Anhörung 31.03.1993/ Thema: Rückschau amerikanische Konflikt diplomatie in Afrika, U.S. Department of State Dispatch 4 (16).

Im Wesentlichen unbeeinflusst von dem Ende des Kalten Krieges blieb hingegen die Einschätzung über die Bedeutung des Bereiches der Konflikt diplomatie auf dem afrikanischen Kontinent im Kontext der gesamten amerikanischen Außenpolitik.

Wie bereits erwähnt, wurde auch- oder gerade erst recht- nach dem Ende des Kalten Krieges der afrikanische Kontinent in Bezug auf die gesamten amerikanischen Interessen als wenig bedeutsam eingestuft, eine Einschätzung, die damit auch für die afrikanische Krisendiplomatie galt. Die Befürworter einer aktiven amerikanischen Vermittlerrolle bei gewaltsamen afrikanischen Konflikten innerhalb der Administration konnten daher nur auf Unterstützung hoffen, wenn sie überzeugend darlegen konnten, dass

- 1) dauerhafte (Vermittlungs-)Erfolge, d.h. die dauerhafte Beendigung oder Vermeidung gewaltsamer Konflikte, mit geringem Mittelaufwand erreicht werden konnten,
- 2) für diese Erfolge eine aktive amerikanische Vermittlerrolle unverzichtbar war,
- 3) die (humanitären) Folgekosten eines andauernden Konfliktes, die einer energischen Vermittlungsaktion überstiegen.

Während sich die Befürworter in den Punkten 2) und 3) durch die gemachten Erfahrungen in den einzelnen Konflikten, welche in dem Abschnitt über die Fallbeispiele Gegenstand der Analyse sein werden, bestätigt sahen, ging der Punkt 1) auch auf grundsätzliche Annahmen über die Struktur und Funktionsmechanismen von gewaltsamen Konflikten in Afrika und damit verbundenen Möglichkeiten der äußeren Einflussnahme zurück.

Eben diese grundsätzlichen Annahmen, durch welche die These „mit geringem Mitteleinsatz viel erreichen zu können“ überhaupt erst plausibel wurde, sollen im folgenden Abschnitt Gegenstand der Untersuchung sein.

IV) Mehr Ceteris Paribus als Sui Generis:

Generelle Wahrnehmung afrikanischer Konflikte 1988-1992

Bevor im Folgenden die konkreten Handlungen und die damit verbundenen Analysen und Interpretationsprozesse auf amerikanischer Seite im Zentrum der Ausführungen stehen werden, soll an dieser Stelle kurz darauf eingegangen werden, welche Analysen und Interpretationen sich in dieser Zeit (1988-1992) **nicht** finden lassen und gerade durch ihr Fehlen Rückschlüsse auf die damals vorherrschenden Wahrnehmungen im Bezug auf die Strukturen und Merkmale von afrikanischen Konflikten erlauben.

Die Begriffe bzw. die damit beschriebenen Phänomene von Staatenzerfall, Kriegsökonomien oder Schattenstaaten mögen heute in der Analyse afrikanischer Konflikte weite Verbreitung gefunden haben⁶¹. Sucht man nach ihnen aber in Veröffentlichungen oder offiziellen Dokumenten des Untersuchungszeitraumes, so erweist sich diese Suche als vergeblich, wobei das Entscheidende dabei nicht die Abwesenheit der Begrifflichkeiten, sondern das Fehlen der damit beschriebenen Phänomene in den Analysen afrikanischer Konflikte ist⁶².

Verkürzt zusammengefasst lässt sich die amerikanische Wahrnehmung afrikanischer Konflikte nach dem Ende des Kalten Krieges dabei auf folgenden Nenner bringen:

Vorbestand der ursprünglichen Strukturmerkmale der Konflikte abzüglich der Außeneinwirkungen, welche auf den Kalten Krieg zurückzuführen gewesen waren⁶³.

Diese banal erscheinende Grundannahme sollte dabei bis 1992 für die konkreten Analysen und daraus abgeleiteten Handlungsspielräume weitreichende Konsequenzen haben, bedeutete sie doch, dass man dem Prinzip von Staatlichkeit als Organisationsform politischer Einheiten, und damit verbunden als zentralen Bezugspunkt im Handeln von Konfliktakteuren, weiterhin

⁶¹ Exemplarisch dazu: Münkler, Herfried (2002): Die neuen Kriege Reinbek: Rowohlt, 2002.

⁶² So besteht z.B. die einzige Erwähnung in der Nationalen Sicherheitsstrategie von 1991 die überhaupt mit diesem Phänomen in Verbindung gebracht werden kann in dem Satz: „The powerful centrifugal forces in Yugoslavia are particularly worrisome“.

NATIONAL SECURITY STRATEGY 1991,

II. TRENDS IN THE WORLD TODAY: NEW OPPORTUNITIES AND CONCERNS,
FUNDAMENTAL TRANSFORMATIONS

The New Europe

⁶³ Die einzige Veränderung, die im Bezug auf die internen Strukturmerkmale afrikanischer Konflikte auf Seiten der Administration anscheinend wahrgenommen wurde, war die Geschwindigkeit mit der sich diese Konflikte nach Ende des Kalten Krieges entwickelten, was mit den Erfahrungen von langandauernden Bürgerkriegen (z.B. in Äthiopien, und Angola) kontrastierte, in denen sich die militärische Lage über Jahre nicht grundsätzlich geändert hatte. Siehe dazu: Cohen, S. 133.

eine unangefochtene Monopolstellung einräumte, auf welche das Ende des Kalten Krieges keinerlei Auswirkungen gehabt hatte.

In dem Versuch die Gefahr zukünftiger gewaltsamer Konflikte zu lokalisieren, wurden dabei vor allem Szenarien von regionalen Krisen, Sezessionsbestrebungen und Bürgerkriege genannt, wobei all diesen Szenarien gemein war, dass in keinem das Prinzip von Staatlichkeit in Frage gestellt wurde. Regionale Krisen waren aus dieser Sicht Bestrebungen eines Staates eine Vormachtstellung gegenüber den anderen Staaten einer Region auszuüben, Sezessionskonflikte das Ergebnis eines Strebens nach einem selbstständigen Staat und Bürgerkriege schließlich das Ringen um die Macht im Staat selbst. Keines dieser Szenarien beinhaltete dabei aber die Möglichkeit, dass das Erringen bzw. die Verteidigung von nationaler Staatsgewalt aufhören könnte in allen Fällen den zentralen Konfliktgegenstand und damit auch die oberste Zielsetzung der Konfliktakteure darzustellen.

Eine logische Schlussfolgerung aus diesen Einschätzungen war, dass das eigene Einflusspotential auf Konfliktparteien, bzw. die Möglichkeit Konflikte dauerhaft beenden zu können bis 1992 sehr optimistisch eingeschätzt wurde, wobei dieser Optimismus durchaus begründet war, wenn man die erwähnte Annahme von der Kontinuität der Akteurspräferenzen zugrunde legt.

Wenn das Innehaben oder Erreichen von Staatsgewalt weiterhin das oberste Ziel von Akteuren darstellte, so bedeutete dies auch, dass es sich kein Akteur –zumindest auf dem afrikanischen Kontinent- leisten konnte es sich dauerhaft mit den USA zu verscherzen, besaßen diese doch das Potential, diesen Staaten bzw. ihren politischen Staatsführungen das Leben in der internationalen Staatengemeinschaft entweder ungemein zu erleichtern oder zu erschweren; wobei aus amerikanischer Sicht der eigene Handlungsspielraum nach dem Ende des Kalten Krieges noch zugenommen hatte, als dass es nun nicht mehr möglich schien die Großmächte gegeneinander auszuspielen.

Noch bedeutender für unseren Untersuchungsgegenstand ist dabei aber die zweite Schlussfolgerung, welche sich auf die Möglichkeit der endgültigen Beendigung von gewaltsamen Konflikten bezieht.

Waren bewaffnete Konflikte aus dieser Perspektive immer Konflikte um das Innehaben nationaler Staatsmacht gewesen, deren Akteure nach dem Ende des Kalten Krieges sowohl die materielle Unterstützung als auch politische Bestandsgarantien durch die Supermächte verloren hatten, so musste auf den Akteuren nun ein hoher Druck lasten Verhandlungslösungen zu erreichen, vor allem auch dann wenn ihnen von Seiten der USA - und bis zu ihrer Auflösung 1991 auch von Seiten der UdSSR - zu verstehen gegeben wurde,

dass nur diejenigen Akteure mit Unterstützung rechnen könnten, die sich einer Verhandlungslösung nicht verschließen würden.

Diese anvisierten Verhandlungslösungen ihrerseits waren eng mit dem Prinzip der Staatlichkeit verknüpft, ging es in ihrem Kern doch um einen geregelten und dauerhaften Übergang von gewaltsamen zu politischen Auseinandersetzungen um die Macht im Staat, wie er durch die Etablierung demokratischer Regierungssysteme sichergestellt werden sollte. Ein entscheidendes Merkmal dieser angestrebten Transitionen –das an späterer Stelle noch eine wichtige Bedeutung erhalten sollte- war dabei aus amerikanischer Sicht ihre zu erwartende Einmaligkeit bzw. ihre Dauerhaftigkeit. Einmal umgesetzt, so die Annahme würde ein Rückfall in bewaffnete Konflikte nahezu ausgeschlossen erscheinen, und somit auch kein weiteres Engagement von amerikanischer Seite mehr erfordern. In den konkreten Fällen von bewaffneten Konflikten in Afrika sollten sich diese Annahmen auch in einigen Fällen als zutreffend erweisen, aber sie hätten nur dann Allgemeingültigkeit beanspruchen können, wenn die Konflikte nach Ende des Kalten Krieges in Afrika generell nur durch eine Änderung der Außeneinwirkungen bei einer Konstanz der „Binnenfaktoren“ (Akteure, Mittel, Ziele) gekennzeichnet gewesen wären.

Gerade im Fall von Afrika und seinen gewaltsamen Konflikten ließen sich Anfang der neunziger Jahre aber Tendenzen beobachten, die eine Konstanz dieser Binnenvariablen, also eine *ceteris paribus* Konstellation, zweifelhaft erscheinen ließen, ohne dass diese Entwicklungen in den Analysen auf amerikanischer Seite ihren Niederschlag gefunden haben. Vor allem im Bezug auf das Konzept von Staatlichkeit, sowohl als Organisationsform einer politischen Einheit als auch als zentraler Bezugspunkt im Handeln von Konfliktakteuren, lassen sich in diesem Zeitraum Entwicklungen beobachten, auf die der Begriff *sui generis*, d.h. ohne geschichtlichen Vorläufer, eher zu passen scheint als *ceteris paribus*, und zu deren Beschreibung später die Begriffe Staatszerfall, Kriegsökonomie und Schattenstaat verwendet werden sollten.

Staatlichkeit als politische Organisationsform ist auf dem afrikanischen Kontinent aufgrund seiner vorkolonialen Vergangenheit, seiner späten Entkolonialisierung, der ethnischen Heterogenität, sowie einer weltwirtschaftlichen Marginalisierung der daraus hervorgegangen Staaten von je her ein fragiles Gebilde gewesen. Wenn das Prinzip von Staatlichkeit in der Zeit des Kalten Krieges dennoch auf dem afrikanischen Kontinent überlebte, so hatte dies, neben dem Aspekt der Souveränität und dem damit verbundenen zumindest prinzipiellen Bestandsschutz dieser Staaten, vor allem etwas mit den damit verbundenen innen- wie außenpolitischen Möglichkeiten der Ressourcenverfügbarkeit zu tun.

Das Ende des Kalten Krieges bedeutet auch das Ende dieser Ressourcenverfügbarkeit, mit der Konsequenz, dass das Prinzip von Staatlichkeit, dessen Stabilität bzw. Akzeptanz innenpolitisch vor allem auf neopatrimoniale Funktionsmechanismen, d.h. auf der Möglichkeit der Ressourcenverteilung basiert hatte, von den herrschenden Eliten nicht mehr aufrecht erhalten werden konnte, bzw. von diesen in einigen Fällen auch gar nicht mehr aufrecht erhalten werden wollte⁶⁴.

Konkret ließ sich diese Entwicklung der verminderten Ressourcenverfügbarkeit an zwei Tendenzen ausmachen. Zum Einen nahmen die direkten amerikanischen Zahlungen an ihre afrikanischen Verbündeten rapide ab, zum Anderen nahm der Druck der internationalen Finanzinstitutionen rapide zu, da sowohl die Verschuldung der afrikanischen Staaten Anfang der neunziger Jahre astronomische Ausmaße erreicht hatte⁶⁵, und die Vereinigten Staaten nach Ende des Kalten Krieges keine Veranlassung mehr sahen ihre vormals afrikanischen Verbündeten vor diesem Druck in Schutz zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund war es fast keiner afrikanischen Staatsführung möglich, die durch diese Institutionen auferlegten sog. Strukturanpassungsprogramme zu vermeiden, mit der Konsequenz, dass unter dem Gesichtspunkt der Ressourcenverfügbarkeit das Erlangen der Staatsgewalt in einigen Fällen eher zu einem „*matter of convenience rather than necessity*“⁶⁶ werden sollte. Diese verringerte Attraktivität von Staatsgewalt war dabei vor allem das Ergebnis von zwei konkreten Auswirkungen dieser Entwicklungen. Während sich durch die Strukturanpassungsprogramme und den einhergehenden Druck Staatsbetriebe zu privatisieren, nationale Währungen abzuwerten, Staatshaushalte offen zu legen etc. die herrschenden Staatseliten eines Großteils ihrer Einnahmemöglichkeiten beraubt sahen, wurde von konkurrierenden Eliten die Erfahrung gemacht, dass auch alternative Formen von Machtausübung den Ressourcenzugang zu sichern vermochten. Gerade der Handel mit Bodenschätzen (bzw. generell Primärgütern) erwies sich als nahezu völlig unabhängig von der Existenz von Staatsstrukturen, sodass einigen (Konflikt-)Akteuren nun nicht mehr eine nationale Machtübernahme, sondern die faktische Kontrolle über ein rohstoffreiches Gebiet als zentrales Ziel galt. Diese Machtausübung jenseits staatlicher Strukturen bzw. Legitimität wies darüber hinaus noch eine Reihe weiterer Vorteile auf, wie z.B. die fehlende Notwendigkeit eine staatliche Infrastruktur aufrechterhalten zu müssen, oder eine -von den Zwängen der Strukturanpassungsprogrammen entledigte- Handlungsfreiheit im Bezug auf den

⁶⁴ Clapham, Christopher (1996): Africa and the International System. The Politics of State Survival, Cambridge: Cambridge University Press, S. 251.

⁶⁵ So war die Verschuldung Gesamtverschuldung der Staaten südlich der Sahara von \$ 5,2 Mrd. (1970) auf \$ 151,1 Mrd. 1991 gestiegen. Clapham, S. 166.

⁶⁶ Clapham, S. 250.

Erwerb oder die Verwendung von erzielten Einkünften. Neben der erhöhten Handlungsfreiheit im Inneren, hatte ein solches Vorgehen auch den Vorteil, dass es ein hohes Maß an Unabhängigkeit vor äußerem Druck oder Einflussnahme bot. Wenn ein Akteur weder die nationale Macht inne hatte noch bestrebt war diese zu erreichen und er darüber hinaus über eine gesicherte - vom Wohlwollen einer Protegémacht unabhängigen - Eigenfinanzierung verfügte, dann musste eine äußere Einflussnahme sehr schwierig erscheinen, zum Einen weil es dazu eines massiven Mitteleinsatzes, z.B. militärische Intervention, oder einer gewaltsamen Sicherstellung von Embargos bedurft hätte, zum Andern weil gerade mit dem Ende des Kalten Krieges solche kostspieligen Maßnahmen in den westlichen Staaten innenpolitisch schwer zu rechtfertigen waren.

Von all diesen Auswirkungen des Kalten Krieges auf die „Binnenvariablen“ afrikanischer Staatsstrukturen bzw. Konflikte und dabei speziell im Hinblick auf das Konzept von Staatlichkeit, findet sich, wie bereits erwähnt, nichts in den Analysen der Administration dieser Zeit.

Generell wurden die dortigen Konflikte fast ausschließlich aus der Perspektive der veränderten Außeneinwirkung betrachtet.

Somit wurden der Erfolg oder das Scheitern von Krisendiplomatie als Ergebnis einer geeigneten (weil erfolgreichen) oder ungeeigneten (weil erfolglosen) Außeneinwirkung gesehen.

Es ist eben diese daraus resultierende Vorstellung von Einflussmächtigkeit, welche bis Somalia nicht in Frage gestellt wurde, die damit den Hintergrund für die Lern- und Interpretationsprozesse der folgenden Fallbeispiele bildet.

V) U.S.-amerikanische Krisendiplomatie: Zwischen Beobachtung und Vermittlung

Ziel der bisherigen Ausführungen war es gewesen aufzuzeigen, dass am Ende des Kalten Krieges die amerikanische Wahrnehmung des afrikanischen Kontinents sowohl durch Elemente des Wandels, im Bezug auf die Außenfaktoren, als auch durch Elemente von Kontinuität, im Bezug auf die Binnenfaktoren, geprägt war. Wie im vorherigen Abschnitt bereits aufgezeigt, lässt sich die grundsätzliche Einschätzung dahingehend zusammenfassen, dass bei den Analysen des afrikanischen Staatensystems bzw. der Struktur seiner Konflikte von einer Kontinuität der sie konstituierenden Elemente ausgegangen wurde, mit der

Konsequenz, dass die eigenen Einflussmöglichkeiten, sowie die Möglichkeit der dauerhaften und endgültigen Beendigung der Konflikte, optimistisch eingeschätzt wurden.

Vor diesem Hintergrund soll nun anhand der vier Fallbeispiele Liberia (1990), Somalia (1991) Äthiopien (1991) und Mosambik (1992) die Krisendiplomatie und die amerikanische Eigenwahrnehmung bzw. -bewertung im Zeitraum von 1990-1992 untersucht werden, wobei die sich entgegenschendenden krisendiplomatischen Ansätze einer eher passiven Beobachterrolle versus einer aktiven Vermittlerrolle jeweils durch zwei Fallbeispiele repräsentiert werden.

Um ein besseres Verständnis der einzelnen Konflikte zu ermöglichen, wurde ihre Darstellung jeweils in drei Bereiche unterteilt.

Im ersten Teil wird dabei ein Überblick der Ereignisgeschichte des jeweiligen Landes im Allgemeinen und der Entwicklung seiner diplomatischen Beziehungen zu den USA im Speziellen gegeben.

Der zweite Teil geht im Anschluss daran auf die Hintergründe und Entwicklung der jeweiligen gewaltsamen Konflikte ein, vor allem im Hinblick auf ihre Akteure und ihre Auswirkung auf die nationale Machtverteilung.

Der dritte Teil schließlich beschäftigt sich mit der erfolgten (oder unterbliebenen) amerikanischen Krisendiplomatie, den vorausgegangenen Auseinandersetzungen innerhalb der amerikanischen Exekutivbürokratie um die Form bzw. das Ausmaß amerikanischer Initiativen, sowie schließlich mit der Interpretation und Bewertung des eigenen Handelns, vor allem im Bezug auf das eigene Einflusspotential und das Kosten-Nutzenverhältnis der beiden erwähnten Handlungsoptionen.

V a) Liberia 1990:

Das Ende der Bestandsgarantien – der Sturz von Samuel Doe

Der Sturz von Samuel Doe im September 1990 markierte in der Hinsicht hin einen Wendepunkt, als dass die - aus amerikanischer Sicht - entfallene Notwendigkeit, die Existenz von pro-westlichen autoritären Regimen bzw. Machthabern zu garantieren, ihr erstes sichtbares Opfer forderte. Gleichzeitig sollten diese Ereignisse in Liberia aber auch den Auftakt für eine Debatte innerhalb der Bush-Administration darstellen, die sich um die Frage drehte, welche Form die amerikanische Krisendiplomatie auf dem afrikanischen Kontinent im Allgemeinen unter diesen veränderten Rahmenbedingungen annehmen sollte, und in der sich das Konzept einer aktiven Vermittlerrolle und die Vorstellung einer passiven Beobachterrolle gegenüberstanden.

Ereignisgeschichtlicher Überblick

Gegründet 1822 von der American Colonization Society wurden auf dem Gebiet des heutigen Liberia vor allem freigelassene Sklaven aus den USA aber auch aus anderen amerikanischen Staaten angesiedelt. Die Unabhängigkeit Liberias 1847 brachte einen Staat hervor, dem es zwar gelang sich als einziges afrikanisches Territorium neben Äthiopien seine Eigenständigkeit gegenüber europäischen Kolonialbestrebungen zu bewahren, dessen Gesellschaftsordnung aber durchgehend Merkmale einer schwarzen Apartheid aufwies⁶⁷. Die beherrschende Schicht in Liberia bildeten Nachkommen der ursprünglich vom amerikanischen Kontinent stammenden freigelassenen Sklaven, die auch als Americo-Liberianer bezeichnet wurden und welche alle politischen, wirtschaftlichen und militärischen Schlüsselpositionen einnahmen⁶⁸. Die restlichen ca. 95% der Bevölkerung, die sich in 16 verschiedene ethnische Gruppen aufteilten, blieben dagegen von diesen Positionen weitgehend ausgeschlossen, auch wenn die formalen rechtlichen Diskriminierungen im Laufe des zwanzigsten Jahrhunderts allmählich abgebaut wurden. Aus amerikanischer Sicht blieben diese gesellschaftlichen Spannungen ohne Auswirkungen auf die gegenseitigen Beziehungen, waren doch die wirtschaftlichen Aktivitäten amerikanischer Unternehmen, die sich vor allem auf die Bereiche der Kautschuk-Gewinnung⁶⁹ und des Eisenerz-Anbaus konzentrierten, davon unbeeinträchtigt.

Auch der Beginn des Kalten Krieges sollte dabei an den traditionell guten Beziehungen nichts ändern. Neben den wirtschaftlichen Beziehungen, die ungestört weitergingen, konnte sich Washington auch darauf verlassen mit Liberia einen Verbündeten zu besitzen, der sowohl auf internationaler Ebene die amerikanische Politik unterstützte als auch vorbehaltlos dem Bau einer Relais-Station für nachrichtendienstliche und diplomatische Kommunikation, einer Relais-Station für Amerikas Voice of America (VOA) im Jahr 1959, sowie der Einrichtung einer sog. Omega Station im Jahr 1976⁷⁰ zustimmte.

Diese ruhige und reibungsfreie Zeit in den amerikanisch-liberianischen Beziehungen sollte jedoch mit der Machtergreifung Samuel Does 1980 ihr vorläufiges Ende finden, in dessen Folge zum ersten Mal in der liberianischen Geschichte ein Mitglied der indigenen Bevölkerungsgruppen an der Spitze des liberianischen Staates stand.

⁶⁷ Adebajo, S. 20 ff.

⁶⁸ Clough, S. 92.

⁶⁹ So existierte in Liberia seit 1926 die größte Kautschuk-Plantage der Welt.

⁷⁰ Beim Omega-System handelte es sich um einen Vorläufer des heutigen GPS-Navigationssystems, dass in den siebziger Jahren mit acht weltweit operierenden Stationen aufgebaut wurde und völlig unter der Kontrolle des amerikanischen Militärs stand.

Bereits in den Jahren zuvor hatte die Stabilität des politischen Systems erheblich abgenommen, was unter anderem auch mit dem Preissturz bei den beiden Hauptausfuhrsgütern der liberianischen Wirtschaft, Kautschuk und Eisenerz, und dem immensen Anwachsen der Staatsschulden⁷¹ zusammenhing. Im Jahr vor dem Umsturz eskalierten dabei die Unruhen soweit, dass sich Präsident William Tolbert gezwungen sah auf Truppen aus dem Nachbarland Guinea zurückzugreifen, um die Situation unter Kontrolle zu behalten.

War damit der Umsturz von 1980 nicht völlig überraschend, so überraschte doch die Form wie dieser letztendlich Zustande kam⁷². In der Nacht vom 12. April 1980 betrat eine Gruppe von 17 Soldaten, die alle indigenen Bevölkerungsgruppen angehörten, unter der Führung der Unteroffiziers Samuel Doe, einem Angehörigen der Kran-Ethnie, ohne auf Widerstand zu stoßen den Präsidentensitz, ermordeten das Staatsoberhaupt William Tolbert und übernahmen als People's Redemption Council (PRC) die Staatsgewalt in Liberia.

In Washington betrachtete man diese Ereignisse mit einer gewissen Unruhe, weil in der Anfangszeit des PRC nicht klar war, ob mit dem Machtwechsel auch ein Richtungswechsel Liberias - hin zum Ostblock - verbunden sein würde, forderte doch eine Gruppe innerhalb des PRC unter der Führung von Weh Syen eine engere Anbindung an Libyen und die Sowjetunion⁷³. Die Unsicherheit über den zukünftigen Kurs Liberias bekam dabei noch ein zusätzliches Gewicht, als die Carter-Administration nach der Etablierung von pro-sowjetischen Regimen in Äthiopien und Nicaragua, sowie dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan innenpolitisch massiv unter Druck geraten war, und daher den Eindruck eines weiteren sowjetischen „Geländegewinnes“ im Wahljahr 1980 unbedingt vermeiden wollte⁷⁴. Vor diesem Hintergrund wurden daher von amerikanischer Seite beträchtliche Anstrengungen unternommen, ein befürchtetes Abgleiten Liberias in den sowjetischen oder libyschen Einflussbereich zu verhindern⁷⁵, wobei die Hoffnungen auf dem Vorsitzenden des PRC Samuel Doe ruhten.

Amerikas Hoffnungen sollten nicht enttäuscht werden, sah Samuel Doe doch in einer kompromisslosen Anbindung an die Vereinigten Staaten das Kernelement seiner eigenen Machtsicherung⁷⁶. In den folgenden Jahren betrieb Doe daher auch eine Politik, die aus Sicht Washingtons keinen Zweifel an seiner Bündnistreue aufkommen ließ. Die Befürworter einer

⁷¹ So stiegen die Schulden Liberias von \$158 Mio. (1970) auf \$600 Mio. (1979), Adebajo, S. 22.

⁷³ Adebajo, S. 27.

⁷⁴ Clough, S. 93.

⁷⁵ So wurden in den folgenden Jahren die Mittel an Liberia von \$19 Mio. (1979) auf \$ 72 Mio. (1983) erhöht. Siehe dazu: Friedrich, Otto: To the last man, in: Time Magazine 146 (8), S. 51-53.

⁷⁶ Im Unterschied zu anderen autoritären afrikanischen Machthabern, blieb Samuel Doe auch bei anderen afrikanischen Staaten, mit Ausnahme von Guinea und ab 1985 Nigeria, weitgehend isoliert.

engeren Anbindung an den Ostblock wurden bereits 1981 hingerichtet, die Beziehungen zu Libyen (1981) und der Sowjetunion (1985) abgebrochen⁷⁷. Darüber besaßen die Vereinigten Staaten mit Liberia einen eifrigen Verteidiger amerikanischer Interessen in der Blockfreienbewegung, und als die Reagan-Administration 1985 die Unterstützung der UNITA-Rebellenbewegung in Angola wieder aufnahm, wurde ihr von liberianischer Seite mit Robertsfield ein Flughafen für den Weitertransport der Waffenhilfe zur Verfügung gestellt.

Im Gegenzug unterstützte die amerikanische Seite die Position ihres Verbündeten, sowohl durch großzügige Finanzhilfen⁷⁸ als auch durch politische Rückendeckung, indem von amerikanischer Seite z.B. die -zu Does Gunsten- gefälschten Wahlen 1985 anerkannt oder das Regime gegen Kritik an zunehmenden Menschenrechtsverletzungen in Schutz genommen wurde⁷⁹.

Mit dem Abklingen des Ost-West Konfliktes auf dem afrikanischen Kontinent schwanden aber aus amerikanischer Sicht auch die Beweggründe, die einen politischen wie finanziellen Ressourceneinsatz in Liberia gerechtfertigt hatten. Ähnlich wie auch im folgenden Fall von Somalia, lässt sich ab 1987/88 ein signifikanter Rückgang von amerikanischen Unterstützungsleistungen feststellen, auch wenn eine begrenzte Form von politischer Unterstützung noch ein bis zwei Jahre weiter bestehen blieb. Als sich dann im Sommer 1990 das Ende von Doe abzeichnete, war von der einst intensiven Kooperation nichts mehr übrig geblieben⁸⁰, als das amerikanische Angebot an Doe ihm einen Gang ins Exil zu ermöglichen⁸¹.

Der Sturz von Samuel Doe

Der Sturz Samuel Does im September 1990, sowie Amerikas Entscheidung nicht zugunsten seines in der Vergangenheit treuen Verbündeten einzugreifen, waren - neben der in den Vorjahren stattgefundenen Kooperation zwischen den Supermächten - das deutlichste Zeichen dafür, dass sich die Perspektive aus der Washington den afrikanischen Kontinent betrachtete grundlegend geändert hatte. Verantwortlich für das Ende von Doe waren aber neben den veränderten internationalen Rahmenbedingungen auch innenpolitisch Ereignisse, die bereits einige Jahre zurück lagen. Im November 1985 war es zu einer Invasion von Exil-Liberianern

⁷⁷ Adebjo, S. 35.

⁷⁸ Schätzungen gehen in diesem Zusammenhang von ca. \$500 Mio. aus, welche die USA ihrem Verbündeten im Zeitraum von 1980-1989 haben zukommen lassen. Siehe dazu auch: Boroughs, Don (1990): Our \$500 Million Man Sinks in Liberia, in: U.S. News & World Report 108 (24).

⁷⁹ Für eine aufschlussreiche Zusammenstellung offizieller Verlautbarungen zur Unterstützung von Samuel Doe von Seiten der U.S. Administration siehe auch: Clough, S. 96/97.

⁸⁰ Clough, S. 95.

⁸¹ Cohen, S. 143.

unter der Leitung von Thomas Quiwonkpa⁸², einem Angehörigen der Gio Volksgruppe und ehemaligem Gefolgsmann von Samuel Doe, gekommen. Im Zuge der Niederschlagung dieses Aufstandes wurden von liberianischen Streitkräften, den *Armed Forces of Liberia*⁸³ (AFL), Massaker an der Bevölkerung der Nimba-Region, dem Stammland der Gio und der mit ihr verwandten Mano-Volksgruppe, verübt, in deren Folge ca. 3000 Menschen umkamen⁸⁴.

Als am Heiligabend 1989 eine neue Rebellenbewegung, die *National Patriotic Front of Liberia* (NPFL), unter der Leitung von Charles Taylor von der Elfenbeinküste aus die Grenze zur Nimba-Region überschritt, waren diese Massaker noch in frischer Erinnerung, sodass die NPFL unter den Einwohnern dieser Region regen Zulauf fand und die Anzahl ihrer Kämpfer innerhalb weniger Monate von ca. 170 auf etwa 10 000 anstieg⁸⁵.

Bis zum Frühsommer 1990 war es der NPFL gelungen weite Teile des Landes zu erobern, sowie die Hauptstadt Monrovia einzukreisen, wobei sich als Haupthindernis dieses Vormarsches nicht die sich auflösenden AFL-Verbände, sondern die Abspaltung eines Flügels der NPFL, der sog. *Independent National Patriotic Front of Liberia* (INPFL), unter der Führung von Prince Yoramie Johnson herausstellte.

In den benachbarten Staaten, vor allem in Nigeria, war die Entwicklung in Liberia mit zunehmender Besorgnis verfolgt worden, wobei sich diese Sorge vor allem an zwei Punkten festmachte: Zum Einen befürchtete man das Übergreifen des Bürgerkrieg-Syndroms auf benachbarte Staaten die ähnliche Strukturmerkmale (ethnische Spannungen, Vormachtstellung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, etc.) aufwiesen. Zum Anderen wollten die meisten Anrainerstaaten auch einen Präzedenzfall vermeiden, bei dem eine Rebellenbewegung den Sieg über eine „legitime“ Regierung davon trug. Neben diesen Gründen spielte im Fall von Nigeria auch die Überlegung eine Rolle, durch eine erfolgreiche Krisenintervention in Liberia die regionale Vormachtstellung unter Beweis stellen zu können. Eben dieser Aspekt war aber auch dafür verantwortlich, dass vor allem die frankophonen Staaten in der Region einer direkten Intervention in den Konflikt, wie von Nigeria gefordert, skeptisch gegenüber standen, zumal zwei dieser Staaten, die Elfenbeinküste und Burkina Faso, aus verschiedenen Gründen die NPFL in Liberia unterstützten⁸⁶.

Es verwundert vor diesem Hintergrund nicht, dass die einflussreichste westafrikanische Staatenorganisation, die *Economic Community of West African States*

⁸² Quiwonkpa war nach dem Putsch von Samuel Doe von diesem zum kommandieren General der AFL ernannt worden.

⁸³ Die AFL wurden zunehmend von Angehörigen der Kran-Ethnie, der auch Präsident Doe angehörte, dominiert.

⁸⁴ Adebajo, S. 28.

⁸⁵ Im gleichen Zeitraum nahm die faktische Stärke der AFL von 6000 auf ca. 2000 Mann ab. Adebajo, S. 42.

⁸⁶ Cohen, S. 151.

(ECOWAS), in der Frage was im Fall von Liberia geschehen sollte, zwischen anglophonen und frankophonen Staaten gespalten blieb⁸⁷. Während erstere vor allem auf Druck von Nigeria und Ghana auf ein militärisches Eingreifen durch den ECOWAS in den Konflikt drängten, wurde dieses von den frankophonen Staaten mit der Begründung abgelehnt, dass das ECOWAS-Protokoll von 1981 nur die Möglichkeit einer Intervention in zwischenstaatliche nicht aber in innerstaatliche Konflikte vorsehe. Davon unbeeindruckt beschloss die anglophone Mehrheit im sog. *Standing Mediation Committee* (SNM), einem ECOWAS-Ausschuss, der im Mai 1990 speziell zur Beobachtung der Ereignisse in Liberia gegründet worden war, auf ihrer Tagung in Banjul, Gambia im August 1990 die Entsendung einer Peacekeeping-Truppe nach Liberia⁸⁸.

Bereits am Ende des selben Monats landete ein 3000 Mann starkes ECOWAS-Kontingent⁸⁹, die *ECOWAS-Monitoring-Group* (ECOMOG), in Monrovia, mit dem Auftrag die Bürgerkriegsparteien zu entwaffnen, eine Übergangsregierung einzusetzen und die Durchführung von Wahlen vorzubereiten. Auch wenn ECOMOG dabei den Anspruch vertrat als neutraler Akteur in den Konflikt einzugreifen, wurde dieser Anspruch von Charles Taylor, dem Anführer der NPFL, nicht akzeptiert⁹⁰, sodass sich die ECOMOG Truppen vom Tag ihrer Landung an in einer andauernden militärischen Auseinandersetzung mit NPFL befanden. Bereits wenige Tage nach der Truppenlandung kam es dabei zu einem Zwischenfall, in dessen Verlauf Samuel Doe im Hafen von Monrovia, der zu dieser Zeit von den Interventionstruppen kontrolliert wurde, von Mitgliedern der INPFL gefangen genommen, gefoltert und schließlich ermordet wurde. Dieses Ereignis sollte dabei nicht das einzige bleiben, was Zweifel an dem Willen und/oder der Fähigkeit von ECOMOG hervorrief den Bürgerkrieg in Liberia beenden zu können. Zwar war es den ECOMOG-Verbänden gelungen die Hauptstadt Monrovia unter ihre Kontrolle zu bringen und mit Amos Sawyer einen Übergangspräsidenten einzusetzen, aber es sollte ihr in den nächsten beiden Jahren nicht gelingen, die Einhaltung der zahlreichen in Banjul und Yamousoukro geschlossenen Friedensverträge sicher zu stellen. Als im Frühjahr 1991 das Bürgerkriegsszenario durch die NPFL auch noch erfolgreich nach Sierra Leone exportiert wurde und Nigeria im Gegenzug dazu übergang die im Mai gegründete Anti-Taylor Rebellenbewegung *United Liberation Movement of Liberia for Democracy* (ULIMO) mit Waffen zu unterstützen⁹¹, musste das Ziel von ECOWAS bzw. ECOMOG, Frieden und Stabilität in Liberia zu schaffen, zumindest vorläufig als gescheitert angesehen werden.

⁸⁷ Adebajo, S. 75.

⁸⁸ Adebajo, S. 61.

⁸⁹ Das Kontingent wurde später auf 6300 Mann aufgestockt.

⁹⁰

⁹¹ Cohen, S. 159.

Dieses offensichtliche Scheitern von ECOMOG, bzw. der darin dominierenden Kraft Nigeria, sollte seinerseits wiederum Auswirkungen auf die Analysen und Schlussfolgerungen haben, die auf amerikanischer Seite in Bezug auf Liberia bzw. auf die in diesem Fall angewandte Strategie zur Konfliktlösung, gezogen wurden.

Amerikas Krisendiplomatie: Hoffen auf ECOWAS

Mit dem Beginn und dem rapiden Fortschreiten des Konfliktes in Liberia, sah man sich auf Seiten der U.S.-Administration gezwungen, aus der abstrakten Feststellung vom Ende des Kalten Krieges in kurzer Zeit konkrete Konsequenzen im Hinblick auf den bewaffneten Konflikt in Liberia ziehen zu müssen. Einigkeit hatte vor dem Ausbruch des Bürgerkrieges dahingehend geherrscht, dass die Notwendigkeit einer großzügigen finanziellen Alimentierung für das Regime von Samuel Doe mit Ende des Kalten Krieges entfallen war, mit dem Ergebnis, dass die Zuwendungen zurückgefahren worden waren. Ebenfalls unumstritten blieb nach dem Beginn der Kampfhandlungen das Ziel, U.S.-amerikanische Staatsbürger gegebenenfalls zu evakuieren. Alle weiteren Aspekte, also vor allem die Fragen, ob und mit welchen Mitteln versucht werden sollte in den Konflikt einzugreifen, welche Kosten mit einem solchen Eingreifen verbunden sein würden, welche Ergebnisse davon erwartet werden konnten und schließlich ob eine aktive amerikanische Beteiligung daran unverzichtbar sei, in all diese Fragen gab es keinen Konsens, mit der Folge, dass diese Punkte zum Gegenstand von Kontroversen innerhalb der Administration werden sollten.

Wie bereits weiter oben erwähnt, setzte sich bereits im Frühjahr auf amerikanischer Seite die Auffassung durch, dass die militärische Situation sich irreversibel zu Ungunsten von Samuel Doe verschlechterte und damit der Zusammenbruch seines Regimes nur noch eine Frage der Zeit sei. Vor diesem Hintergrund rückten aus amerikanischer Sicht die Fragen nach den Voraussetzungen für eine Evakuierung amerikanischer Staatsbürger, sowie nach einer möglichen Vermittlerrolle Amerikas in diesem Konflikt in den Vordergrund. Während im Bezug auf die erste Frage innerhalb der Administration weitgehend Einigkeit herrschte, im Mai 1990 somit die Evakuierung beschlossen und bis August beendet wurde, blieb die zweite Frage nach einer möglichen Vermittlerrolle Amerikas umstritten. Aus der Sicht der Afrika-Spezialisten innerhalb der Exekutiv-Bürokratie, und insbesondere nach der Auffassung des für Afrika zuständigen Stellvertretenden Außenminister Herman Cohen, sollte Amerika seine Einflussmöglichkeiten nutzen und eine aktive Vermittlerrolle anstreben. In diesem Zusammenhang wurden verschiedene Szenarien entworfen, nach denen der Gang von Samuel

Doe ins Exil die Voraussetzung für den Beginn von Verhandlungen bilden würde⁹², an denen Amerika, sozusagen als ehrlicher Makler, beteiligt wäre und deren Ziel der Abschluss eines Waffenstillstandes, die Bildung einer Übergangsregierung, sowie die Festlegung eines Termins für nationale Wahlen sein sollte.

Aufschlussreich an diesen Szenarien ist dabei die zentrale Stellung, die dem Konzept von Staatlichkeit eingeräumt wurde. Als zentraler Gegenstand des Konfliktes wurde die Frage um die nationale Macht angesehen, mit der Konsequenz, dass eine Lösung vor allem im Bereich einer geregelten und wenn möglich konstitutionellen Machtübergabe zu suchen sei⁹³, welche durch ein aktives amerikanisches Einwirken erreicht werden sollte.

Dieses Rollenverständnis einer aktiven Vermittlertätigkeit traf dabei aber auf den Widerstand von anderen Teilen der Exekutivbürokratie, welche die Rolle Amerikas bei möglichen Verhandlungen auf die eines unbeteiligten Beobachters begrenzt sehen wollten. Bereits auf einem Treffen der stellvertretenden Mitglieder des Nationalen Sicherheitsrates im Mai 1990, machte dessen Vorsitzender, der stellvertretende nationale Sicherheitsberater Robert Gates deutlich, dass im Zentrum der amerikanischen Liberiapolitik die Evakuierung der eigenen Staatsbürger stehe und ansonsten kein aktives Involvieren in den Konflikt gewünscht werde.

Interessant in diesem Zusammenhang ist dabei die Aussage von Herman Cohen, der in der Rückerinnerung an diese Sitzung indirekt die Vermutung äußert, dass für einige Beteiligte eine aktive amerikanische Vermittlerrolle wohl mit der Möglichkeit bzw. Gefahr verbunden gewesen wäre, militärisch in diesen Konflikt hineingezogen zu werden⁹⁴.

Um sicher zu gehen, dass in diesem Zusammenhang auch keine Unklarheiten zurückgeblieben waren, wurde Cohen im Juni darüber informiert, dass der Präsident explizit entschieden habe, dass Amerika keine aktive Vermittlerrolle im liberianischen Konflikt übernehmen werde. Anstelle einer aktiven Vermittlerrolle sollten stattdessen diplomatische Anstrengungen bzw. eine mögliche Intervention durch den ECOWAS unter der Führung von Nigeria unterstützt werden. Die Entwicklungen der beiden folgenden Jahre in Liberia sollten hingegen dazu geeignet, sein den internen Kritikern dieser Entscheidung eine Reihe von Argumenten gegen die Strategie einer passiven Beobachterrolle in solchen Konflikten zu

⁹² Ende April 1990 hatte Cohen dabei die Zustimmung Togos erhalten Samuel Doe Asyl zu gewähren. Cohen, S. 138.

⁹³ Als ein mögliches Szenario wurde dabei der Rücktritt von Samuel Doe zugunsten seines Stellvertreters Harry Moniba erwogen. Dieser sollte im Anschluss Charles Taylor zu seinem Stellvertreter ernennen, danach selbst zurücktreten. Unter der Präsidentschaft von Taylor sollten dann im Oktober 1991 Wahlen abgehalten werden. Siehe dazu: Cohen, S. 144.

⁹⁴ Cohen, S. 143.

liefern⁹⁵. So sehr man im Prinzip den Ansatz einer (west-)afrikanischen Eigenverantwortlichkeit begrüßte⁹⁶, so waren die Ergebnisse doch alles andere als ermutigend. Wie bereits geschildert, war es dem ECOWAS weder gelungen Liberia zu befrieden noch eine politische Lösung des Konfliktes voranzubringen, oder wenigstens dessen Übergreifen auf Sierra Leone zu verhindern. Noch nicht einmal in den eigenen Reihen war es dem ECOWAS gelungen einen Konsens über das weitere Vorgehen zu erzielen, mit dem Ergebnis dass einige seiner frankophonen Mitglieder weiterhin die NPFL mit Waffen unterstützten, während die anglophonen Länder mit Truppen in Liberia ab Mai 1991 dazu übergingen den Gegner der NPFL, die ULIMO-Rebellengruppe mit Waffen auszurüsten. Amerikanische Versuche die Intervention dadurch zu unterstützen, dass mit Senegal im September 1991 ein frankophones Land überzeugt⁹⁷ werden konnte sich mit Truppen an der ECOWAS-Mission zu beteiligen⁹⁸, blieben dabei im Endeffekt genauso wirkungslos wie amerikanische Bemühungen die Elfenbeinküste und Burkina Faso zur Beendigung ihrer Unterstützung für die NPFL zu bewegen.

Wenn man sich an dieser Stelle noch einmal das generelle Wahrnehmungsmuster afrikanischer Konflikte, sowie wie die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine aktive amerikanische Krisendiplomatie auf dem afrikanischen Kontinent nach dem Ende des Kalten Krieges - die Aussicht auf dauerhafte Konfliktbeendigung mit geringem Mitteleinsatz, die Unverzichtbarkeit einer amerikanischen Vermittlerrolle bei Verhandlungen, sowie die humanitären Folgekosten ungelöster Konflikte – vergegenwärtigt, so waren aus amerikanischer Sicht im Fall von Liberia zumindest im Bezug auf die beiden letzten Punkte schon erste Erfahrungen gesammelt worden.

So hatte sich im Fall von Liberia gezeigt, dass der Versuch des ECOWAS, bzw. Nigerias, das dabei die Führungsrolle übernommen hatte, den Konflikt zu beenden oder auch nur einzudämmen gescheitert war. Diese Einschätzung muss dabei auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die Gründe dieses Scheiterns auf amerikanischer Seite nicht mit den „Binnenvariablen“ des Konfliktes in Verbindung gebracht wurden. Oder einfacher gesagt, es lassen sich auf amerikanischer Seite keine Hinweise darauf finden, dass man das Scheitern

⁹⁵ Bereits in einer Anhörung vor dem für Afrika zuständigen Unterausschuss des Repräsentantenhauses vom 27.11.1990, also nur drei Monate nach dem Start der ECOWAS-Mission, fasste der zuständige Stellvertretende Außenminister mit dem Zuständigkeitsbereich für Afrika, Herman Cohen, die Situation in Liberia dahingehend zusammen, dass es dem ECOWAS weder gelungen sei, die Sicherheitslage in Liberia zu verbessern noch die Friedenskonferenz in Banjul zu einem Erfolg zu führen. Siehe dazu: Stellungnahme von Herman Cohen, Assistant Secretary of State for African Affairs, Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on African Affairs, Anhörung vom 27.11.1990/ Themen: Liberia, Sudan

⁹⁶ Cohen, S. 151.

⁹⁷ Der Überzeugungsprozess wurde dadurch, dass sich die USA dazu bereit erklärten die bilateralen Schulden des Senegal in Höhe von \$42 Mio. zu streichen. Adebajo, S. 94.

des ECOWAS mit den internen Kontextbedingungen des Konfliktes, z.B. einer gesicherten Eigenfinanzierung der NPFL⁹⁹, in Verbindung gebracht hätte.

Auch im Bezug auf die humanitären Folgekosten hatte Liberia schon zu ersten unerfreulichen Erfahrungen geführt. So mussten von amerikanischer Seite allein für humanitäre Hilfslieferungen im Zeitraum von 1990 bis 1992 ca. \$200 Mio.¹⁰⁰ aufgewendet werden, ohne dass bis dahin ein Ende des Konfliktes und damit auch ein Ende dieser Hilfsleistungen absehbar erschien¹⁰¹.

Der dritte Punkt, ob der Konflikt durch eine aktive Krisendiplomatie - eventuell begleitet von einer VN-Friedensmission - hätte beendet werden können, musste natürlich offen bleiben.

Was blieb, war aus amerikanischer Sicht aber das offensichtliche Scheitern einer regionalen Institution, sowie die immensen humanitären Auswirkungen und Kosten als Ergebnis dieser gescheiterten Bemühungen.

V b) Somalia 1991:

Das Ende mit Schrecken, gefolgt vom Schrecken ohne Ende.

Nach Liberia, sollte der Konflikt in Somalia den zweiten Fall darstellen, in dem man sich innerhalb der amerikanischen Administration entschloss eine passiven Beobachterrolle einzunehmen, mit dem Ergebnis, dass die USA vom Beginn der Intensivierung des Bürgerkrieges 1988 bis zur späteren Entscheidung zu Intervention 1992, in diesem Konflikt nahezu überhaupt nicht in Erscheinung traten. Im Bezug auf das Entstehen eines generellen Wahrnehmungsmusters und mit ihm verbunden Kausalannahmen ist dieser Fall vor allem deshalb bedeutsam, weil er durch das Scheitern alternativer Lösungsansätze die Unverzichtbarkeit einer amerikanischen Vermittlerrolle zu bestätigen scheint. Waren in Liberia die Vermittlungsbemühungen eines regionalen Akteurs (ECOWAS) weitgehend erfolglos geblieben, so sollten sich im Fall von Somalia, ein Hoffen auf die „Selbstheilungskräfte“ als ebenso vergeblich herausstellen, wie die Erwartungen auf einen

⁹⁸ Seit Dezember 1991 war der Senegal mit einem Battalion von 1500 Mann in Liberia vertreten.

⁹⁹ Clapham, S. 234.

¹⁰⁰ Zu dieser Summe müssen noch ca. \$ 8,6 Mio. an direkter Unterstützung an den ECOWAS, \$ 18,75 Mio. an bilateraler Unterstützung an die ECOWAS-Staaten mit Truppenkontingenten in Liberia und schließlich noch die Streichung der senegalesischen Schulden in Höhe von \$ 42 Mio. gerechnet werden. Siehe dazu: Stellungnahme von Leonard Robinson, Deputy Assistant Secretary of State for African Affairs, House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa, Anhörung vom 19.11.1992/ Themen: Liberia, Burkina Faso.

¹⁰¹ So hatte der Konflikt innerhalb eines Jahres ca. 20 000 Todesopfer gefordert, zur Vertreibung von ca. 600 000 Liberianern in die Nachbarländer und zu weiteren ca. 600 000 Vertrieben innerhalb der Landesgrenzen geführt.

Vermittlungserfolg durch die Anrainerstaaten (Dschibuti) oder die ehemaligen Kolonialmächte (Großbritannien und Italien).

Ereignisgeschichtlicher Überblick

Von einer außenpolitischen Perspektive her, lässt sich die Geschichte Somalias wohl am ehesten als eine Reise durch die verschiedenen Lager des Kalten Krieges beschreiben, die ihren Anfang mit einem neutralen Kurs in den ersten Jahren nach seiner Unabhängigkeit nimmt.

Seit der Unabhängigkeit Somalias, das 1960 aus den Gebieten des Britischen Protektorats Somaliland im Norden und einem italienischen UN-Treuhandgebiet im Süden hervorgegangen war, hatte die neue somalische Regierung das Ziel verfolgt den Einfluss der beiden Supermächte auf das eigene Land auszutarieren¹⁰².

Dieses Ziel wurde dabei auch durch den Umstand erleichtert, dass man weder in Washington noch in Moskau einen Grund sah, der es gerechtfertigt hätte, massive Anstrengungen zu unternehmen um Somalia enger an das eigene Lager anzubinden.

Neben der begrenzten strategischen Bedeutung, die Somalia in dieser Zeit zugewiesen wurde, lag der Grund für diese Zurückhaltung auch in Bedenken gegenüber dem eigentlichen außenpolitischen Leitmotiv Somalias, das die - wenn notwendig gewaltsame - Änderung seiner Grenzen zum Ziel hatte und welches in Zukunft das zentrale Kriterium in der Frage der Anbindung an oder dem Bruch mit einem Lager des Kalten Krieges darstellen sollte.

Bereits die Landesflagge mit dem fünf-zackigen Stern, von denen jeder für eine von Somaliern bewohnte Region stand, bedeutete eine klare Bekundung der außenpolitischen Ziele einer neuen Grenzziehung, umfassten doch die Grenzen des Staates Somalia nur zwei dieser fünf Regionen, während die übrigen zum Staatsgebiet von Kenia (Northern Province), Dschibuti und Äthiopien (Ogaden) gehörten¹⁰³.

Bedenklich an diesem Irredentismus war dabei vor allem, dass es sich nicht um abstrakte Gebietsansprüche handelte, sondern dass auf eine gewaltsame Grenzkorrektur vor allem im Hinblick auf die Ogaden-Region im Süden Äthiopiens von somalischer Seite direkt hingearbeitet wurde.

Dieses Ziel, die Grenzen auf dem afrikanischen Kontinent im eigenen Fall neu zu ziehen, musste vor dem Hintergrund der ethnischen Heterogenität der afrikanischen Staaten, sowie den noch aus der Kolonialzeit stammenden Grenzziehungen wie ein Spiel an der

¹⁰² Beispielsweise dadurch, dass die eigenen Streitkräfte vor allem durch die Sowjetunion ausgerüstet wurden, jedoch die Ausbildung der Polizeikräfte in den Händen westlicher Staaten, unter ihnen auch der BRD, lag.

Büchse der Pandora erscheinen, dem nicht nur die Organisation for African Unity (OAU) sondern auch beide Supermächten sehr skeptisch gegenüberstanden.

Aus amerikanischer Sicht kam darüber hinaus noch der Umstand hinzu, dass von diesen revisionistischen Bestrebungen ein direkter Verbündeter der USA, Äthiopien, betroffen war, dessen strategische Bedeutung höher eingeschätzt wurde als diejenige Somalias¹⁰⁴. Aber trotz dieser schwierigen Ausgangslage blieben die Vereinigten Staaten in dieser Zeitspanne (1960-1969) politisch in Somalia weiterhin aktiv¹⁰⁵.

Auch wenn man die strategische Bedeutung Somalias als begrenzt einschätzte und die revisionistischen Bestrebungen seiner Staatsführung mit großer Skepsis betrachtete, so sorgte das Wahrnehmungsmuster des Kalten Krieges - nach der jeder Einflussverlust der eigenen Seite, gleichzusetzen war mit einem Einflussgewinn der Gegenseite - doch dafür, dass die Vereinigten Staaten die Zusammenarbeit mit Somalia aufrechterhielten. Die Hauptziele dieser Bemühungen, nämlich ein Abgleiten in das Lager des Ostblocks zu vermeiden und gleichzeitig revisionistische Bestrebungen zu mäßigen, schienen dabei durch einen Wechsel an der Somalischen Staatsspitze 1967 zunehmend realistisch. Mit der Wahl Abdirashid Ali Shermarke zum Präsidenten, und der Ernennung Mohammed Ibrahim Egal zum Premierminister, wurde das Land von zwei Personen regiert, denen eine dem Westen gegenüber tendenziell positive Einstellung nachgesagt wurde und deren politischer Kurs auf eine zukünftige Mäßigung bei der Verfolgung revisionistischer Ziele hoffen ließ¹⁰⁶.

Bereits zwei Jahre später sollten diese Hoffnungen aber enttäuscht werden, als im Oktober 1969 General Major Mohammed Siad Barre, die zivile Regierung entmachtete und selbst an der Spitze des neu gegründeten *Somali Revolutionary Council* (SRC) die Staatsführung übernahm. Mochten für den Umsturz selbst innenpolitische Gründe verantwortlich gewesen sein, so erfolgte der Seitenwechsel in das Lager des Ostblockes vor allem aus außenpolitischen Gründen, schien doch ein Erreichen der revisionistischen Ziele mit einem neutralen oder pro-westlichen Kurs nicht möglich¹⁰⁷.

¹⁰³ Schraeder (1994), S. 121; Cohen, S. 198.

¹⁰⁴ Schraeder (1994), S. 124.

¹⁰⁵ Wie z.B. bei der Ausbildung somalischer Polizeieinheiten, die auch während des ersten Krieges zwischen Somalia und Äthiopien um die Ogaden-Region (1963/4) nicht unterbrochen wurde.

¹⁰⁶ So wurden unter dieser Regierung Verträge mit Kenia und Äthiopien im Bezug auf die Grenzfrage abgeschlossen. Schraeder (1994), S. 132.

¹⁰⁷ Zwar hatten sich unter Premierminister Ibrahim Egal die Beziehungen zu den USA verbessert, wie auch der Besuch des amerikanischen Vize-Präsidenten Hubert Humphrey in Mogadischu im Januar 1968 deutlich gemacht hatte; aber auch diese verbesserten Beziehungen änderten aus amerikanischer Sicht nichts an der Prioritätenfolge, nach der den Beziehungen zu Äthiopien weiterhin wesentlich größere Bedeutung eingeräumt wurde als denen zu Somalia. Als Konsequenz dieser Prioritätensetzung machten die USA unmissverständlich deutlich, dass Somalia von amerikanischer Seite keine Waffenlieferungen erwarten durfte, war doch niemand in

Die darauffolgenden Ereignisse stellten dabei, in schon fast idealtypischer Weise, einen Lagerwechsel in Zeiten des Kalten Krieges dar. Bereits im Jahr nach seiner Machtergreifung bekannte sich Siad Barre 1970 zum „wissenschaftlichen Sozialismus“, im Jahr 1972 folgte ein Abkommen, das die Schaffung einer sowjetischen Militärbasis in der nord-somalischen Hafenstadt Berbera vorsah, und im Juli 1974 kam es schließlich zur Unterzeichnung eines Freundschaftsvertrages zwischen beiden Ländern, in dessen Folge die somalischen Streitkräfte von sowjetischer Seite massiv aufgerüstet wurden.

Interessanterweise markiert das Jahr 1974 dabei aber auch den Ausgangspunkt für eine Reihe globaler und regionaler Entwicklungen, in deren Folge Somalia erneut eine außenpolitische Kehrtwende vollziehen sollte, um anschließend die Rolle des verlässlichen amerikanischen Verbündeten im Kampf gegen kommunistische Expansionsbestrebungen im Osten Afrikas wahrzunehmen.

Der Sturz des äthiopischen Kaisers Haile Sellasie im September 1974 und die in den Jahren bis 1977 erfolgte Hinwendung Äthiopiens unter der Führung von Mengistu Haile Mariam zur Sowjetunion, auf die im Abschnitt über die amerikanische Rolle beim äthiopischen Machtwechsel 1991 noch genauer eingegangen werden wird, bildeten dabei den Auftakt für den Wiederannäherungsprozess Somalias an das westliche Lager.

Die systematische Hinwendung Äthiopiens zum Ostblock bildete dabei aber nur ein Element in einer Kette von Entwicklungen, welche die These vom aggressiv-expansionistischen Charakter des Kommunismus scheinbar zu bestätigen schienen und welche auf amerikanischer Seite die Verfechter einer am Status quo orientierten Détente-Politik der beiden Supermächte in die Defensive geraten ließ. Der Fall von Saigon (1975), der Sturz bzw. das Ende verbündeter Regime in Portugal (1974) und Spanien (1975) und die damit verbundenen Sorge eines Einflussgewinnes kommunistischer Kräfte in diesen beiden europäischen Staaten, hatten bereits bis Mitte der siebziger Jahre die Verfechter einer am Status quo ausgerichteten Politik unter Druck geraten lassen; ein Druck, der nach dem gescheiterten amerikanischen Eingreifen in den angolanischen Bürgerkrieg 1975 und vor allem durch den Sieg der Sandinisten in Nicaragua und den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan 1979 noch deutlich zunahm.

Im Hinblick auf die somalisch-amerikanischen Beziehungen sollten diese Ereignisse eine Entwicklung auslösen, deren Dynamik sich die amerikanischen Administrationen entweder nicht entziehen konnten (Carter) oder auch gar nicht entziehen wollten (Reagan)

Washington bereit die Beziehungen zu Äthiopien durch massive Waffenlieferungen an seinen regionalen Gegner Somalia zu gefährden. Cohen, S. 132.

und an deren Ende Somalia der Status eines verlässlichen westlichen Verbündeten zugestanden wurde.

Von somalischer Seite war in den Jahren 1974-77 sehr genau die fortschreitende Verschlechterung der amerikanisch-äthiopischen Beziehungen verfolgt worden. Nachdem bis April 1977 alle Versuche gescheitert waren einen Lagerwechsel Äthiopiens zu verhindern, wurde auf amerikanischer Seite verstärkt die Option diskutiert, durch eine Wiederannäherung an Somalia Druck auf Äthiopien ausüben zu können. Aus somalischer Sicht wiederum stellte der Frontenwechsel Äthiopiens eine günstige Gelegenheit dar, die territorialen Ansprüche gegen Äthiopien, das noch durch interne Machtkämpfe geschwächt war, durchzusetzen, wobei diese Bestrebungen durch einen Bündniswechsel abgesichert werden sollten. Noch im Sommer 1977 begann man in Somalia mit der Umsetzung dieser Ziele.

Am 17. Juli 1977 überschritten die somalischen Streitkräfte die Grenze zu Äthiopien und besetzten in den Folgemonaten nahezu den gesamten Teil der beanspruchten Ogaden-Region. Ebenso konsequent wie die militärischen Ziele, wurde dabei auch ein ideologischer Frontenwechsel verfolgt, mit der Konsequenz, dass im November 1977 der Freundschaftsvertrag mit der Sowjetunion für beendet erklärt, 1700 sowjetische Berater des Landes verwiesen und die diplomatischen Beziehungen abgebrochen wurden¹⁰⁸.

In Washington scheint man alles andere als begeistert über den neuen Verbündeten gewesen zu sein¹⁰⁹. Zu Beginn gelang es der Carter-Administration noch sich der Logik des Kalten Krieges, nach welcher der Feind eines Feindes automatisch als Verbündeter zu unterstützen sei, zu entziehen und die somalischen Forderungen nach Waffenlieferungen abzulehnen. Aber bereits die Entwicklungen im Winter 1977 sollten diese regionale Analyse des Konfliktes - nach welcher die Auseinandersetzung lokale Gründe hatten, also kein Teil einer kommunistischen Expansionsbestrebung darstellten und folglich auch keine automatische Unterstützung Somalias notwendigerweise veranlassten - in die Defensive bringen.

Vor dem Hintergrund der schwierigen militärischen Lage hatte sich Äthiopien mit der Bitte um Unterstützung an den Ostblock gewandt, mit der Folge, dass ab Ende Dezember 1977 ca. 15 000 kubanische Soldaten und militärisches Gerät im Wert von ca. \$2 Mrd. in Äthiopien eintrafen. Im weiteren Verlauf der Kampfhandlungen kam es in Folge des verschobenen Kräfteverhältnisses zu einer katastrophalen Niederlage der somalischen

¹⁰⁸ Schraeder, S. 144.

¹⁰⁹ Mochten auf dem afrikanischen Kontinent generell ideologische Treueschwüre vor allem vor dem Hintergrund ihres Ressourcenpotentials geleistet worden sein, so wog aus amerikanischer Sicht ein einmal abgelegtes Glaubensbekenntnis schwer; wie im Fall Somalias 1970 das Bekenntnis zum Sozialistischem Block und sieben Jahre später der erneute Lagerwechsel durch die gleiche Person - Siad Barre.

Streitkräfte, die schließlich im März 1978 wieder auf somalisches Gebiet zurückgezogen werden mussten¹¹⁰. Entscheidend an dieser Entwicklung war aus amerikanischer Sicht dabei nicht so sehr die vernichtende militärische Niederlage des somalischen „Verbündeten“, sondern vielmehr das Instrument durch welches diese Niederlage herbeigeführt worden war. Ebenso wie zwei Jahre zuvor in Angola hatte der Ostblock direkt mit Truppen in einen Konflikt eingegriffen und diesen dadurch zu seinen Gunsten entschieden. Mochte Siad Barre aus einem „regionalistischen“ Blickwinkel ein Kriegstreiber sein, so stellte er aus „globalistischer“ Sicht vor allem ein nützliches Instrument dar, wenn es darum ging die vermeintlichen Expansionsbestrebungen des Ostblocks zu behindern¹¹¹. Der Sieg der Sandinisten in Nicaragua 1979 sowie der sowjetische Einmarsch in Afghanistan im Dezember desselben Jahre, trugen noch dazu bei diese globalistischen Sichtweisen in der außenpolitischen Entscheidungsfindung dominant werden zu lassen. Zusammen mit den Entwicklungen im Iran, die im November 1979 in der Geiselnahme amerikanischer Botschaftsangehöriger in Teheran gipfelten und schließlich 1980 zur sog. Carter-Doktrin führten, nach welcher die USA für die Wahrung ihrer Interessen in der Region des Persischen Golfes notfalls auch auf Waffengewalt zurückgreifen würden, verstärkte sich aus amerikanischer Sicht die strategische Bedeutung Somalias. Als Konsequenz dieser gestiegenen Bedeutung kam es im August 1980 zum sog. „Zugangsabkommen“ (*Access Agreement*), in dem Somalia im Gegenzug für die Lieferung von Waffen im Wert von \$64 Mio. den Amerikanern die Nutzung und den Ausbau der militärischen Anlagen in Berbera, Chisimayu und Mogadischu gestattete¹¹². Die dadurch einmal begonnene Unterstützung Somalias sollte dabei in den Folgejahren auch vor dem Hintergrund eines Wechsels in der amerikanischen Administration noch weiter ausgebaut werden, wobei man in diesem Zusammenhang davon ausgeht, dass die USA in dem Zeitraum von 1983-1989 ca. \$500 Mio. Dollar in ihren somalischen Verbündeten investierten.

Der Sturz von Siad Barre

Auch wenn die Dynamik in der Endphase des Bürgerkrieges 1990/1 viele überraschte, so lässt sich der Anfang dieser Entwicklung doch schon auf das Jahr 1978 zurückführen, stellte doch das Ergebnis des zweiten Ogaden-Krieges sowohl eine militärische als auch eine politische Niederlage dar, von der sich das Regime bis zu seinem Ende nicht mehr erholen sollte¹¹³.

¹¹⁰ Schraeder (1994) S. 145; Cohen, S. 200.

¹¹¹ Schraeder (1994) S. 144.

¹¹² Schraeder (1994), S. 151.

¹¹³ Cohen, S. 199.

Mochte Siad Barre noch in der Lage gewesen sein, einen an den Krieg anschließenden Putschversuch abzuwehren, so konnte er doch nicht verhindern, dass sich im Norden Somalias mit dem *Somali National Congress* (SNM) eine von Äthiopien unterstützte Rebellenbewegung bildete, die in den darauf folgenden Jahren ihre Aktivitäten ausbauen konnte. Gleichzeitig verschlechterte sich in dieser Zeit auch die wirtschaftliche Situation kontinuierlich, was unter anderem daran darin begründet lag, dass der Absatzmarkt für die wichtigsten somalischen Exportgüter – Rinder, Schafe und Ziegen - ab 1983 zusammenbrach, und von der Regierung keine Aktivitäten unternommen wurden durch die Förderung von Alternativen die wirtschaftliche Situation zu verbessern¹¹⁴.

Mochten sich die innenpolitischen und ökonomischen Bedingungen in Somalia auch verschlechtern¹¹⁵, so wurde diese negative Entwicklung von Seiten der somalischen Staatführung nicht als Bedrohung der eigenen Machtposition wahrgenommen. Als sich hingegen um 1988 das Ende des Kalten Krieges auf dem afrikanischen Kontinent abzuzeichnen begann, sorgte diese Entwicklung für ein hohes Maß an Beunruhigung auf somalischer Seite, resultierte doch die strategische Bedeutung Somalias, und den sich daraus ergebenden amerikanischen Mittelzuwendungen, zum großen Teil aus den Funktionslogiken der Blockkonfrontation.

Wie ernst diese Entwicklung genommen wurde, lässt sich daran ablesen, dass man zur Absicherung der eigenen Machtposition sogar zu einer Annäherung an den Erzfeind Äthiopien bereit war.

Vor allem nach dem zweiten Ogaden-Krieg (1977-78) war es auf beiden Seiten üblich gewesen, Rebellenbewegungen im jeweils anderen Land zu unterstützen und gelegentlich auch mit offiziellen eigenen Truppenverbänden auf deren Seite einzugreifen. Mit dem äthiopisch-somalischen Abkommen vom April 1988 verpflichteten sich beide Seiten diese Unterstützung von generischen Aufstandsbewegungen zu beenden und auch deren Aufenthalt auf dem eigenen Staatsterritorium nicht weiter zu tolerieren. Die Konsequenzen dieses Abkommens sollten von grundlegender Natur sein, allerdings in einer völlig anderen Art und Weise als dies von somalischer Seite beabsichtigt gewesen war. Von ihrem natürlichen Rückzugsort vertrieben, fielen die militärischen Verbände des SNM in den Norden Somalias

¹¹⁴ Aufschlussreich in diesem Zusammenhang ist auch die Tatsache, dass im Kalten Krieg diejenigen afrikanischen Staaten die schlechteste wirtschaftliche Entwicklung aufwiesen, welche am meisten amerikanische Unterstützung erhielten. Darüber hinaus lässt sich auch das Phänomen beobachten, dass einzelne Staatsführer die am Anfang ihrer Herrschaft beachtliche politische Ergebnisse erzielten, von dem Moment an autoritäre Züge aufwiesen und zugleich ein Erlahmen politischer Initiativen festgestellt werden kann, an dem diese Herrscher sich einer (vermeintlichen) Bestandgarantie durch eine der Supermächte sicher glaubten. Clough, S. 78.

¹¹⁵

ein¹¹⁶, den sie nach heftigen Kämpfen bis 1991 fast vollständig unter ihre Kontrolle brachten. Darüber hinaus hatte das Abkommen die Konsequenz, dass es von Ogaden-stämmigen Angehörigen der somalischen Streitkräfte als ein Verrat an dem somalischen Anspruch auf den Ogaden angesehen wurde, und es in diesem Zusammenhang 1990 zu Massendesertationen von Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe kam, welche sich zum Teil der Rebellenbewegung des *Somali Patriotic Movement* (SPM) anschlossen. Neben den Aufstandsbewegungen im Norden (SNM) und in Zentralsomalia (SPM) kam es darüber hinaus auch im Süden, unter Führung des *United Somali Congress* (USC) zu gewaltsamen Erhebungen, sodass man ab 1989 von einem umfassenden, d.h. alle Landesteile umfassenden Bürgerkrieg sprechen kann. Nachdem es den Aufständischen gelungen war, im Verlauf des Jahres 1990 weite Teile des Landes unter ihre Kontrolle zu bringen, einigten sich die einzelnen Bürgerkriegsparteien (SNM, SPM und USC) im November 1990 auf eine begrenzte Kooperation, die einzig den Sturz von Siad Barre zum Gegenstand hatte, was durch die Erstürmung Mogadischus im Januar 1991 durch die USC sowie die anschließende Flucht Siad Barres erreicht wurde.

Amerikanische Krisendiplomatie: Abwarten als Strategie

Ebenso wie im Fall von Liberia herrschte innerhalb der U.S.-Administration darüber Einigkeit, dass mit dem Ende des Kalten Krieges die Notwendigkeit von großzügigen Mittelzuwendungen, die im Fall von Somalia vor allem aus Waffenlieferungen bestanden hatten, entfallen war¹¹⁷.

Was bis zum Jahr 1990 blieb, war aus Sicht der Militärs, die strategische Bedeutung der Militärstation Berbera, mit der Folge, dass vor allem von dieser Seite Druck ausgeübt wurde auch nach der Intensivierung des Bürgerkrieges 1988 die amerikanischen Militärlieferungen, wenigstens in bescheidenem Umfang, aufrecht zu erhalten, um damit die Erlaubnis der somalischen Regierung zur Nutzung dieser Militäranlage zu sichern¹¹⁸.

Zeitgleich scheint es in dieser Zeit aber auch zu einer Intensivierung der Kontakte zwischen dem amerikanischen Außenministerium und der größten Rebellengruppe, der SNM, gekommen zu sein, mit dem Ziel sowohl den Zugang zu Berbera im Falle eines

¹¹⁶ Economist (1988): Somalia, not a nice way to come home, Ausgabe vom 9.Juli, S. 48 (Internationale Ausgabe).

¹¹⁷ Hatte im Jahr 1985 die Höhe der aufgewendeten Mittel für Somalia noch \$116,8 Mio. betragen, so sank dieser Betrag bis 1990 um 95% auf ca. \$ 6,6 Mio., wobei zu diesem Zeitpunkt bereits auf Druck des Kongresses die Lieferung von Militärgütern eingestellt worden war. Schraeder (1994), S. 186/7.

¹¹⁸ Cohen, S.202.

Machtwechsels zu sichern, als auch die Möglichkeiten einer diplomatischen Vermittlung zwischen den Bürgerkriegsparteien auszuloten. Bereits Mitte 1989 setzte sich dabei auf Seiten der für Afrika zuständigen Spezialisten in der Administration die Auffassung durch, dass eine Verhandlungslösung mit Siad Barre an der Staatsspitze ausgeschlossen ohne ihn aber durchaus möglich schien.

Auch wenn uns über diese Überlegungen weniger bekannt ist, als im Fall von Liberia, so fällt doch die Übereinstimmung der Konzepte auf, nach denen jeweils durch einen Rücktritt des Staatsoberhauptes - verbunden mit dessen Gang ins Exil - die Voraussetzung für Verhandlungen geschaffen werden sollte, an denen sich die amerikanische Seite dann in einer aktiven Vermittlerrolle beteiligen würde¹¹⁹.

Ob dieser Ansatz hätte Erfolg haben können, musste dabei aus Sicht seiner Befürworter offen bleiben, da die Entscheidung des U.S.-Präsidenten, dass die USA, im Fall von Liberia, keine aktive Vermittlerrolle einnehmen würden und sich damit auch nicht an diplomatischen Bemühungen für einen Rücktritt des Staatsoberhauptes beteiligen sollten, vom Prinzip her auch für den Fall Somalia galt.

Ohne diese grundsätzliche Zustimmung auch auf einen Rücktritt von Siad Barre hinwirken zu dürfen, machten aus Sicht der Befürworter einer solche Strategie auch weitere Vermittlungsbemühungen keinen Sinn mehr.

Auch die Flucht von Siad Barre Ende Januar 1991 sollte dabei nichts an dieser passiven Beobachterrolle der U.S.-Administration ändern. Nach der geglückten Evakuierung des eigenen Botschaftspersonals Anfang Januar 1991, schien dabei auf Seiten der Administration die Auffassung vor zu herrschen, dass, nach dem Sturz von Siad Barre, und damit der Beseitigung des Bürgerkriegsgrundes, „*the clan system would somehow find a way to bring order out of chaos*“¹²⁰.

Die Entwicklungen in den ersten Monaten nach dem Sturz von Siad Barre, sollten dabei solche Hoffungen zunichte machen.

So waren weder die Konfliktparteien intern zu einer Einigung gelangt, noch hatten externe Vermittlungsversuche sowohl der ehemaligen Kolonialmächte¹²¹ als auch des Nachbarlandes Dschibuti irgendeinen Erfolg ausweisen können. Vor allem auf den beiden Konferenzen im Juni und Juli 1991 in Dschibuti war dabei aus amerikanischer Sicht auch deutlich geworden, dass eine bloße amerikanische Präsenz bei Vermittlungsversuchen, in diesem Fall durch den Assistant Secretary of State Irvin Hicks, wirkungslos zu sein schien,

¹¹⁹ Cohen, S. 202.

¹²⁰ Cohen, S. 203.

¹²¹ Schraeder (1994), S. 170.

wenn mit dieser Präsenz nicht auch mit einem Element der aktiven Beteiligung verbunden war¹²².

Wenn man dabei an dieser Stelle noch einmal auf die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine aktive amerikanische Krisendiplomatie in Afrika nach Ende des Kalten Krieges zurückgeht, nämlich, die Aussicht auf dauerhafte Konfliktbeendigung mit geringem Mitteleinsatz, Unverzichtbarkeit einer amerikanischen Vermittlerrolle bei Verhandlungen, sowie die humanitären Folgekosten ungelöster Konflikte, so wird deutlich, dass die konkreten Ereignisse im Fall in Somalia dazu geeignet schienen zur Entwicklung von generellen Annahmen oder Auffassungen im Bezug auf den zweiten und dritten Aspekt bei zu tragen.

So schien auch der Fall von Somalia erneut die Unverzichtbarkeit einer amerikanischen Vermittlerrolle im Zuge einer Konfliktbeendigung deutlich geworden zu sein, hatte doch weder das Hoffen auf die gesellschaftlichen Selbstheilungskräfte, und damit das Überflüssig werden einer äußeren Vermittlung, noch der Versuch der Übernahme einer Vermittlerrolle durch Staaten ohne den Status einer Weltmacht einen Erfolg gebracht. Ebenfalls schien deutlich geworden zu sein, dass die bloße amerikanische Präsenz, und damit das sich Beschränken auf eine Beobachterrolle, bei solchen Bemühungen, wie im Fall der Friedensverhandlungen in Dschibuti, nicht ausreichte um zu einem Erfolg zu gelangen.

Noch eindeutiger waren die Erkenntnisse dabei im Hinblick auf die Konsequenzen von gescheiterten Vermittlungsbemühungen, entwickelte sich doch Somalia in diesem Zeitraum zu einer, auch für afrikanische Verhältnisse, humanitären Katastrophe von riesigen Ausmaßen. So gingen Schätzungen davon aus, dass allein im Zeitraum von 1990 bis 1992 die direkten oder indirekten Auswirkungen des Bürgerkrieges ca. 300 000 Menschenleben gekostet hatten, und dass ca. 1,5 Mio. Personen, gleichbedeutend mit 25% der Gesamtbevölkerung akut vom Hungertod bedroht waren¹²³.

Natürlich musste auch im Fall von Somalia der erste Punkt, d.h. die Frage, ob diese Katastrophe durch ein frühzeitiges und aktives diplomatisches Eingreifen der USA mit geringem Mitteleinsatz hätte verhindert werden können, offen bleiben¹²⁴.

Aber davon unbeeinflusst, hatten die Entwicklungen in Somalia zu der wachsenden Überzeugung beigetragen, dass ein Scheitern von diplomatischen Lösungen, schneller und in

¹²² Cohen, S. 205.

¹²³ Schraeder (1994), S. 177.

¹²⁴ Allerdings ist auch davon auszugehen, dass die Ereignisse im Nachbarland Äthiopien, wo es aus amerikanischer Sicht gelungen war allein durch das Wahrnehmen einer aktiven Vermittlerrolle, also mit sehr geringem Mitteleinsatz, eine Fortführung des Bürgerkrieges dauerhaft zu verhindern, gerade auch im Bezug auf Somalia als scharfer Kontrast wahrgenommen wurden.

größerem Umfang als bisher, zu humanitären Katastrophen führte und dass darüber hinaus, Akteure, die nicht den Status einer Supermacht besaßen, nur sehr bedingt in der Lage schienen eine erfolgreiche Vermittlerrolle einzunehmen zu können.

V c) Äthiopien 1991:

Rollenwechsel – Vom Beobachter zum Vermittler.

Waren Liberia und Somalia Beispiele dafür gewesen, welche Ansätze zur Konfliktlösung nicht funktioniert hatten und mit welchen Konsequenzen bei einem Scheitern gerechnet werden musste, schien aus amerikanischer Sicht der Fall von Äthiopien im positiven Sinn zu verdeutlichen, welche Erfolge erzielt werden konnten, wenn im Bereich der Krisendiplomatie die richtigen Instrumente zum richtigen Zeitpunkt eingesetzt wurden. Konkret erschien Äthiopien als Beispiel dafür, wie mit einem minimalen amerikanischen Mitteleinsatz die endgültige Beendigung eines Konfliktes erreicht werden konnte, ohne dass nach amerikanischer Meinung ein ähnliches Ergebnis mit einem anderen Akteur als Vermittler zu erwarten gewesen wäre.

Ereignisgeschichtlicher Überblick

Ebenso wie im Fall von Somalia ist die Geschichte von Äthiopien außenpolitisch geprägt gewesen sowohl durch das Element der engen Anbindung an eine Großmacht als auch durch einen Lagerwechsel, der aber im Unterschied zu Somalia, in die umgekehrte Richtung zielte. Bereits seit den fünfziger Jahren war dabei Äthiopien, das mit der Ausnahme einer italienischen Besatzung im zweiten Weltkrieg nie eine abhängige Kolonie gewesen war, bestrebt gewesen zu einer engen politischen Anbindung an den Westen, genauer gesagt an die USA zu gelangen. Diese äthiopischen Bestrebungen trafen dabei mit dem amerikanischen Interesse zusammen, den Zugang zur Militärbasis von Kagnew, bei Asmara¹²⁵, zu sichern, welchem eine wichtige Bedeutung sowohl für die Kommunikation mit den eigenen Seestreitkräften im Persischen Golf als auch für das Abhören des sowjetischen Funkverkehrs in dieser Region eingeräumt wurde.

Aus äthiopischer Sicht waren es dabei vor allem regionale Aspekte, die eine dauerhafte Anbindung an die USA vorteilhaft erscheinen ließen.

¹²⁵ Henze, Paul (2000): Layers of Time. A History of Ethiopia, London: Hurst & Company, 294; Schraeder (1994), S. 119.

So ging man davon aus, dass ein einmal unabhängig gewordener Staat Somalia mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit Ansprüche auf den von somalischen Bevölkerungsgruppen bewohnten Süd-Ogaden anmelden würde, sodass vor diesem Hintergrund eine langfristige Bindung an die USA, und eine damit verbundene militärische Unterstützung, erstrebenswert erschien¹²⁶. Darüber hinaus konnte ein Kooperationsverhältnis mit der westlichen Supermacht auch als eine Bestandsgarantie für das äthiopische Herrschaftssystem mit dem Kaiser Haile Selassie an seiner Spitze verstanden werden, war es doch aus äthiopischer Sicht unwahrscheinlich, dass Amerika den Sturz eines Verbündeten zulassen würde.

Dieses Zusammentreffen von unterschiedlich ausgerichteten, aber in ihrer Konsequenz zusammenlaufenden Interessen führte dabei bereits im Mai 1953 zum Abschluss von zwei Sicherheitsabkommen. Den Vereinigten Staaten wurde darin im Rahmen eines Pachtabkommens für 25 Jahre die uneingeschränkte Nutzung einer Militäreinrichtung in Asmara, der sog. Kagnev Station zugesichert, während die USA im Gegenzug nicht nur direkte Militärhilfe überwiesen, sondern auch dauerhaft mit einem Team militärischer Sicherheitsberater präsent blieben, welches die Ausbildung der äthiopischen Streitkräfte unterstützten sollte¹²⁷.

Vor diesem Hintergrund sollte es erst in den siebziger Jahren zu grundlegenden Änderungen in den Beziehungen beider Staaten kommen, wobei diese Veränderungen sowohl eine technologische als auch personelle Dimension beinhalteten.

Von einem technischen Standpunkt aus gesehen, begann ab Anfang der siebziger Jahre die Kagnev Station ihre Bedeutung zu verlieren¹²⁸, wobei diese Entwicklung begleitet wurde vom wachsenden Zweifel auf amerikanischer Seite, ob die äthiopische Staatsführung - vor allem in der Person des Kaisers Haile Sellasie - in der Lage (oder überhaupt Willens) sei, die innenpolitischen Probleme, sowohl in Bezug auf gesellschaftlich-politische Reformforderungen als auch in Hinblick auf militärische Konfrontationen mit der eritreischen Unabhängigkeitsbewegung, lösen zu können. Entscheidend in diesen Überlegungen dürfte dabei auch die Annahme gewesen sein, dass für den Fall eines Machtwechsels ein Abdriften

¹²⁶ Henze, S. 281.

¹²⁷ Diese *Military Assistance Advisory Programme* (MAAG) genannte Form der militärischen Unterstützung sollte dabei einen fester Bestandteil der amerikanisch-äthiopischen Beziehungen für die nächsten 20 Jahren bilden und mit einem Umfang von zuletzt 100 Militärberatern, das damals größte MAAG auf dem afrikanischen Kontinent darstellen. Schraeder (1994), S. 119.

¹²⁸ So wurden die Relais-Funktionen für die Kommunikation mit den Seestreitkräften von dem neu eingerichteten Militärstützpunkt auf Diego Garcia übernommen und auch die zweite Funktion, das Abhören sowjetischer Funkverbindungen, wurde nun vor allem über Satelliten durchgeführt. Folgerichtig kam es bereits im August 1973, also bereits ein Jahr vor dem Sturz Haile Selassie, zur amerikanischen Entscheidung, die

Äthiopiens in den sowjetischen Einflussbereich als wenig wahrscheinlich galt, da man die Anführer eines möglichen (Militär-) Putsches als pro-westlich einstufte, und darüber hinaus ein äthiopischer „Seitenwechsel“ durch die Hinwendung des regionalen Erzrivalen Somalias 1969 zum Ostblock als unrealistisch erschien¹²⁹.

Als es dann im Jahr 1974 zur schrittweisen Entmachtung und schließlich im September des selben Jahres zum endgültigen Sturz des Kaisers kam, schienen sich diese Prognosen zu bewahrheiten.

An die Stelle des Kaisers trat ein 120 Personen umfassender Militärrat (Derg), an dessen Spitze der als pro-westlich geltende vormalige Verteidigungsminister General Aman Andom stand. Aber bereits der Sturz und die anschließende Ermordung Andoms im November 1974 sollten den Beginn einer ständigen Radikalisierung der äthiopischen Revolution darstellen. Neuer äthiopischer Präsident nach Andom wurde General Teferi Benti, welcher im Februar 1977 unter ungeklärten Umständen ums Leben kam, und damit den Weg frei machen sollte für seinen Stellvertreter Oberst Mengistu Haile Mariam.

In Washington hatte man dabei bereits während der Herrschaft von General Benti Zeichen einer Umgestaltung des politischen und wirtschaftlichen Systems nach östlichem Vorbild registriert. Dennoch war man noch bis 1976 der Auffassung, einen vollständigen „Verlust“ Äthiopiens verhindern, bzw. den Einfluss auf dieses Land beibehalten zu können, in dem man die Position moderate Kräfte im Derg zu unterstützen versuchte, unter anderem auch dadurch, dass man die Lieferung von Militärgütern aufrecht erhielt¹³⁰.

Die Unterzeichnung eines militärischen Kooperationsabkommens zwischen Äthiopien und der UdSSR im Dezember 1976¹³¹, sowie die Entscheidung im inner-äthiopischen Machtkampf zugunsten von Mengistu Haile Mariam im Februar 1977, beendeten alle amerikanischen Hoffnungen den Lagerwechsel Äthiopiens verhindern zu können. In den folgenden 14 Jahren sollte dabei weder von amerikanischer noch von äthiopischer Seite nennenswerte Versuche unternommen werden, die politischen Beziehungen zu verbessern.

Innenpolitisch wie außenpolitisch verfolgte Äthiopien in den kommenden Jahren dabei einen Kurs der konsequenten Ausrichtung an die Sowjetunion, welche auch nach dem gewonnenen Krieg um die Ogaden-Region den äthiopischen Staat mit Milliardenbeträgen

Kagnew Station bis zum Ablauf des Pachtvertrages im Mai 1978 vollständig zu räumen, Schraeder (1994), S. 135.

¹²⁹ Schraeder (1994), S. 137.

¹³⁰ So lieferten die Vereinigten Staaten noch im April 1976 zwei Schwadronen moderner F5 E Bomberflugzeuge an die äthiopische Regierung und selbst nach der Ermordung von 18 Mitgliedern des Derg im Juli 1976, denen pro-westliche Sympathien vorgeworfen worden waren, wollte der zuständige stellvertretende Außenminister William Schauffele die Möglichkeit nicht ausschließen, dass sich im Endeffekt doch noch moderate Elemente in Äthiopien durchsetzen könnten, Schraeder, S.139/140.

unterstützte, so dass sich die Staatsführung weder durch die sich verschlechternde wirtschaftliche Entwicklung, die Hungerkatastrophen Mitte der achtziger Jahre oder durch die internen Rebellengruppen in ihrer Position gefährdet sah. Das sich abzeichnende Ende des Kalten Krieges, dass mit der sowjetischen Ankündigung die Unterstützung an Äthiopien gänzlich einzustellen einherging, sollte zwar auf Seiten der äthiopischen Staatsführung noch zu verschiedenen Versuchen der außenpolitischen Neuausrichtung führen, die aber alle nicht den Zusammenbruch des Regimes, in Form einer völligen militärischen Niederlage im Mai 1991 verhindern konnten.

Der Sturz von Mengistu Mariam

Ähnlich wie in Somalia lassen sich die tieferen Ursachen des Machtverlustes weniger an einem konkreten Ereignis, als in der Überzeugung der äthiopischen Staatsführung ausmachen, dass eine Anbindung an eine Supermacht, zusammen mit der Bündnislogik des Kalten Krieges, die wichtigste Voraussetzung des eigenen Machterhalts darstellte, und dass sich mit den Zuwendungen der „Schutzmacht“ – die sich im Fall von Äthiopien auf ca. \$ 1 Mrd. pro Jahr vor allem in Form von Waffenlieferungen beliefen – sich alle innerpolitischen Schwierigkeiten überstehen ließen.

Mit reichlich Ressourcen und Waffen ausgestattet, schien es so dem äthiopischen Führer Mengistu möglich, seine Auffassung, wonach alle Probleme militärischer Natur waren und Waffen das Mittel ihrer Lösung darstellten, kompromisslos in die praktische Politik umzusetzen zu können¹³².

Konsequenterweise sucht man in der äthiopischen Politik dieser Zeit auch vergeblich nach Lösungsansätzen für die dringendsten politischen Probleme¹³³, die über einen uneingeschränkten Einsatz von (Waffen-) Gewalt hinausgegangen wären. Ab Ende der achtziger Jahre, sollte sich diese eindimensionale Sicht auf die politischen Probleme rächen, vor allem vor dem Hintergrund, dass ab dem Ende der achtziger Jahre die äthiopischen Regierungstruppen massive militärische Niederlagen gegen die verschiedenen

¹³¹ Schraeder (1994), S. 140.

¹³² Als eines unter vielen Beispielen kann dabei die vergebene Gelegenheit erwähnt werden, den Eritrea-Konflikt friedlich zu beenden. So hatte Mengistus Vorgänger Aman Andom bereits 1974 einen 19-Punkte-Plan vorgelegt, nachdem Eritrea begrenzte Autonomie gewährt worden wäre. Trotz des Drängens der Sowjetunion nach einer politischen Lösung für das Eritrea-Problem, wurde von Mengistu während seiner Herrschaft ausschließlich versucht eine militärische Lösung des Problems zu erzwingen.

¹³³ Wie die erzwungenen Umsiedlungen, die Hungersnöte oder die Aufstandsbewegungen der Provinzen Tigray im Norden und Eritrea im Osten.

Rebellengruppen hinnehmen mussten und gleichzeitig die Lieferungen von Rüstungsgütern aus der Sowjetunion merklich abnahmen¹³⁴.

Die wichtigsten militärischen Widerstandsbewegungen waren dabei die 1970 gegründete *Eritrean Peoples Liberation Front* (EPLF), welche für ein Unabhängigkeit Eritreas kämpfte, und die 1975 entstandene *Tigray People's Liberation Front* (TPLF)¹³⁵.

In miteinander abgestimmten militärischen Aktionen eröffneten sowohl die EPLF als auch die TPLF, die sich mit weiteren Rebellengruppen zur *Ethiopian Peoples Revolutionary Democratic Front* (EPRDF) zusammengeschlossen hatte, 1989 eine militärische Offensive, in deren Zuge es ihnen gelang weite Teile Äthiopiens unter Kontrolle zu bringen¹³⁶, ohne dabei auf massiven Widerstand der offiziellen äthiopischen Streitkräfte zu stoßen, welche durch sinkende Moral und Massendessertationen in ihrer Handlungsfähigkeit massiv eingeschränkt waren¹³⁷.

Am 21.05.1991 verließ Mengistu Haile Mariam in einem Flugzeug die Hauptstadt Addis Abeba um sich ins Exil nach Simbabwe zu begeben, nachdem er die Amtsgeschäfte, bzw. das, was davon zu diesem Zeitpunkt noch übrig geblieben war, an seinen Stellvertreter Tesfaye Gebre Kidan übertragen hatte.

Etwa eine Woche später am 27.05.1991 fanden in London unter Leitung des für Afrika zuständigen Stellvertretenden Außenministers der USA William Cohen Gespräche zwischen den Vertretern der Rebellengruppen und der offiziellen Regierung Äthiopiens statt, die ursprünglich darauf ausgerichtet waren einen Waffenstillstand auszuhandeln¹³⁸.

Vor dem Hintergrund des Zusammenbruches der staatlichen Institutionen in Äthiopien veränderte sich dabei der Charakter dieser Verhandlungen dahingehend, dass nur noch die zukünftige Machtverteilung zwischen den Rebellengruppen Gegenstand der Gespräche war, welche weiterhin unter amerikanischer Vermittlung geführt wurden.

Als dann am 28.05.1991 die Kräfte der EPRDF in Addis Abeba einmarschierten, ohne noch auf nennenswerten Widerstand zu stoßen, und als provisorische Regierung die Amtsgeschäfte übernahmen, geschah dies bereits mit Billigung der amerikanischen Seite¹³⁹.

¹³⁴ So kündigte die Sowjetunion im Jahr 1989 an, die Militärhilfe an Äthiopien von \$ 1 Mrd. pro Jahr auf \$ 0,3 Mrd. im Jahr 1990 zu kürzen und sie ab 1991 gänzlich einzustellen. Henze, S. 314; Schraeder (1994), S. 165.

¹³⁵ Henze, S. 292.

¹³⁶ Bis zum Ende des Jahres 1989 war es der TPLM gelungen fast den kompletten nördlichen Bundesstaat Tigray unter ihre Kontrolle zu bringen. Im Februar 1990 eroberte die EPRDF die Hafenstadt Massawa, welche eine zentrale Bedeutung für den Nachschub der äthiopischen Armee innegehabt hatte. Im März schließlich gelang es der EPRDF die Region Gojam zu erobern, während die EPLF anfangs Asmara, die Hauptstadt der Provinz Eritrea zu belagern. Unmittelbar vor Beginn der Gespräche in London, gelang es der EPRDF darüber hinaus noch die Städte Jimma, Agaro und Gambela zu erobern und die Hauptstadt damit komplett einzuschließen.

¹³⁷ Henze, S. 314.

¹³⁸ Henze, S. 329.

¹³⁹ Henze, S. 329.

Amerikanische Krisendiplomatie: Erfolg durch Vermittlung

Bevor im Weiteren auf die amerikanischen Vermittlungsaktivitäten, bzw. auf positive Selbstwahrnehmung der eigenen Rolle bei der Verhinderung eines weiteren Bürgerkrieges eingegangen werden soll, macht es Sinn kurz auf die allgemeine Lageeinschätzung der Krisensituation in Äthiopien auf Seiten der Administration einzugehen.

Weniger als ein Jahr nach dem Ende von Samuel Doe und nur wenige Monate nach dem Sturz von Siad Barre, schienen in Äthiopien alle Voraussetzungen gegeben zu sein, die Anlass zur Befürchtung gaben, dass sich ein ähnliches Szenario wie in den beiden anderen Fällen, nämlich eine Institutionalisierung des Bürgerkrieges mit unabsehbaren humanitären Folgen, auch in Äthiopien wiederholen könnte¹⁴⁰.

Betrachtete man sich die Konstellationen im Einzelnen, so musste ein dauerhafter Frieden sogar als eher unwahrscheinlich gelten. So standen sich, ähnlich wie in Somalia, nach dem Sturz des Regimes unterschiedliche (Rebellen-) Gruppen gegenüber, deren einziges gemeinsames Ziel der Sturz des Diktators gewesen war. Die militärisch erfolgreichste Rebellengruppe, die TPLF, blieb trotz Umbenennung und dem Einschluss einiger anderer Rebellenbewegungen eine von Personen aus dem nördlichen Tigray¹⁴¹ kontrollierte Organisation, der sowohl die Amharen¹⁴², das traditionelle Staatsvolk Äthiopiens, als auch die Oromo, welche mit 40% die zahlenmäßig stärkste Bevölkerungsgruppe in Äthiopien ausmachen, skeptisch gegenüber standen¹⁴³. Gleichzeitig hatte bereits zwei Tage vor dem Fall von Addis Abeba die EPLF mit der Einnahme von Asmara die Eroberung Eritreas abgeschlossen¹⁴⁴ und keinen Zweifel darüber gelassen, das von ihrer Seite lediglich über den Zeitpunkt einer Unabhängigkeit der Provinz verhandelt werden konnte. Zählte man dazu noch die schlechte wirtschaftliche Lage, eine sich in der Auflösung begriffene Streitmacht von ca. 200 000 Regierungssoldaten¹⁴⁵, und damit verbunden, die Masse der sich im Umlauf befindenden Waffen, so wird deutlich, wie prekär die Lage in Äthiopien in der ersten Hälfte des Jahres

¹⁴⁰ Exemplarisch sei hier die Aussage eines Mitglieds der amerikanischen Vertretung in Addis Abeba aus diesen Tagen wiedergegeben: „*What we want to do is to facilitate a soft landing, and to prevent the kind of bloodshed that has affected Liberia and Somalia*“ (Zitiert aus einem Artikel in der New York Times mit dem Titel: Ethiopia's Leaders agrees to give up Capitals to Rebels, 28.08.1991, S. A1, abgedruckt in: Schraeder, United States Foreign Policy toward Africa, S. 172), siehe dazu auch: Henze, S. 324.

¹⁴¹ Die Bewohner der im Norden gelegenen Provinz Tigray machen ca. 10% der äthiopischen Bevölkerung aus.

¹⁴² Die Amharen bilden ca. 20%-30% der Gesamtbevölkerung Äthiopiens. Bis heute ist Amharisch die offizielle Landessprache.

¹⁴³ Economist (1991c): Ethiopia. Falling apart, Ausgabe vom 8. Juni, S. 44 (Internationale Ausgabe).

¹⁴⁴ Henze, S. 331.

¹⁴⁵ Economist (1991d): Morning in Ethiopia, Ausgabe vom 14. September, S. 45 (Internationale Ausgabe).

1991 erscheinen musste. Das es nicht dazu kam, war aus amerikanischer Sicht vor allem auch das Ergebnis der aktiven amerikanischen Vermittlungsdiplomatie in der unmittelbaren Phase des Regimewechsels.

Ihren Anfang hatte die amerikanische Vermittlertätigkeit genommen, als die äthiopische Regierung Anfang 1991 in einem Versuch der Wiederannäherung an die Vereinigten Staaten um eine amerikanische Vermittlung im Bürgerkrieg gebeten hatte, in deren Folge erste Vermittlungsversuche im Februar 1991 unter der Leitung des Stellvertretenden Außenministers Herman Cohen gegeben hatte, die allerdings erfolglos geblieben waren.

Von entscheidender Bedeutung waren aus amerikanischer Sicht hingegen die folgenden ab dem 27.05.1991 in London stattfindenden Verhandlungen, die unter dem Eindruck des Zusammenbruchs der verbliebenen äthiopischen Staatsgewalt am 28.05.1991 standen.

In der rückblickenden Analyse dieser Verhandlungen, die nach dem Ausscheiden der äthiopischen Regierungsdelegation, nur noch zwischen den einzelnen Rebellengruppen unter amerikanischer Vermittlung¹⁴⁶ weitergeführt wurden, waren aus amerikanischer Sicht vor allem zwei Aspekte dafür verantwortlich gewesen, dass ein weiterer Bürgerkrieg vermieden und die Stabilität des Landes dauerhaft gesichert werden konnte.

Zum einen gab das amerikanische Vermittlerteam den Truppen der EPRDF grünes Licht in die Hauptstadt Addis Abeba einzumarschieren, nachdem dort die Situation chaotische Züge angenommen hatte, was einer faktischen Anerkennung der ERDF als neuer Staatsmacht gleichkam.

Zum Anderen gelang es eine Vereinbarung zwischen der EPRDF und der EPLF zustande zu bringen, wonach die neue äthiopische Regierung im Prinzip der Unabhängigkeit eines eritreischen Staates zustimmte, während die EPLF im Gegenzug einwilligte mit der Abhaltung eines VN überwachten Unabhängigkeits-Referendums noch zwei Jahre zu warten und in dieser Zeit (Rest-) Äthiopien den ungehinderten Zugang zu den Häfen am Roten Meer zu ermöglichen¹⁴⁷.

Die unmittelbar darauf folgende Entwicklung Äthopiens, schien dabei die These zu bestätigen, dass es in diesem Fall gelungen war, die Stabilität des Landes dauerhaft zu

¹⁴⁶ In einer Anhörung vor dem Kongress zwei Monate später beschrieb der Herman Cohen die amerikanische Rolle in diesen Gesprächen wie folgt: „... *The final part of the London meeting began with the United States no longer in a mediation role.. but in de facto advisory role for the three opposition groups about to inherit all the military and political power*“ , Stellungnahme von Herman Cohen, Assistant Secretary of State for African Affairs, House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa, Anhörung vom 18.06.1991, Thema: Äthiopien.

sichern, einen Bürgerkrieg zu verhindern und eine grundlegende Demokratisierung einzuleiten.

Betrachtet man diese Geschehnisse vor dem Hintergrund der drei grundsätzlichen Voraussetzungen für amerikanische Krisendiplomatie nach dem Ende des Kalten Krieges auf dem afrikanischen Kontinent, so wird rasch deutlich, wie sehr diese konkreten Erfahrungen dazu geeignet schienen, die generelle Auffassung von der Lösbarkeit afrikanischer Konflikte mit geringen Mittelaufwand durch amerikanisches Engagement zu bestätigen.

So war es aus amerikanischer Sicht gelungen, vor dem Hintergrund von sehr ungünstigen Voraussetzungen in Äthiopien, eine Fortsetzung des gewaltsamen Konfliktes, diesmal zwischen den einzelnen Rebellengruppen, zu verhindern, und die Voraussetzungen für einen dauerhaften Übergang zu einem friedlichen Wettbewerb um die Macht zu etablieren, wobei sich diese Einschätzungen durch die regionalen und nationalen Wahlen (1992 bzw. 1993) sowie die problemlos vollzogene Unabhängigkeit Eritreas zu bestätigen schienen¹⁴⁸. Dieser Erfolg war dabei mit äußerst geringem Mittelaufwand erreicht worden. So waren die materiellen Kosten, zu denen eigentlich nur der amerikanische Beitrag zu der VN-Mission zu der Überwachung des Unabhängigkeitsreferendums in Eritrea 1993 gezählt werden kann, minimal gewesen, und auch politisch war das Ausüben der aktiven Vermittlerrolle mit keinen anderen Politikbereichen oder Interessen in Konflikt geraten.

Die minimalen Aufwendungen dieses Erfolges mussten dabei um so mehr ins Gewicht fallen, als es nach den Ereignissen in Liberia und Somalia als offensichtlich galt, mit welchen humanitären Konsequenzen, und indirekt verbunden auch finanziellen Kosten, bei einem Scheitern von Vermittlungsbemühungen zu rechnen war.

Mindestens ebenso bedeutsam wie dieser Erfolg selbst erschien dabei aber auch die Voraussetzung seines Zustandekommens.

Waren Liberia und Somalia Beispiele dafür gewesen, wie es einzelnen Akteuren nicht gelungen war, eine erfolgreiche Vermittlerrolle einzunehmen, schien der Fall von Äthiopien umgekehrt deutlich zu machen, wie wichtig oder gar unverzichtbar eine aktive amerikanische Beteiligung an Vermittlungsbemühungen war. So hatte sich das Regime von Mengistu Mariam nicht an die Sowjetunion, sondern ausgerechnet an die Vereinigten Staaten mit der Bitte um Vermittlung gewandt, und auch auf Seiten der Rebellengruppen war die

¹⁴⁷ Schraede(1994), S. 171.

¹⁴⁸ Trotz einiger Bedenken im Bezug auf Probleme bei den abgehaltenen Wahlen auf regionaler und nationaler Ebene galt Äthiopien aus amerikanischer Sicht auch anderthalb Jahre nach dem Verhandlungen als ein Erfolgsbeispiel amerikanischer Krisendiplomatie, bei dem es gelungen war, eine dauerhafte Konfliktbeendigung zu erreichen. Siehe dazu: Stellungnahme von Herman Cohen, Assistant Secretary of State for African Affairs, House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa, Anhörung vom 17.09.1992, Thema: Äthiopien.

amerikanische Vermittlerrolle unumstritten gewesen. Auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen bei den zeitgleich stattfindenden angolanischen Friedensbemühungen¹⁴⁹ scheint sich dabei auf amerikanischer Seite die Auffassung herauskristallisiert zu haben, dass es bei solchen Verhandlungen einer Garantiemacht bedürfe, die aufgrund ihrer Machtmittel bzw. Einflugmöglichkeiten in der Lage wäre, die Umsetzung von Verhandlungsergebnissen garantieren zu können, und dass allein die USA die notwendigen Voraussetzungen erfüllen würden, diese Rolle einnehmen zu können. Diese Auffassung muss dabei auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass Konflikte, und damit auch Erfolg oder Scheitern von Vermittlungsbemühungen, vor allem als das Ergebnis ihrer Außeneinwirkungen betrachtet wurden. Konkret wurde dabei zum Beispiel das Scheitern der Vermittlungsbemühungen in Liberia als auch der Erfolg in Äthiopien auf die unterschiedlichen Formen der Außeneinwirkung zurückgeführt, während sich alternative Erklärungsversuche, die auch die unterschiedlichen „Binnenvariablen“ für das Scheitern bzw. Erfolg der Vermittlungsbemühungen berücksichtigt hätten, auf Seiten der Administration für den Untersuchungszeitraum nicht ausmachen lassen.

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass es aus amerikanischer Sicht im Fall von Äthiopien gelungen war mit minimalen Ressourceneinsatz einen dauerhaften Erfolg zu erzielen, wobei sich die Hinweise dahingehend zu verdichten schienen dass die Beendigung von Konflikten generell nur möglich sei, wenn die USA in den damit zusammenhängenden Vermittlungsbemühungen eine aktive Rolle einnehmen würden.

V d) Mosambik 1992:

Konfliktlösung als Handwerk – der Friedensvertrag von Rom

Das Beispiel von Mosambik ist aus drei Gründen für die Analyse der amerikanischen Konflikt diplomatie von Interesse.

Zum einen lässt sich im Fall von Mosambik deutlich nachvollziehen, wie zuvor gemachte Einzelerfahrungen auf amerikanischer Seite sich zu allgemeinen Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge und den daraus abgeleiteten Handlungsspielräumen im Bereich der Krisendiplomatie verdichteten. Zum anderen wurde in diesem Fall auch deutlich, mit welchem konkreten modus operandi im Bezug auf die notwendigen Elemente einer erfolgreichen Konfliktintervention, dass zuvor von amerikanischer Seite festgestelltes Potential zur Konfliktlösung ausgeschöpft werden sollte. Und schließlich steht Mosambik auch für den Beginn von Zweifeln in der U.S.-Administration im Hinblick auf die

¹⁴⁹ Cohen, S. 123.

(finanzielle) Kostenintensität des verfolgten Ansatzes, ohne dass zu diesem Zeitpunkt die Effektivität dieser Vorgehensweise, oder, damit verbunden, die Grundannahmen über die Struktur von gewaltsamen Konflikten in Frage gestellt worden wären.

Ereignisgeschichtlicher Überblick

Ebenso wie im Fall von Angola beginnt die Geschichte der Unabhängigkeit Mosambiks vor allem mit dem Umsturz in Portugal und dem damit einhergehenden Auflösungsprozess des portugiesischen Kolonialreiches¹⁵⁰. Für den Fall von Mosambik bedeutete dies, dass die neue portugiesische Regierung im Vertrag von Lusaka im September 1974 einwilligte nach einer neun monatigen Übergangszeit die Staatsgewalt an die dominierende Befreiungsbewegung *Frente de Libertação de Moçambique* (FRELIMO) zu übergeben¹⁵¹. Aus Sicht der Vereinigten Staaten waren diese Entwicklungen nur von untergeordneter Bedeutung. Zwar bekannte sich die Staatsführung des Landes nach der Unabhängigkeit zum Sozialismus und erhielt in diesem Zusammenhang aus dem Ostblock materielle Unterstützung, aber keine der beiden Supermächte schien zu diesem Zeitpunkt von dem Wunsch getrieben zu sein, nach Angola einen zweiten (kostspieligen) Schauplatz der Ost-West-Konfrontation im südlichen Afrika eröffnen zu wollen. Die Entscheidung nicht aktiv in Mosambik einzugreifen wurde aus amerikanischer Sicht auch dadurch erleichtert, dass in Mosambik nie eine bedeutende Zahl sowjetischer oder kubanischer Soldaten stationiert war, der Sowjetunion die gewünschte Einrichtung eines Flottenstützpunktes verweigert worden war¹⁵², und die FRELIMO Regierung ab 1983 begann zuvor enteignete Kirchengüter zurückzugeben, sodass sich die Beziehungen der USA zu Mosambik für den überwiegenden Teil ihrer Zeit als unauffällig bezeichnet werden können. Selbst wenn dadurch Mosambik von den direkten Auswirkungen des Kalten Krieges größtenteils verschont blieb, so sollte es doch teilweise zu einem Leidtragenden der regionalen Konfliktdynamiken werden, mit der Konsequenz, dass es seit seiner Unabhängigkeit unter einem andauernden Bürgerkrieg zu leiden hatte.

Die Wurzeln dieser Konfliktdynamiken reichten dabei in die Zeit des bewaffneten Unabhängigkeitskampfes zurück, als FRELIMO durchgehend auf die Unterstützung von befreundeten Anrainerstaaten und Rebellengruppen angewiesen gewesen war. Nach der

¹⁵⁰ Zwar hatte es in allen portugiesischen Kolonien in Afrika, mit Ausnahme von Kap Verde, einen bewaffneten Unabhängigkeitskampf gegeben, aber lediglich im Fall von Guinea Bissau, scheinen die Portugiesen am Rand einer militärischen Niederlage und damit vor der Konsequenz einer erzwungenen Unabhängigkeit gestanden zu haben.

¹⁵¹ Newitt, Malyn (1995): A history of Mozambique, London: Hurst & Company, S. 540.

¹⁵² Newitt, S. 560.

Unabhängigkeit Mosambiks lag es daher nahe, dass FRELIMO nun seinerseits, im Bereich des Möglichen, diejenigen Gruppen unterstützte, die ihr während des eigenen Befreiungskampfes zur Seite gestanden hatten.

Eine dieser Gruppen war die *Zimbabwe African National Union* (ZANU), welche gegen die weiße Minderheitenregierung von Ian Smith in Süd-Rhodesien kämpfte und mit Einwilligung von FRELIMO Mosambik als Rückzugsbasis nutzte. Um dieser Entwicklung entgegenzutreten, entschloss sich die Regierung Süd-Rhodesiens aus versprengten Anti-FRELIMO Gruppen die *Resistência Nacional Moçambicana* (RENAMO) ins Leben zu rufen, mit dem Ziel durch einen Bürgerkrieg innerhalb Mosambiks die FRELIMO Regierung zu schwächen und sie damit für ihre Unterstützung der ZANU zu bestrafen.

Nach der Unabhängigkeit Süd-Rhodesiens, das sich fortan Zimbabwe nannte, und der Regierungsübernahme durch die ZANU, ging die Rolle der Unterstützungs- bzw. Garantiemacht von RENAMO an Südafrika über, welche in der Rebellengruppe ein geeignetes Instrument für das Erreichen seines Ziels einer regionalen Vorherrschaft sah. Durch die massive Unterstützung von Seiten der südafrikanischen Streitkräfte gelang es RENAMO bis Mitte der achtziger Jahre eine Stärke von 15 000 bis 20 000¹⁵³ Mann zu erreichen und weite Teile des ländlichen Mosambiks zu kontrollieren.

Als dann Mitte der achtziger Jahre Mosambik von sowjetischer Seite signalisiert wurde, dass die Unterstützungsleistungen in absehbarer Zeit eingestellt würden, unternahm die FRELIMO-Regierung vermehrt Anstrengungen die Beziehungen zu den westlichen Staaten, vor allem auch zu den USA, zu verbessern. Im Gefolge dieser Bemühungen kam es in den Jahren 1985 und 1987 auch zu zwei Staatsbesuchen in Washington, die dazu beitrugen eine internationale Aufwertung von RENAMO - vergleichbar jener im Fall von UNITA - durch die U.S.-Administration zu verhindern¹⁵⁴. Aber trotz dieser außenpolitischen Erfolge scheiterte die Regierung von Mosambik mit dem Ziel RENAMO militärisch zu besiegen und den Bürgerkrieg damit zu beenden. Vor dem Hintergrund einer sich verschlechternden wirtschaftlichen Situation und ohne Aussicht auf neue materielle Unterstützung aus dem Ostblock oder einer Perspektive für einen endgültigen militärischen Sieg zugunsten von FRELIMO, sowie zunehmenden Befürchtungen auf Seiten der Rebellen, dass mit dem einsetzenden Wandel in Südafrika auch dessen Unterstützung für RENAMO über kurz oder

¹⁵³ Newitt, S. 564.

¹⁵⁴ Zwar hat es anscheinend massive Anstrengungen von Teilen der Reagan-Administration, und dabei vor allem dem Verteidigungsministerium, gegeben, RENAMO international ähnlich aufzuwerten wie UNITA, ohne dass es diesen Kräften aber gelungen wäre, sich mit dieser Forderung durchzusetzen. Cohen, S.183.

lang ihr Ende finden würde, kam es im Juli 1989 in Rom zur Aufnahme von Friedensverhandlungen, die schließlich im Oktober 1992 in einen Friedensvertrag mündeten. Gegenstand dieses Friedensvertrages waren die Einstellungen aller Kampfhandlungen, die Entwaffnung der beiden Bürgerkriegsparteien, sowie die Abhaltung von freien Wahlen, wobei zur Umsetzung bzw. Überwachung dieser Schritte die Einsetzung einer VN-Friedensmission, der späteren *Operação das Nações Unidas em Moçambique* (ONUMOZ) mit einer Stärke von 7000 Blauhelm-Soldaten vorgesehen wurde.

Amerikanische Krisendiplomatie: Vermittlung im Hintergrund

Anders als im Fall von Äthiopien übernahmen die USA in den Verhandlungen in Rom keine offizielle Vermittlerrolle, ohne dass dieser Umstand in der Selbstwahrnehmung der Administration etwas an der entscheidenden Vermittlungsfunktion der Vereinigten Staaten bei diesen Gesprächen änderte. Schon das Zustandekommen der Verhandlungen in Rom war aus Sicht der U.S.-Administration vor allem das Ergebnis des Druckes, welcher in direkten Gesprächen sowohl auf den Präsidenten Mosambiks Joaquim Chissano als auch den Führer von RENAMO Alfonso Dhlakama ausgeübt worden war¹⁵⁵.

Bei den Verhandlungen selbst, die sich über drei Jahre hinzogen, übernahmen die USA zwar keine offiziell-federführende Funktion, was aber aus amerikanischer Sicht nichts an der eigenen faktischen Vermittlerrolle änderte¹⁵⁶, die ihren Ausdruck vor allem in „periodic superpower intervention(s)¹⁵⁷“ fand, welche in der Wahrnehmung der Administration mehrfach notwendig erschienen, um ein Scheitern der Verhandlungen abzuwenden.

Nachdem die USA schon von Beginn an mit Militär und Rechtsexperten präsent gewesen waren, beteiligten sie sich seit Juni 1992 als offizieller Beobachter an den Verhandlungen und übernahmen nach dem Abschluss des Friedensvertrages einen Sitz in der Kontrollkommission welche unter dem Vorsitz der UN die Umsetzung des Abkommens von Rom überwachen sollte.

Aufschlussreich an diesen Einschätzungen auf amerikanischer Seite ist dabei der Umstand, dass diese verbunden waren mit einem Trend zur Generalisierung der gemachten Erfahrungen. Der Konflikt in Mosambik und damit zusammenhängend der Friedensschluss in Rom wurden dabei nicht mehr so sehr als Einzelfall sondern eher als *pars prototo*, d.h. als

¹⁵⁵ Cohen, S. 219.

¹⁵⁶ Auch wenn die USA erst im Juni 1992 die Rolle eines offiziellen Beobachters einnahmen, scheint in der amerikanischen Selbstwahrnehmung die eigene faktische Vermittlerrolle bereits 1991 unverzichtbar geworden zu sein. Cohen, S. 8.

verallgemeinerbare Erfahrung vor dem Hintergrund gleicher Kontextbedingungen bei afrikanischen Konflikte, gesehen.

Eng mit dieser Generalisierung verknüpft war dabei nicht nur die Frage ob, sondern auch wie afrikanische Konflikte dauerhaft und mit geringem Mitteleinsatz beendet werden konnten.

Der Fall von Mosambik steht dabei auch für den vorläufigen Abschluss eines Lern- und Interpretationsprozesses auf amerikanischer Seite im Hinblick auf die Frage, durch welchen konkreten modus operandi, d.h. durch den Einsatz welcher Instrumente in welcher Reihenfolge, das Potential zur Konfliktlösung ausgeschöpft werden könnte.

Am Beispiel von Mosambik lassen sich dabei die einzelnen Teilbereiche dieses modus operandi, der vor allem durch das Merkmal eines zweistufigen Prozesses gekennzeichnet ist, deutlich ausmachen. Den ersten Teil dieses Prozesses bildete dabei die Verhandlungsphase, wie in diesem Fall in den Gesprächen in Rom. Aus amerikanischer Sicht war aus den Erfahrungen der Vergangenheit dabei offensichtlich geworden, dass in dieser Phase eine aktive amerikanische Vermittlungsfunktion unverzichtbar war, wobei die Form dieser Vermittlungsfunktion, entweder als offizieller Verhandlungsleiter oder als indirekt Beteiligte, keine entscheidende Rolle spielte, solange die Konfliktparteien, wie im Fall der Verhandlungen in Rom, der Auffassung waren, dass die USA aktiv beteiligt wären. Die Umsetzung von Verhandlungsergebnissen sollte dann durch eine VN-Mission erfolgen, wobei die Rolle der USA darin liegen würde, dass man das Zustandekommen eines VN-Einsatzes, wie im Fall von Mosambik der ONUMOZ,¹⁵⁸ politisch wie finanziell unterstützen und sicherstellen würde.

Eben dieser modus operandi wird dabei noch Gegenstand des nächsten Abschnittes sein, da zu seinem vollen Verständnis auch Entwicklungen und Ereignisse zu ergänzen sind, die außerhalb der Fallbeispiele, und teilweise auch außerhalb des afrikanischen Kontinentes lagen. Was sich hingegen am Beispiel von Mosambik deutlich machen lässt, ist die Kontinuität in der amerikanischen Auffassung, dass der Kern gewaltsamer Konflikte immer der Kampf um die Macht im Staat bildete und die Transformation dieses Kampfes in einen friedlichen Wettbewerb, dessen Lösung darstellte. Eben diese grundsätzliche Annahme sollte dabei auch Auswirkungen auf die amerikanische Einschätzung bzw. Bewertung der eigenen Krisendiplomatie im Fall von Mosambik haben.

¹⁵⁷ Cohen, S. 195.

¹⁵⁸ Für eine generell positive Einschätzung der Situation auf amerikanischer Seite unmittelbar nach Abschluss der Rom Verträge siehe: Stellungnahme von Herman Cohen, Assistant Secretary of State for African Affairs, House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa, Anhörung vom 08.10.1992, Themen: Angola, Mosambik.

Wenn man sich an dieser Stelle erneut die drei grundsätzlichen Voraussetzungen für amerikanische Krisendiplomatie nach dem Ende des Kalten Krieges vor Augen führt, nämlich Aussicht auf dauerhafte Konfliktbeendigung mit geringem Mitteleinsatz, Unverzichtbarkeit einer amerikanischen Vermittlerrolle bei Verhandlungen, sowie die Höhe humanitärer wie materieller Folgekosten ungelöster Konflikte, so waren auch die, im Fall von Mosambik gemachten Erfahrungen, dazu geeignet zur Etablierung von generellen, d.h. fallübergreifenden, Überzeugungen in diesen Punkten beizutragen.

Am eindeutigsten waren dabei die Erfahrungen im Bezug auf die Unverzichtbarkeit einer aktiven amerikanischen Vermittlerrolle. Verstärkt noch durch Erfahrungen in den angolanischen Friedensverhandlungen¹⁵⁹, schienen auch die Friedensgespräche in Rom bestätigt zu haben, dass nur durch eine aktive Beteiligung der Vereinigten Staaten in Friedensverhandlungen mit einem dauerhaften Erfolg zu rechnen sei.

Weniger eindeutig waren zum Zeitpunkt des Rom-Abkommens die Erfahrungen im Bezug auf den Aspekt der Effizienz, wobei die Gründe dafür nichts mit dem Fall von Mosambik selbst zu tun hatten.

So war es im Herbst 1992 zum endgültigen Scheitern des Bicesse-Friedensabkommens und damit einhergehend zur Wiederaufnahme von Kampfhandlungen in Angola gekommen. Noch stärker als im Fall der Verhandlungen in Rom hatten die USA dabei zuvor zusammen mit der UdSSR im Zeitraum von 1989 bis 1991 ihr Gewicht in die Waagschale geworfen, um ein Friedensabkommen zustande zu bringen, nicht zuletzt auch in der Hoffnung dadurch die innenpolitisch umstrittenen Unterstützung von UNITA¹⁶⁰ ohne Gesichtsverlust beenden zu können. Bedeutsam war dabei nicht nur das Scheitern an sich, sondern auch seine Begleitumstände, wies doch der modus operandi der Krisendiplomatie in Angola große Ähnlichkeiten mit dem im Fall von Mosambik auf.

So war auch dem Abkommen von Bicesse aktive Vermittlungsbemühungen der USA vorausgegangen und auch das Abkommen selbst war in seiner Grundstruktur, sowohl im Bereich seiner konkreten Ziele (Entwaffnung gefolgt von nationalen Wahlen) als auch im Hinblick auf seine Umsetzung (VN-Friedensmission) mit dem Abkommen von Rom weitgehend identisch gewesen. Dass dies nicht zu grundsätzlichen Zweifeln an dem verfolgten Ansatz in Mosambik bzw. der Wirksamkeit des Ansatzes an sich führte, hatte dabei vor allem zwei Gründe. Zum Einen lassen sich keine Hinweise dafür finden, dass man das Scheitern im Fall von Angola zum Anlass genommen hätte, die Frage nach den

¹⁵⁹ Cohen, S. 123;

¹⁶⁰ Alfred, Lisa (1992): U.S. Foreign Policy and Angolan Peace, in: Africa Today 39 (1/2), S. 73-89; Cohen, S. 104.

„Binnenvariablen“ in den Konflikten zu stellen und ihre Bedeutung für den Erfolg oder das Scheitern von Friedensbemühungen zu hinterfragen, mit dem Ergebnis, dass z.B. das Scheitern in Liberia oder der Erfolg in Äthiopien weiterhin auf die unterschiedliche Form der erfolgten (diplomatischen) Außeneinwirkung zurückgeführt wurden. Der zweite Grund, warum auf amerikanischer Seite noch nicht grundsätzlich an diesem *modus operandi* gezweifelt wurde, hatte damit zu tun, dass das Scheitern in Angola nicht auf den Ansatz an sich sondern auf „handwerkliche“ Fehler bei der Umsetzung dieses Ansatzes zurückgeführt wurden, die zwar bedauerlich, aber im Fall von Mosambik bereits vermieden worden waren¹⁶¹. Es lässt sich somit zusammenfassen, dass trotz der Enttäuschung in Angola, auf Seiten der Administration im Fall von Mosambik keine grundlegenden Zweifel aufkamen, an der Effektivität amerikanischer Krisendiplomatie im Allgemeinen und an VN-Missionen als einem Teilbereich dieser Krisendiplomatie im Speziellen, zumindest nicht in einem Umfang, der einen politischen Kurswechsel bewirkt hätte.

Mit Blick auf die dritte Voraussetzung, den Folgekosten, war im Fall von Mosambik, auf amerikanischer Seite bereits eine deutliche Zurückhaltung spürbar, die auch vom zuständigen Stellvertretenden Außenminister Herman Cohen aufgegriffen wurde, als er in einer Kongressanhörung¹⁶² versicherte, dass die USA eine VN-Mission in Mosambik anstreben würden, die „*as lean as possible*“ sein sollte. Gleichzeitig scheint diese Zurückhaltung dabei (noch) nicht zu grundsätzlichen Zweifeln an dem Kostenaufwand einer aktiven Krisendiplomatie, vor allem nicht im Bezug auf Afrika, geführt zu haben.

Ein Grund dafür, warum eine aktive amerikanische Krisendiplomatie und VN-Missionen als Teilbereich dieser Krisendiplomatie auch unter finanziellen Gesichtspunkten im Allgemeinen positiv bewertet wurden, hatte dabei auch etwas mit der grundlegenden Wahrnehmung von Konflikten zu tun. Wenn gewaltsame Konflikte vor allem einen Kampf um nationale Macht darstellten und die Krisendiplomatie das Ziel verfolgte aus dem gewaltsamen Kampf einen friedlichen, demokratischen Wettbewerb zu machen, dann stellten die Kosten für VN-Missionen so etwas wie einmalige Investitionen in eine dauerhafte Transformation eines Landes dar. Dies musste in einem starken Kontrast stehen zu den Finanzmitteln, die für die humanitären Konsequenzen von gewaltsamen Konflikten

¹⁶¹ Im einzelnen für das Scheitern verantwortlich gemacht wurde dabei von amerikanischer Seite die zu geringe Anzahl von Peacekeepern, ein zu früher Wahltermin, sowie mangelnde Kompetenzen für den UN-Special Representative, Cohen, S. 195. Im Unterschied dazu war die Mission in Mosambik, mit wesentlich mehr personellen Ressourcen ausgestattet, nicht auf einen frühzeitigen Wahltermin festgelegt und auch mit mehr Kompetenzen für die VN im Überwachungsprozess des Friedensabkommens versehen.

¹⁶² Stellungnahme von Herman Cohen, Assistant Secretary of State for African Affairs, House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa, Anhörung vom 08.10.1992 Themen: Angola, Mosambik.

aufgewendet werden mussten und die einen beträchtlichen Umfang erreichen konnten, ohne dass man dadurch der Lösung dieser Konflikte ein Schritt näher kam. Eine kurze Gegenüberstellung mag dabei diesen Unterschied noch verdeutlichen: Als Konsequenz des fortgesetzten Bürgerkriegs in Liberia hatten die USA bis 1992 humanitärer Hilfe im Wert von \$200 Mio. bereitstellen müssen¹⁶³, während die Kosten der geplanten VN-Mission in Mosambik anfänglich mit \$260 Mio. -und damit einem amerikanischen Anteil von ca. \$82 Mio.- budgetiert gewesen waren¹⁶⁴.

Zusammenfassend lässt sich somit für den Fall von Mosambik feststellen, dass trotz der wachsenden Skepsis gegenüber der Kostenintensivierung eines Teilaspektes amerikanischer Krisendiplomatie, nämlich VN-Missionen und dem Scheitern dieses Ansatzes in Angola, dies nichts an der grundsätzlichen Wahrnehmung änderte, dass durch eine aktive amerikanische Krisendiplomatie gewaltsame Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent dauerhaft, und zu akzeptablen Kosten, gelöst werden konnten¹⁶⁵.

¹⁶³ Stellungnahme von Leonard Robinson, Deputy Assistant Secretary of State for African Affairs, House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa, Anhörung vom 19.11.1992, Themen: Liberia, Burkina Faso.

¹⁶⁴ Die tatsächlichen Kosten sollten sich im Nachhinein auf über \$1 Mrd. belaufen, wobei bei dieser Summe auch mitberücksichtigt werden muss, dass in dieser VN-Mission auch die Kosten für humanitären Hilfen enthalten sind, die normalerweise nicht zu dem Budget von Peacekeeping-Operationen gerechnet werden. Rechnet man diese Aufwendungen hinaus, so ergibt sich ein Gesamt-Finanzvolumen dieser Operation von ca. \$565 Mio. Siehe dazu: Mac Queen, Norrie (2002): *United Nations Peacekeeping in Africa since 1960*, London: Longman, S. 156; Barns, Sam (1998): *Peacekeeping in Mozambique*, in: Furley, Oliver/ Mais, Roy (Hrsg.): *Peacekeeping in Africa*, Vermont, Ashgate Publishing Company, S. 159-179, hier S. 159.

¹⁶⁵ Als Beleg für diese Wahrnehmung, kann in diesem Zusammenhang die Tatsache angeführt werden, dass es im Fall von Mosambik den Kritikern einer aktiven amerikanischen Krisendiplomatie innerhalb der nationalen Sicherheitsbürokratie, anders als im Fall von Liberia, nicht gelang sich mit ihrer Forderung nach einem Ende der aktiven Vermittlerrolle in Mosambik durchzusetzen. Ebenso spricht der Umstand, dass mit Zustimmung der USA, eine VN Mission für Mosambik beschlossen wurde die im Bezug auf ihre Größe und zeitliche Dauer über die gescheiterte VN Mission in Angola hinausging, für die These, dass man auch zu diesem Zeitpunkt auf amerikanischer Seite immer noch von der Annahme ausging, dass sich gewaltsame Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent, auf dem Hintergrund der drei grundsätzlichen Voraussetzungen für eine aktive amerikanische Krisendiplomatie lösen ließen. Cohen, S. 195.

VI) Von der Erfahrung zur Auffassung:

Die Idee von der eigenen Wirkungsmächtigkeit

Welche generelle Auffassung im Hinblick auf afrikanische Konflikte und den Möglichkeiten ihrer Lösung durch eine aktive amerikanische Krisendiplomatie lässt sich nun am Ende der Bush-Administration ausmachen, und inwieweit basierte diese Auffassung auf einer Verknüpfung von Elementen der Kontinuität in der Analyse von Kontextbedingungen und Rückschlüssen bzw. Interpretationen aus gemachten Erfahrungen ?

Für die Beantwortung dieser Fragen soll dabei in zwei Schritten vorgegangen werden. Zum einen sollen kurz weitere Entwicklungen und Ereignisse aufgezeigt werden, die zwar außerhalb der Fallbeispiele, und zum Teil auch außerhalb Afrikas stattfanden, welche aber die generellen Auffassungen über amerikanische Krisendiplomatie mit beeinflussten.

Zum Anderen soll im Anschluss daran versucht werden, aus den Ergebnissen der Analysen der Fallbeispiele, ergänzt um die zuvor aufgeführten Erfahrungen außerhalb der Fallbeispiele, eine Gesamtsicht der amerikanischen Administration auf die Bedeutung und Wirksamkeit ihrer Krisendiplomatie auf dem afrikanischen Kontinent zu rekonstruieren.

Das größte Maß an Kontinuität lässt sich in diesem Zusammenhang bei der Einschätzung über die Bedeutung des afrikanischen Kontinentes und damit verbunden der dort verfolgten Krisendiplomatie feststellen. So blieb Afrika in ökonomischer ebenso wie in sicherheitspolitischer Wahrnehmung am Ende der Bush-Administration genau so wenig bedeutsam wie es zu deren Anfang gewesen war¹⁶⁶. Noch nicht einmal die eifrigsten Befürworter des Konzepts einer aktiven amerikanischen Krisendiplomatie innerhalb der Administration scheinen dabei den ernsthaften Versuch unternommen zu haben, etwas an dieser Bewertung zu ändern, wie es unter anderem die Aussage des Stellvertretenden Außenministers Herman Cohen nahe legt:

“We did not justify our activist approach as “vital to US national security interests” but we did demonstrate that our methods were inexpensive and without negative side effects¹⁶⁷”.

Die Beendigung von gewaltsamen Konflikten, Vermeidung humanitärer Katastrophen, die Erlangung einer Reputation als erfolgreiche Vermittlernation¹⁶⁸, all das waren Ziele, die aus

¹⁶⁶ So stagnierte z.B. der afrikanische Anteil an den globalen Importen und Exporten im Untersuchungszeitraum bei ca. 1%. Siehe dazu: UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) handbook of statistics, Genf, New York: United Nations, S. 14. Der afrikanische Anteil an den Gesamten ausländischen Direktinvestitionen in Asien, Afrika, Zentral- und Südamerika betrug 1992 ca. 1,6%. Clapham, S. 164.

¹⁶⁷ Cohen, S. 221.

¹⁶⁸ In einem Fact Sheet des Außenministeriums von Januar 1993 heißt es dazu: „US involvement in resolving conflicts in Namibia, Ethiopia, Angola and Mozambique has earned its respect and influence internationally and in Africa and will help its future efforts“, Fact Sheet: U.S. Policy for a New Era in Sub-Saharan Africa, abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 1993, 4 (3).

Sicht der Administration zwar wünschenswert, aber nicht essentiell waren. Und eben dieser Status als nicht essentiell, ließ die Frage nach dem Umfang der dafür eingesetzten Ressourcen immer präsent bleiben und mögliche Erfolge unter einem „Finanzierungsvorbehalt“ stehen.

Dass trotz dieser Einschätzung der Handlungsspielraum in diesem Politikbereich am Ende der Bush-Administration als durchaus positiv eingeschätzt wurde, war darauf zurückzuführen, dass die Befürworter auf eine Reihe von Ereignissen verweisen konnten, die nahe legte, dass die Ziele in diesem Politikbereich „*inexpensive and without negative side effects*“ verfolgt werden konnten. Neben den Erfahrungen in den aufgeführten Fallbeispielen hatten dazu aber auch einzelne Entwicklungen und Ereignisse beigetragen, die zwar nicht Gegenstand dieser Arbeit sind, aufgrund ihrer Bedeutung aber hier kurz erwähnt werden sollen.

Zum einen sind hier die Ereignisse in zwei weiteren afrikanischen Ländern, nämlich in Südafrika und Namibia zu nennen. In beiden Fällen war eine aktive amerikanische Krisendiplomatie verfolgt worden, und in beiden Fällen schienen sowohl die Erfolge, bzw. Aussichten auf Erfolg, als auch die unverzichtbare amerikanische Rolle bei deren Zustandekommen aus amerikanischer Sicht außer Frage zu stehen.

Im Fall von Namibia hatte sich darüber hinaus ein Instrument dieser Krisendiplomatie, nämlich die Einrichtung einer VN-Mission zur Umsetzung von Friedensabkommen bewährt, welches generell auf Seiten der Bush-Administration positiv bewertet wurde. So lässt sich in der Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) von 1991 dazu folgende Einschätzung finden: „*UN had distinguished itself in fostering democratic change in Namibia and Nicaragua. In the near future, we hope to see it play a constructive role in Afghanistan, Cambodia, the Western Sahara, El Salvador and elsewhere*“ die ergänzt wird, durch die Ankündigung, dass die USA beabsichtigen würden „*to pay our share of any new peacekeeping requirements*“¹⁶⁹, wobei diese Aussage vor dem Hintergrund gesehen werden muss, dass der Anteil der USA für die Finanzierung von sog. Peacekeeping-Missionen damals noch pauschal bei ca. 30 % lag.

Zusammen mit diesen beiden Erfahrungen scheint zum Ende der Bush-Administration auch die Befürchtung abgenommen zu haben, durch ein aktives Engagement bei gewaltsamen Konflikten, sei es diplomatischer oder humanitärer Natur, militärisch in diese Konflikte mit hinein gezogen zu werden; eine Befürchtung, die noch in den Auseinandersetzungen innerhalb der Administration um die geeignete Politik im liberianischen Bürgerkrieg präsent gewesen zu sein scheint. Als Indiz für diese verminderten Befürchtungen soll an dieser Stelle

exemplarisch der damalige Oberbefehlshaber der amerikanischen Streitkräfte, Collin Powell, zitiert werden, der in einem Artikel von Winter 1992, die humanitären Operationen der vergangenen Jahre dadurch gekennzeichnet sah, dass es zu keiner ungewollten amerikanischen Verwicklung gekommen war: „*All these operations had one thing in common: They have been successful. There have been no Bay of Pigs, failed dessert raids, Beirut bombings, or Vietnams*“¹⁷⁰.

Neben diesen Ereignissen außerhalb des eigentlichen Untersuchungsbereiches lassen sich die Auffassungen über afrikanische Konflikte, die im Zusammenhang stehen mit den untersuchten Fallbeispielen, unterscheiden in Auffassungen, die im Untersuchungszeitraum keiner Veränderung unterworfen waren, und Auffassungen, die das Ergebnis eines Interpretationsprozesses darstellten.

Wie bereits im Abschnitt über die generelle Konfliktwahrnehmung ausführlich dargelegt, blieben die Annahmen über grundsätzliche Kontextbedingungen afrikanischer Konflikte und die davon abgeleiteten Annahmen über die eigenen Einflussmöglichkeiten zu deren Beendigung unverändert. Weder in der Nationalen Sicherheitsstrategie von 1991 noch in den Stellungnahmen von Herman Cohen vor Kongressausschüssen lassen sich in diesem Zusammenhang Hinweise darauf finden, dass die Kontinuität der „Binnenvariablen“ in diesen Konflikten angezweifelt worden wäre¹⁷¹.

Vor dem Hintergrund dieser konstant bleibenden Annahmen wurden auf Seiten der Administration die konkreten Erfahrungen, die Gegenstand der Analyse in den Fallbeispielen waren, interpretiert und allmählich zu generellen Annahmen verdichtet.

Das Ergebnis dieses gesamten Prozesses - welcher Entwicklungen innerhalb und außerhalb Afrikas ebenso mit einschloss, wie das Zusammenwirken von Wahrnehmungen der Kontinuität und von Rückschlüssen aus gemachten Erfahrungen - war im Bezug auf die afrikanische Krisendiplomatie eine generell positive Einschätzung der eigenen Handlungsspielräume.

So schien es generell möglich, durch das Wahrnehmen einer aktiven Vermittlerrolle gewaltsame Konflikte dauerhaft beenden zu können, ohne dass die Kosten dafür unverhältnismäßig hoch sein würden, oder die Gefahr einer eigenen militärischen

Beide Zitate stammen aus dem Abschnitt: III.:

RELATING MEANS TO ENDS: A POLITICAL AGENDA FOR THE 1990S, Unterabschnitt:
ALLIANCES, COALITIONS AND A NEW UNITED NATIONS

¹⁷⁰ Powell, Collin: U.S. Forces: Challenges Ahead, in: Foreign Affairs 71 (5), S. 32-45, zitiert: S. 39.

¹⁷¹ In diesen Zusammenhang passt damit auch die Einschätzung von Cohen, bei seiner letzten Anhörung vor einem Kongressausschuss im März 1993, in der er die gemachten Fehler, innerhalb einer als erfolgreich

Verwicklung gegeben wäre. Um ein solches Ergebnis erzielen zu können, schien es aber unabdingbar, dass die Vereinigten Staaten eine aktive Vermittlerrolle - sei es auf direkte oder indirekte Weise - wahrnehmen würden¹⁷², da die Erfahrungen gezeigt hatten, dass weder ein Hoffen auf interne Selbstheilungskräfte noch die Vermittlungsbemühungen von alternativen Akteuren erfolgreich gewesen waren¹⁷³. Neben dem Zustandekommen eines Friedensabkommens wurde in der Umsetzung dieser Abkommen durch Friedensmissionen der VN ein weiterer Aspekt einer erfolgreichen Krisendiplomatie gesehen. Zwar war einerseits deren Zahl, und damit auch der amerikanische Finanzierungsanteil, in der Zeit bis 1992¹⁷⁴ rapide angestiegen, und andererseits hatte der Fall von Angola gezeigt, dass kein Automatismus hin zu einer erfolgreichen Konfliktlösung erwartet werden durfte. Aber dennoch blieb auch dieser Aspekt im Konzept einer aktiven amerikanischen Krisendiplomatie im Prinzip unumstritten; zum Einen, weil das Scheitern in Angola auf „handwerkliche“ Fehler im Friedensabkommen zurückführt wurde, zum Anderen, weil bis zum Ende der Bush-Administration Konfliktlösung vor allem als Transformation und VN-Missionen damit als einmalige Investition zur erfolgreichen Umsetzung dieser Transformationen angesehen wurden.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass am Ende der Präsidentschaft die Gefahr von gewaltsamen Konflikten auf dem afrikanischen Kontinent höher eingeschätzt wurde als zu deren Beginn, dass man aber gleichzeitig der Auffassung war, durch verschiedene Erfahrungswerte über das Wissen und die Möglichkeit zu verfügen, die Konflikte durch eine aktive amerikanische Krisendiplomatie dauerhaft und mit einem akzeptablen Mittelaufwand beenden zu können¹⁷⁵.

wahrgenommenen Gesamtpolitik, vor allem in „handwerklichen“ Fehlern auf dem Gebiet der äußeren Einwirkungen auf gewaltsame Konflikte ausmacht.

¹⁷² Für den wahrgenommenen Zusammenhang der Intensität amerikanischer Vermittlungsbemühungen und des weiteren Verlaufs der Konflikte kann auch das folgende Zitat als Beleg angeführt werden: *„It was probably no coincidence, however, that there, our interventions in the early stages were the least aggressive, the conflicts turned out to have the most tragic consequences of all.“* Cohen, S. 10.

¹⁷³ *„ In essence, strong powers are involved, the confidence level is higher because the protagonists perceive them as guarantors“* Cohen, S. 131.

¹⁷⁴ Vor allem die Kosten für die VN-Mission in Kambodscha, die sich auf \$ 2 Mrd. beliefen, wurden dabei als unverhältnismäßig hoch angesehen.

¹⁷⁵ Der erste Hinweis darauf, dass man auf Seiten der U.S. Administration, eine grundsätzliche Veränderung der „Binnenvariablen“ bzw. des (afrikanischen) Staatensystems feststellte, datieren erst aus dem Frühjahr/Sommer 1993, als die neue amerikanische Botschafterin bei den Vereinten Nationen, Madeleine Albright, auf dem Hintergrund der damaligen Entwicklungen in Somalia, das Phänomen der „failed societies“ analysiert, und daraus auch die Schlussfolgerungen der nicht mehr gegebenen Effektivität von traditionellen VN Friedensmissionen zieht.

Siehe dazu: Rede von Madeleine Albright, Permanent Representative to the United Nations, vor dem Council on Foreign Relations Conference on Cooperative Security and the United Nations, vom 11.06.1993,

abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 4 (26), sowie:

Stellungnahme von Madeleine Albright, Permanent Representative to the United Nations

Schluss

Nachdem der vorherige Teil einer ausführlichen Analyse der Ereignisgeschichte und einer damit verbundenen Darstellung der amerikanischen Sicht auf afrikanische Konflikte am Ende der Präsidentschaft von Georg Bush 1992 gewidmet war, soll im Schlussteil noch einmal auf die zentrale Fragestellung dieser Arbeit bzw. die Plausibilität der aus ihr abgeleiteten Thesen eingegangen werden.

Den analytischen Ausgangspunkt dieser Arbeit hatte die Frage nach der Bedeutung von Ideen für die Erklärung der amerikanischen Krisendiplomatie auf dem afrikanischen Kontinent gebildet. Von dieser Fragestellung abgeleitet waren drei Thesen im Bezug auf die Formen der Wirkungsmächtigkeit von Ideen. Im Folgenden soll nun die Plausibilität dieser Thesen auf dem Hintergrund der untersuchten Ereignisgeschichte hinterfragt werden, deren Entwicklung durch die folgenden drei Merkmale gekennzeichnet war:

- 1) Die Zeit von 1988-1992 kann als Lernprozess gesehen werden, an dessen Ende 1992 in der amerikanischen Selbstwahrnehmung die Rolle des passiven Beobachters, wie sie die USA in Liberia (1990) und Somalia (1991) eingenommen hatte, im Nachhinein eher skeptisch, die Rolle des aktiven Vermittlers, wie im Fall von Äthiopien (1991) und Mosambik (1992), hingegen eher positiv beurteilt wurde.
- 2) Die Wahrnehmung dieser Zeitspanne auf amerikanischer Seite, war dabei von einem Interpretationsmuster geprägt, das in der Arbeit als *ceteris-paribus* Wahrnehmung bezeichnet wird, und dadurch gekennzeichnet ist, dass von einer Kontinuität der Kontextbedingungen im Bezugspunkt der Krisendiplomatie, nämlich den Konflikten mit ihren Akteuren und Strukturen, ausgegangen wurde.
- 3) Vor dem Hintergrund von Lernprozessen sowie der *ceteris-paribus* Wahrnehmung lassen sich für die Jahre 1991/2 Hinweise für die Überzeugung auf amerikanischer Seite ausmachen, dass Konflikte, nach dem Wegfall der Logik des Kalten Krieges, im Prinzip mit relativ geringem Ressourcenaufwand dauerhaft beendet werden können, wenn die USA sowohl eine generell aktive Vermittlerrolle in Friedensverhandlungen übernehmen als auch deren Umsetzung durch VN-Friedensmissionen ermöglichen würden.

Setzt man nun diesen historischen Prozess in Verbindung zu den drei Thesen, lassen sich dazu folgende Aussagen machen.

Es lässt sich im Bezug auf die erste These feststellen, dass wertneutrale Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand allein schon aus dem Grund wirkungsmächtig waren, als dass die Bestrebungen, durch Krisendiplomatie gewaltsame Konflikte zu beenden oder zu verhindern, als normatives Handlungsziel völlig unumstritten blieb. So lassen sich für den Untersuchungszeitraum keinerlei Hinweise auf Diskussionen oder Debatten ausmachen, in denen die normativen Überzeugungen, die dem Politikfeld der Krisendiplomatie zugrunde lagen, in Frage gestellt worden wären.

Dabei ist es in diesem Zusammenhang aber auch wichtig darauf hinzuweisen, dass der Umstand der normativen Unumstrittenheit nichts über die Bedeutung aussagt, die ein Akteur, in unserem Fall die amerikanische Administration, einem Politikfeld einräumt. So blieb die Wahrnehmung einer sehr geringen Relevanz der Politikziele, die durch Krisendiplomatie erreicht werden sollten, auf amerikanischer Seite ebenso konstant wie ihre normative Unangefochtenheit. Diese beiden Kennzeichen der amerikanischen Wahrnehmung, nämlich normative Unangefochtenheit sowie geringe Bedeutungszuschreibung, bildeten dabei gleichzeitig die Voraussetzung dafür, dass Krisendiplomatie ausschließlich als Effizienzproblem wahrgenommen wurde. So standen bei den Überlegungen und Debatten zu diesem Themenbereich immer die Fragen im Vordergrund, mit welchen (krisendiplomatischen) Mitteln das Ziel der Konfliktbeendigung erreicht werden konnte, und ob der dafür notwendige Mittelaufwand sich in einem angemessenen, d.h. geringen, Rahmen bewegen würde. Es sind die aus jenen Fragen abgeleiteten Antworten, und die damit verbundenen konkreten Politikentscheidungen, welche nicht nur die amerikanische Krisendiplomatie im Untersuchungszeitraum prägten, sondern die auch vollständig der Definition von *causal-beliefs* - nach Goldstein/Koehane definiert als wertneutrale Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge - entsprechen.

In der zweiten These ist davon ausgegangen worden, dass diese Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge das Ergebnis eines induktiven Prozesses darstellten, in dem Einzelerfahrungen zusammengefasst und mit der Zeit zu allgemeinen Kausalannahmen verdichtet wurden. Betrachtet man sich dabei nun die generelle Wahrnehmung auf amerikanischer Seite am Ende des Untersuchungszeitraums im Bezug auf die Effektivität von

verschiedenen Instrumenten der Krisendiplomatie, so stellt man fest, dass diese Wahrnehmung das Ergebnis eines induktiven Prozesses darstellt, in dem sich einige Instrumente als geeignet andere hingegen als ungeeignet, im Hinblick auf das Ziel der Lösung oder Verhinderung von gewaltsamen Konflikten, erwiesen hatten. Es lässt sich dabei auch feststellen, dass die Bewertung dieser Instrumente nicht maßgeblich beeinflusst wurde durch bereits zuvor existierende oder übergeordnete Annahmen, aus denen sich dann die konkrete Bewertung des jeweiligen Instrumentes deduktiv ergeben hätte. So waren die skeptische Einstellung am Ende der Bush-Administration gegenüber regionalen Vermittlungsinitiativen (ECOWAS), sowie Vermittlungsbemühungen durch Anrainerstaaten (Dschibuti) oder ehemaligen Kolonialstaaten (Portugal), nicht schon am Anfang der Administration vorbestimmt gewesen. Es lassen sich anfänglich sogar eher optimistische Einschätzungen dazu finden, wobei auch der Wunsch - nicht im Bereich afrikanischer Konflikte aktiv werden zu müssen - Vater des Gedanken gewesen zu sein scheint.

Umgekehrt stellte auch der Optimismus im Bezug auf die eigene Krisendiplomatie, kein Ergebnis dar, welches schon von vorneherein festgestanden hätte. Vor allem in dem Bereich des Mitteleinsatzes, in Relation zu der generellen Bedeutung dieses Politikbereiches, als auch im Verhältnis zu den - humanitären und materiellen - Konsequenzen von ungelösten gewaltsamen Konflikten, war die Auffassung der Administration am Anfang ihrer Amtszeit sowohl offen als auch teilweise intern umstritten. Erst vor dem Hintergrund der Erfahrungen vom Scheitern alternativer Vermittlungsakteure, verbunden mit den eigenen Vermittlungserfolgen, die mit einem relativ geringen Ressourceneinsatz hatten erreicht werden können, lässt sich dabei ein Prozess beobachten bei dem sich diese Einzelerfahrungen zu generellen Auffassungen über die eigenen Einflussmöglichkeiten in Form einer aktiven Krisendiplomatie verdichteten. Diese Beobachtung ist dabei nicht nur von Interesse, als dass sie die eingangs aufgestellte These plausibel belegt, sondern auch, weil anhand dieses konkreten Beispiels die generelle Frage nach dem Vorgang der Entstehung und Veränderung von Kausalannahmen gestellt werden kann, und dabei die Vermutung nahe liegt, dass diese Entstehungs- und Veränderungsprozesse sich generell komplexer gestalten als dass es der von Goldstein/Keohane beschriebene Effekt des wissenschaftlichen Fortschritts bzw. des damit verbundenen Erkenntnisgewinnes impliziert.

Die dritte These schließlich hatte die Annahme zum Gegenstand, dass dieser Prozess der Verdichtung von Einzelerfahrungen zu allgemeinen Kausalannahmen im Bezug auf afrikanische Konflikte einseitig geblieben war, da alternative Interpretationsraster zur Bewertung der gemachten Erfahrungen gefehlt hatten.

Betrachtet man dabei anhand der Fallbeispiele die konkreten Interpretations- und Deutungsprozesse auf amerikanischer Seite, so stellt man fest, dass sich eine Reihe von Begrifflichkeiten wie Staatenzerfall, Kriegsökonomie oder Schattenstaaten in keinem Dokument dieser Zeit finden lässt, wobei das Entscheidende dabei nicht die Abwesenheit der Begrifflichkeiten selbst ist, sondern das Fehlen der damit beschriebenen Phänomene sowie der damit verbundenen Auswirkungen in den Konfliktanalysen selbst. So wurden afrikanische Konflikte ausschließlich unter dem Aspekt der veränderten Außeneinwirkungen (Ende des Kalten Krieges) gesehen, während - bewusst oder unbewusst - davon ausgegangen wurde, dass die „Binnenvariablen“ dieser Konflikte von dieser Veränderung der Außeneinwirkung unbeeinflusst und damit konstant bleiben würden.

Auf die Auswirkungen dieses Wahrnehmungsmusters ist im vierten Teil dieser Arbeit ausführlich eingegangen worden, wobei sich diese im Kern auf den Punkt zusammenfassen lassen, dass Erfolg oder Scheitern von krisendiplomatischen Bemühungen von amerikanischer Seite ausschließlich auf die Form der äußeren Einflussnahme, sprich Vermittlungsversuche, zurückgeführt wurde, während Unterschiede in den internen Kontextbedingungen dieser Konflikte unberücksichtigt blieben.

So lassen sich bis zum Schluss dieser Administration zum Beispiel keine Hinweise darauf finden, dass für das Scheitern von ECOWAS in Liberia oder umgekehrt für den eigenen Erfolg in Mosambik auch interne Kontextbedingungen dieser Konflikte mitverantwortlich gemacht worden wären.

Die Bearbeitung der eingangs aufgestellten Fragestellung wäre allerdings unvollständig, wenn zwei Aspekte der Wirkungsmächtigkeit von Ideen für den Untersuchungsgegenstand unberücksichtigt blieben, die zwar den erwähnten Thesen nicht widersprechen, aber gleichwohl auf die Komplexität von grundsätzlichen Fragen zur Wirkungsmächtigkeit von Ideen verweisen.

Der erste Aspekt betrifft dabei das Ineinandergreifen von zwei Wirkungsformen von Kausalannahmen. Wie bereits ausführlich dargestellt, wurden Kausalannahmen in Form eines Lern- und Interpretationsprozesses wirkungsmächtig, in dessen Verlauf sich auf Seiten der amerikanischen Administration generelle Kausalannahmen über die Effektivität verschiedener Formen der Konfliktdiplomatie herauskristallisierten. Gleichzeitig erfolgte dieser Prozess aber anhand eines Interpretationsrasters, in dessen Zentrum die Annahme einer Kontinuität der Binnenvariablen bei gleichzeitig geänderten Außeneinwirkungen stand. Diese Annahme selbst und auch alle davon abgeleiteten Annahmen, wie die zentrale Funktion von Staatlichkeit als dominierender Bezugspunkt im Handeln von Konfliktakteuren, erfüllen dabei

das Kriterium von Kausalannahmen, da es sich dabei eindeutig um wertneutrale Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge handelte. Im Bezug auf unseren Untersuchungsgegenstand hat das dabei die Konsequenz, dass die zweite These um die Aussage ergänzt werden müsste, dass der Verdichtungsprozess von Einzelerfahrungen vor dem Hintergrund einer Kontinuität von bereits bestehenden Kausalannahmen erfolgte.

Über diesen konkreten Untersuchungsgegenstand hinaus stellt sich dabei aber auch die Frage, ob diese beiden Wirkungsmechanismen von Ideen zu stark unter sich ausschließenden Perspektiven betrachtet werden. So wird entweder untersucht, warum Ideen für eine Form von Kontinuität verantwortlich sind, und es deshalb nicht zu einem Wandel kommt, oder es wird umgekehrt danach gefragt, inwieweit Ideen für einen Wandel verantwortlich sind, und damit auch erklärt werden kann, warum sich keine Form von Kontinuität beobachten lässt. Das Beispiel dieser Untersuchung mag dazu geeignet erscheinen Zweifel an einer solchen dualistischen Sichtweise aufkommen zu lassen. So lässt sich feststellen, dass die, auf Ideen zurückzuführenden Wahrnehmungsmuster auf amerikanischer Seite sowohl durch Elemente der Kontinuität als auch des Wandels (in Form eines Lern -und Interpretationsprozesses) gekennzeichnet waren.

Der zweite Aspekt bezieht sich auf die Möglichkeit einer kombinierten Wirkungsmächtigkeit von zwei Ideengruppen, nämlich von *causal beliefs*, definiert als wertneutrale Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, und *principled beliefs*, definiert als Annahmen über normativ richtiges und falsches Verhalten. Im Ansatz von Goldstein/Keohane ist dabei die Möglichkeit eines Zusammenwirkens dieser beiden Ideengruppen nicht vorgesehen, was vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Arbeit als etwas unterkomplex erscheint.

So lässt sich feststellen, dass entgegen normativen Überzeugungen, es wohl im Untersuchungszeitraum zu keinerlei Aktivitäten im Bereich der Krisendiplomatie auf dem afrikanischen Kontinent gekommen wäre, existierten doch keinerlei sicherheitspolitische oder wirtschaftliche Aspekte, die es aus amerikanischer Sicht gerechtfertigt hätten, gegen die eigenen normativen Überzeugungen im Bereich der Krisendiplomatie aktiv zu werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die erfolgte Krisendiplomatie aus amerikanischer Sicht normativ unbedenklich gewesen sein muss, da es ansonsten keinen Sinn gemacht hätte überhaupt irgendwelche Mittel für diesen Politikbereich bereitzustellen.

Auf der anderen Seite ändert dieser Umstand nichts an der entscheidenden Bedeutung von Kausalannahmen für die amerikanische Krisendiplomatie auf dem afrikanischen Kontinent, waren diese doch dafür verantwortlich, dass sich auf dem Fundament der

normativen Wünschbarkeit auch konkrete krisendiplomatische Aktivitäten beobachten ließen. So wäre es ohne die Kausalannahmen sowohl im Bezug auf grundsätzliche Strukturen afrikanischer Konflikte, als auch im Hinblick auf die Effizienz verschiedener Ansätze der Krisenvermittlung, es äußert unwahrscheinlich gewesen, dass man die Ziele der Krisendiplomatie nicht nur wünschbar sondern auch machbar, sowohl mit Bezug auf die zu erreichenden Ziele als auch im Hinblick auf die den dafür notwendigen Mitteleinsatz eingestuft hätte.

Über den konkreten Untersuchungsgegenstand hinaus stellt sich dadurch die Frage, ob in Erklärungsansätzen, wie dem von Goldstein/Keohane, die keine kombinierte Wirkungsmächtigkeit von Ideen vorsehen, nicht ein entscheidender Teil der generellen Wirkungsmächtigkeit von Ideen unberücksichtigt bleibt, vor allem wenn man in diesem Zusammenhang davon aus geht, dass diese beiden Ideengruppen nicht aufeinander zurückgeführt werden können, d.h. wenn man annimmt, dass Auffassungen in der einen Ideengruppe, nicht durch die Auffassungen in der anderen Ideengruppe determiniert werden.

Sollten dem Leser all diese Erläuterungen und Ausführungen plausibel erscheinen, und sollte es darüber hinaus auch gelungen sein, den afrikanischen Kontinent als lohnenden Bezugspunkt der historischen wie theoriegeleiteten Forschung dargestellt zu haben, so wäre das Ziel dieser Arbeit erreicht worden.

ERKLÄRUNG

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Magisterarbeit selbständig angefertigt habe. Es wurden nur die in der Arbeit ausdrücklich benannten Quellen und Hilfsmittel benutzt. Wörtlich oder sinngemäß übernommenes Gedankengut habe ich als solches kenntlich gemacht. Diese Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen.

Mannheim, den 29. März 2006, Wintersemester

Rüdiger Schwarz

Literaturliste

Primärliteratur:

Stellungnahme von Herman Cohen, Assistant Secretary of State for African Affairs,
Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on African Affairs,
Anhörung vom 27.11.1990/ Themen: Liberia, Sudan
Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 1 (13).

Stellungnahme von Andrew Natsios, President's Special Coordinator for Somali Relief,
House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa,
Anhörung vom 16.09.1992/ Thema: Somalia
Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 3 (38).

Stellungnahme von Herman Cohen, Assistant Secretary of State for African Affairs,
House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa,
Anhörung vom 16.09.1992/ Thema: Somalia
Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 3 (38).

Stellungnahme von Herman Cohen, Assistant Secretary of State for African Affairs,
House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa,
Anhörung vom 17.09.1992/ Thema: Äthiopien
Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 3 (38).

Stellungnahme von Herman Cohen, Assistant Secretary of State for African Affairs,
House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa,
Anhörung vom 08.10.1992/ Themen: Angola, Mosambik
Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 3 (41).

Stellungnahme von Leonard Robinson, Deputy Assistant Secretary of State for African Affairs,
House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa,
Anhörung vom 19.11.1992/ Themen: Liberia, Burkina Faso
Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 3 (48).

Stellungnahme von Robert Houdek, Deputy Assistant Secretary of State for African Affairs,
House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa
Anhörung vom 17.02.1993/ Thema: Somalia
Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 4 (8).

Stellungnahme von Herman Cohen, Assistant Secretary of State for African Affairs,
House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa
Anhörung 31.03.1993/ Thema: Rückschau amerikanische Konflikt diplomatie in Afrika
Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 4 (16).

Stellungnahme von Madeleine Albright, Permanent Repräsentative to the United Nations
House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on International Security, International
Organizations and Human Rights
Anhörung vom 24.06.1993 /Thema: UN und Peacekeeping Einsätze
Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 4 (26).

Strategiepapiere:

National Security Strategy of the United States August 1991
<http://www.fas.org/man/docs/918015-nss.htm>

Dokumente des State-Departments:

Gist: Sub-Saharan Africa and U.S. policy
Dezember 1991
Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 2 (48).

Fact-Sheet: U.S. Policy for a New Era in Sub-Saharan Africa
Januar 1993
Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 4 (3).

Reden:

Rede von Herman Cohen
28.05.1991
Thema: Äthiopien
Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 2 (22).

Rede von Herman Cohen
29.05.1991
Thema: Ätiopien
Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 2 (22).

Rede von Madeleine Albright, Permanent Representative to the United Nations,
Council on Foreign Relations Conference on Cooperative Security and the United Nations,
11.06.1993,
Abgedruckt in: U.S. Department of State Dispatch 4 (26).

Sekundärliteratur:

Adebajo, Adekeye (2002): Liberia's Civil War. Nigeria ECOMOG and Regional Security in West Africa, London: Lynne Rienner Publishers.

Alfred, Lisa (1992): U.S. Foreign Policy and Angolan Peace, in: Africa Today 39 (1/2), S. 73-89.

Barns, Sam (1998): Peacekeeping in Mozambique, in: Furley, Oliver/ Mais, Roy (Hrsg.): Peacekeeping in Africa, Vermont, Ashgate Publishing Company, S. 159-179.

Berdal, Mats (1998): Peacekeeping in Africa 1990-1996. The role of the United States, France and Britain, in: Furley, Oliver/ Mais, Roy (Hrsg.): Peacekeeping in Africa, Vermont, Ashgate Publishing Company, S. 49-81.

Bierling, Stephen (2003): Geschichte der amerikanischen Außenpolitik von 1917 bis zur Gegenwart, München: Beck.

Bolton, John (1994): Wrong Turn in Somalia, in: Foreign Affairs 73 (1), S.56-66.

Boroughs, Don (1990): Our \$ 500 million man sinks in Liberia, in: U.S. News & World Report 108 (24).

Bull, Hedley (1977): The Anarchical Society, New York: Columbia University Press.

Clapham, Christopher (1996): Africa and the International System. The Politics of State Survival, Cambridge: Cambridge University Press.

Clark, Jeffrey (1993): Debacle in Somalia, in: Foreign Affairs 72(1), S. 109-123.

Clough, Michael (1992): Free at Last? U.S. Policy toward Africa and the End of the Cold War, New York: Council of Foreign Relation Books.

Cohen, Herman (2000): Intervening in Africa. Superpower Peacemaking in a Troubled Continent, Basingstoke: Macmillian.

Crocker, Chester (1995): The lessons of Somalia. Not everything went wrong, in: Foreign Affairs 74 (3), S. 2-8.

Crocker, Chester (1981): South Africa: Strategy for Change, in: Foreign Affairs 59 (2), S. 323-351.

Davis, Nathaniel (1978): The Angolan Decision of 1975. A Personal Memoir, in: Foreign Affairs 59 (2), S. 109-124.

Economist (1990a):Ethiopia. The hungry future, Ausgabe vom 24.Februar, S.40 (Internationale Ausgabe)

Economist (1990b): Israel and Ethiopia. Upping the price, Ausgabe vom 21.Juni S. 39 (Internationale Ausgabe).

Economist (1990c): Somalia. The mayor of Mogadishu, Ausgabe vom 29. September, S.47 (Internationale Ausgabe).

Economist (1990d): Somalia. Mayor's end, Ausgabe vom 5. Januar, S. 34 (Internationale Ausgabe)

Economist (1991a): Somalia. Tabula Rasa, Ausgabe vom 2. Februar, S. 40 (Internationale Ausgabe)

Economist (1991b): Ethiopia. Last ditch, Ausgabe vom 9. März, S. 42 (Internationale Ausgabe).

Economist (1991c): Ethiopia. Falling apart, Ausgabe vom 8. Juni, S. 44 (Internationale Ausgabe).

Economist (1991d): Morning in Ethiopia, Ausgabe vom 14. September, S. 45 (Internationale Ausgabe).

Economist (1992): Ethiopia. The empire falls to its pits, Ausgabe vom 11. April, S. 44 (Internationale Ausgabe).

Economist (1993): Mozambique. A frail peace, Ausgabe vom 18. Dezember, S. 40 (Internationale Ausgabe).

Frazer, Jenday/ Herbst, Jeffrey (2001) : U.S. Investment in Security Operations in Africa, in: Cooke, Jennifer/ Morrison, Stephen (Hrsg.) (2001): Africa Policy in the Clinton Years. Critical Choices for the Bush Administration Center for Strategic and International Studies, Washington D.C.: CSIS: Press, S.55-69.

Friedrich, Otto (1990): To the last man, in: Time Magazine 146 (8).

Goldstein, Judith/ Keohane Robert (1993): Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, in: Goldstein, Judith/ Keohane Robert (Hrsg.): Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change, Ithaca NY: Cornell University Press, S. 3-30.

Gleijeses, Piero(2002): Conflicting Missions. Havana, Washington and Africa 1959-1976, Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Henze, Paul (2000): Layers of Time. A History of Ethiopia, London: Hurst & Company.

Jackson, Henry (1984): From the Congo to Soweto. U.S. Foreign Policy Toward Africa Since 1960, New York: Morrow.

James III (1992), Martin: A political history of the civil war in Angola 1974-1990, New Brunswick/ London: Transaction Publication.

Jaster, Robert (1990): The 1988 Peace Accords and the Futur of south-western Africa, Adelphi Paper 253, Institut for Strategic Studies, London: Brassey's.

Laidi, Zaki (1990): The Superpowers and Afrika. The Constraints of Rivalry, Chicago: University of Chicago Press.

Lewis, Peter: Pursuing U.S. Economic Interests in Africa, in: Cooke, Jennifer/ Morrison, Stephen (Hrsg.) (2001): Africa Policy in the Clinton Years. Critical Choices for the Bush Administration, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C.: CSIS: Press, S. 96-112.

Lupia, Arthur/ McCubbins, Mathew/ Popkin, Samuel (2000): Beyond Rationality: Reason and the Study of Politics, in: Lupia, Arthur/ McCubbins, Mathew/ Popkin, Samuel (Hrsg.): Elements of Reason. Cognition, Choice and the Bounds of Rationality, Cambridge: Cambridge University Press, S.1-23.

Lyons, Terrence/ Samanter, Ahmend (1995): Somalia. State Collapse, Multilateral Intervention, and Strategies for Political Reconstruction, Washington D.C.: Brookings Occasional Papers.

Lyons, Terrence (2001): U.S. Diplomatic Strategies to Resolve Conflict in Africa, in: Cooke, Jennifer/ Morrison, Stephen (Hrsg.) (2001): Africa Policy in the Clinton Years. Critical Choices for the Bush Administration Center for Strategic and International Studies, Washington D.C.: CSIS: Press, S. 49-55.

Mac Faul, Michael (1989): Rethinking the "Reagan Doctrine" in Angola, in: International Security 14 (3), S. 99-135.

Mac Queen, Norrie (2002): United Nations Peacekeeping in Africa since 1960, London: Longman.

Mahoney, Richard (1983): JFK. Ordeal in Africa, Ney York: Oxford University Press.

Manners, Ian/ Whitman, Richard (Hrsg.) (2002): The foreign policies of European Union Member States, Manchester: Manchester University Press.

Münkler, Herfried (2002): Die neuen Kriege Reinbek: Rowohlt, 2002.

Newitt, Malyn (1995): A history of Mozambique, London: Hurst & Company.

Nye, Joseph (1999): Redefining the National Interest, in: Foreign Affairs 78 (4), S. 22-35.

Powell, Collin (1992): U.S. Forces: Challenges Ahead, in: Foreign Affairs 71 (5), S. 32-45.

Pycroft, Christopher (1994): Angola- "The Forgotten Tragedy", in: Journal of Southern African Studies 20 (2), S. 241-262.

Risse, Thomas (2003): Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen. Warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Hellmann, Gunther/ Wolf, Klaus-Dieter/ Zürn, Michael (Hrsg.) (2003): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 99-132.

Rothchild, Donald (1995): The United States and Conflict Management in Africa, in: Harbeson, John/ Rothchild, Donald (Hrsg.): Africa in World Politics. Post-Cold War Challenges, San/Francisco/ Oxford: Western Press, S. 209-234.

Rothchild, Donald (1996): The U.S. Role in Managing African Conflicts. Lessons from the Past, in: Smock, David/ Crocker, Chester: African Conflict Resolution. The U.S. in Peacemaking, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, S. 39-57.

Rudolf, Peter (2000): Friedenserhaltung und Friedenserzwingung. Militärinterventionen in der amerikanischen Außenpolitik, in: Rudolf, Peter/ Wilzewski, Jürgen (Hrsg.) (2000): Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden: Nomos, S. 297-335.

Siegmar, Schmidt (2000): Neubeginn oder Kontinuität? Die USA und Afrika, in: in: Rudolf, Peter/ Wilzewski, Jürgen(Hrsg.) (2000): Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden: Nomos, S. 217- 246.

Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela 2003): Theorie(n) in der Lehre von den internationalen Beziehungen, in: in: Schieder, Siegfried, Spindler, Manuela (Hrsg.) (2003): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen: Leske + Budrich, 7-35.

Schlesinger, Arthur Jr.(1983): Foreign Policy and the American Charackter, in: Foreign Affairs 62 (1), S. 1-16.

Schörnig, Niklas (2003): Neorealismuns, in: Schieder, Siegfried, Spindler, Manuela (Hrsg.) (2003): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen: Leske + Budrich, S. 61-69.

Schraeder, Peter (1994): United States Foreign Policy toward Africa. Incrementalism, Crisis and Change, Cambridge; Cambridge University Press.

Schraeder, Peter (1995): U.S. Intervention in the Horn of Africa amidst the end of the Cold War, in: Africa Today, 40 (2), S. 7-27.

Strobe, Talbott (1996): Democracy and the National Interest, in: Foreign Affairs75 (6), S. 47-63.

Ugboaja, Ohaegbulam (1992): The United States and Africa after the Cold War, in: Africa Today 39 (4) S. 16-19.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) handbook of statistics, Genf, New York: United Nations.

Wilzewski, Jürgen (2000): Demokratie und Außenpolitik. Friktionen zwischen Präsident und Kongress, in: Rudolf, Peter/ Wilzewski, Jürgen(Hrsg.): Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden: Nomos, S. 38-65.

Zangl, Bernhard (2003) : Regimetheorie, in: Schieder, Siegfried, Spindler, Manuela (Hrsg.) (2003): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen: Leske + Budrich, S. 117-141.