rechtsbrüchen belastete Regierung, sondern durch eine solche vertreten ist, die über das kontinentale China nicht die geringste Macht ausübt und keinerlei Aussicht hat, sie jemals wieder zu gewinnen, so daß sie natürlich auch nicht in der Lage ist, die Verpflichtungen des Mitgliedstaates gegenüber den UN zu erfüllen [31]. Dies zwingt leider zu dem Schluß, daß auch der Westen unter Führung der Vereinigten Staaten von keinerlei rechtlichen Skrupeln geplagt ist, wenn er glaubt, Machtpositionen verteidigen zu müssen.

Zugunsten des Generalsekretariats muß gesagt werden, daß es sich im Fall der Vertretung Chinas noch unter Trygve Lie für die völkerrechtliche Lösung eingesetzt hat. Hammarskjöld hat noch mehr als sein Vorgänger mit rechtlichen Argumenten gearbeitet, um den Spielraum seines Ermessens — besonders bei Verwendung von Streitkräften der UN — abzustecken [32]. Das wurde sehr deutlich in der Behandlung der unglücklichen Kongoaffäre, in der er versucht hat, auf Grund der ursprünglichen Entschließung des SR vom 9. August 1960 zwar den Abzug der belgischen Truppen durchzusetzen, die Streitkräfte der UN aber aus dem Bürgerkrieg herauszuhalten [33]. Ob die derzeitige „Eroberung" Katangas nicht über die eigentliche Aufgabe der UN, den internationalen Frieden zu wahren, hinausgeht, muß späterer Beurteilung vorbehalten bleiben.

Dieser Überblick ergibt kein erfreuliches Bild. Die Staaten benutzen das Völkerrecht innerhalb und außerhalb der UN noch immer als Werkzeug der Diplomatie, aber sie ordnen es ihren machtpolitischen Zwecken unter. Es fehlt der Staatengemeinschaft heute wohl mehr als früher die Grundlage gemeinsamer Werte, die dem im Staat geeinten Volk eigentümlich ist. Ohne einen solchen Boden kann eine wirksame und zuverlässige Rechtsordnung nicht gedeihen. An die Stelle des von den Gründern beabsichtigten, aber nicht verwirklichten kollektiven Sicherheitssystems ist ein labiles Gleichgewicht der Atommächte getreten, aber dieses kann die fehlende Rechtsordnung nicht ersetzen. Die Hoffnung, daß das Völkerrecht eine maßgebende Rolle in den Organen und in der Tätigkeit der UN — insbesondere bei der Beilegung von Streitigkeiten — spielen würde, hat sich bisher nicht erfüllt.

Anmerkungen:

1 Vgl. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, 3 Tabellen, S. 33 dieser Ausgabe.
2 Anand, American Journal of International Law (AJIL) 1962, p. 383 f.
3 Interessante Einzelheiten hierüber bringt Shephard, American Review (Johns Hopkins Bologna Center) 1961, p. 130 ff.
4 Deak, Proceedings of the American Society of International Law 1962, p. 58.
5 Vgl. hierzu Jenks, The Common Law of Mankind, London 1958, p. 169 ff.
6 Akademie der Wissenschaften der UdSSR, Völkerrecht. Deutsche Übersetzung von Lothar Schultz, Vorwort von Eberhard Menzel, Hamburg 1960. Vgl. meine Besprechung in Juristenzeitung 1962, S. 422; ausführlicher: Kordt, Moderne Welt 1960/61, S. 427.
7 S. Anm. 6, S. 79 und 256.
8 S. Anm. 6, S. 6.
9 Kerley, s. Anm. 4, aaO, p. 99 und 114.
10 Wyzner, s. Anm. 4, aaO, p. 111.
11 Tunkin in Völkerrecht und rechtliches Weltbild, Festschrift für Verdroß, Wien 1960, S. 296.
12 S. Anm. 5, aaO, p. 124.
13 Vgl. Bernhardt, VEREINTE NATIONEN 10. Jg. (1962) Heft 5 S. 135. S. 135.
14 Es handelt sich um den Streit mit Bulgarien wegen des über seinem Gebiet abgeschossenen israelischen Flugzeugs, in dem auch Amerikaner ums Leben kamen. Vgl. Gross, AJIL 1962, p. 357 ff.
15 S. Anm. 5, aaO, p. 132.
16 Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 30. März 1950, International Court of Justice Yearbook 1949/50, p. 73 ff.
17 S. Anm. 16, aaO, p. 65.
18 Goodrich and Hambro, Charter of the United Nations, 2. Aufl. 1949, p. 95.
19 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Januar 1963.
20 Inwieweit andere Sanktionsmittel (Blockade, wirtschaftliche Maßnahmen u. a.) noch zulässig sind, ist streitig.
21 Stone, Aggression and World Order, Berkeley und Los Angeles 1958, bes. p. 98 ff.
22 Zur tatsächlichen und rechtlichen Würdigung des Goa-Falles vgl. Quincy Wright, AJIL 1962, p. 617 ff.
23 Einzelheiten bei Guradze, Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht, Göttingen 1956, S. 82 ff.
24 United Nations Yearbook 1951, p. 299.
25 Dean, s. Anm. 4, aaO, p. 50.
26 Kerley, s. Anm. 4, aaO, p. 114.
27 Z. B. im Korfukanal-Streit, UN-Yearbook 1946/47, p. 394 und 596.
28 Fitzmaurice, The Grotius Society, Transactions 1952, Vol. 38, p. 135 und 138.
29 UN-Yearbook 1960, p. 42.
30 UN-Doc. S/PV. 1022 vom 23. Oktober 1962 und UN-Review November 1962, p. 12 ff.
31 Ebenso Fitzmaurice, s. Anm. 28, aaO, p. 141.
32 Stein, AJIL 1962, p. 9 ff.
33 VEREINTE NATIONEN 10. Jg. (1962) Heft 1 S. 24 ff. und 28.

Die Vereinten Nationen und Afrika

DR. CONOR CRUISE O'BRIEN, ACCRA/GHANA
Vice-Chancellor of the University of Ghana

Dr. Conor O'Brien, der Autor des folgenden Beitrags, war hoher Beamter des irischen Außenministeriums und wiederholt Angehöriger der irischen Delegation bei den Vereinten Nationen. Er machte auf den damaligen Generalsekretär Hammarskjöld einen so positiven Eindruck, daß dieser ihn als einen seiner politischen Ratgeber übernahm und im Juni 1961 als Beauftragter für UN-Angelegenheiten im Katanga einsetzte. Anfang September 1961 mußten die Vereinten Nationen militärische Angriffe der sogenannten Katanga-Gendarmerie, die von Tschombé und seinen Hintermännern veranlaßt worden waren, erwidern. Auf seiten der Vereinten Nationen hatte O'Brien hierfür die Verantwortung. Seine Tätigkeit begegnete wachsendem Widerstand. Er schied am 1. Dezember 1961 aus den Diensten der Vereinten Nationen und am Tage darauf auch aus dem irischen Staatsdienst aus, um seine Meinung frei äußern und die Hintergründe der Vorgänge im Kantanga darlegen zu können. Das hat er in dem inzwischen erschienenen, sehr umstrittenen Buch „To Katanga and back" getan. — Nachstehender Beitrag wurde am 31. Dezember 1962 abgeschlossen, also kurz nach Beginn der letzten militärischen Bewegungen im Katanga und vor ihrem Abschluß.

I

Der Gegenstand unserer Betrachtung ist schnellem und nicht vorauszusehendem Wandel unterworfen. Dieser Wandel geht sowohl in den Vereinten Nationen als Organisation, im Kräfteverhältnis der Mitgliedstaaten zueinander und innerhalb Afrikas selbst vor sich; alle diese Änderungen beeinflussen sich ständig gegenseitig.

Es ist riskant, über Vorgänge zu sprechen, die sich derart schnell entwickeln. Fast bevor sie fixiert sind, können sie überholt, unwichtig oder sogar irreführend geworden sein. Die Situation ändert sich fortwährend und mit jeder Änderung zugleich die Auslegung.

Der Grund dafür liegt darin, daß in diesen Wochen wichtige Nachrichten aus Katanga gekommen sind, aus jener Provinz, die seit zweieinhalb Jahren das große Versuchsfeld der Beziehungen der Vereinten Nationen zu Afrika und zum Teil auch für die Zukunft der Vereinten Nationen selbst ist. Ich werde auf Katanga noch ausführlicher zurückkommen müssen. Hier sei Katanga nur erwähnt, um den schnellen Wandel zu zeigen, dem die Verhältnisse in Afrika unterworfen sind, und darauf hinzuweisen, daß jede Interpretation, auch die der besten Afrikakenner, in einem gewissen Maße von täglichen Nachrichten abhängt. In einem gewissen Maße, denn

ich bin der Meinung, daß man einige konstante oder doch einigermaßen konstante Faktoren aufweisen kann, die faßbar sind und an die man sich halten kann. Ohne solche verhältnismäßig zuverlässigen Faktoren wären die Ereignisse nur ein turbulenter und sinnloser Ablauf.

II

Ich möchte das Thema Vereinte Nationen und Afrika auf die politische Seite dieser Beziehungen beschränken; nicht um in irgendeiner Weise die Bedeutung der wirtschaftlichen und technischen Hilfe oder die Förderung der Gesundheitsfürsorge, der Ernährung und des Bildungswesens zu unterschätzen, die Afrika durch die Vereinten Nationen erhalten hat und erhält. Diese Hilfe ist an sich wertvoll, aber auch deswegen, weil sie Afrika durch eine Organisation erhält, in der die Empfängernationen ein wichtiges Mitspracherecht haben. Symbolisch hierfür ist die Gründung der Wirtschaftskommission für Afrika mit Sitz in Addis Abeba und einem Afrikaner als erstem Generalsekretär. Auch der kurz vor Weihnachten hier in Accra durchgeführte erste internationale Afrikanistenkongreß, dem ein weltweites Echo zuteil wurde, fand die Unterstützung der UNESCO, einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Der Sonderfonds der UN (SPF), die Bildungsprogramme der UNESCO, die Bemühungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und des Weltkinderhilfswerkes (UNICEF) sind Teile dieses großen internationalen Hilfsprogramms, dessen positive Wirkungen vielleicht in Afrika, besonders im tropischen Afrika, stärker empfunden werden als in anderen Weltteilen.

Die bilaterale Hilfe, d. h. unmittelbare Hilfe eines bestimmten entwickelten Landes zugunsten eines bestimmten Entwicklungslandes, ist immer noch erheblich umfangreicher als die Wirtschaftshilfe, die durch die Vereinten Nationen nach Afrika gelangt. Es wäre nach allgemeiner Auffassung besser, den Anteil der internationalen Hilfe, der durch die Kanäle der UN und ihrer Organisationen fließt, zu vergrößern und den Anteil der bilateralen Hilfe entsprechend zu kürzen. Die Bedeutung und die Nützlichkeit der UN und ihrer Sonderorganisationen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet werden allgemein oder fast allgemein anerkannt. Die politische Tätigkeit der UN findet jedoch wenig Anerkennung, im Gegenteil, sie stößt auf heftige und erbitterte Ablehnung, die zudem in einer Atmosphäre gänzlicher Verwirrung dargetan wird. Weil auf diesem Gebiet Streit und Verwirrung herrschen, und weil es darum geht, einen Ausweg zu finden, konzentriere ich meine Ausführungen auf die politische Seite der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und Afrika.

III

Es dürfte am besten sein, mit einem Zitat des bedeutenden amerikanischen Afrikanisten *Vernon McKay,* das eine zusammenfassende Würdigung der bisherigen Leistungen der Vereinten Nationen in Afrika enthält, zu beginnen:

„Kurz, die Wirkung der UN auf Afrika war in den ersten 15 Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg vielseitig, aber oft kaum greifbar. Es führte zu nichts, wollte man allzu großen Wert auf die Auswertung der direkten Ergebnisse von UN-Empfehlungen legen. Das vielfältige Drängen, die Spannungen und Forderungen, die von den UN ausgingen oder von ihnen gefördert wurden, sind wichtiger. Die UN waren mehr als ein Spiegel' des Geschehens. Die Debatten in den UN zwangen die Regierungen und die Völker zu der Einsicht, daß die Zukunft Afrikas ein zentrales Problem der internationalen Beziehungen geworden ist. Dadurch, daß die UN die afrikanischen Forderungen nach schnellerer politischer Entwicklung unterstützen, überwanden sie die Politik des ‚Gradualismus', die sich die Kolonialmächte zu eigen gemacht hatten. Indirekt halfen sie mit, aus afrikanischen Bittstellern Premierminister zu machen. Sie dienten zukünftigen afrikanischen Führern als nützliche Diplomatenschule. Sie brachten etwas zustande, das in den internationalen Beziehungen einmalig ist: sie ermöglichten es den neuen afrikanischen Staaten, fast automatisch Mitglieder der UN zu werden. Zum mindesten hatten sie es nicht nötig, sich nach alten diplomatischen Mustern aufzubauen, bevor sie das Parkett der Weltpolitik betraten. Und schließlich leisteten die UN wertvolle Dienste durch Zusammenstellung und Veröffentlichung einer umfangreichen Dokumentation, die ernsthafte Studien afrikanischer Probleme anregten und erleichterten.

Die Empfehlungen und Entschließungen der UN sind oft überflüssig und werden häufig nicht beachtet. Das ist unvermeidlich und liegt im Wesen internationaler Organisationen. Dennoch hatten die Treuhand- und unmittelbar auch die übrigen afrikanischen Gebiete ihren Nutzen davon, daß die Kolonialmächte den UN jedes Jahr ihre Berichte vorlegten und ihre Politik verteidigten. Wenn auch dieses System einer internationalen Rechenschaftslegung durch gewisse übertriebene Forderungen die Verwaltungsbehörden ärgerte und enttäuschte, so zwang es sie doch, ihre Kolonialpolitik und ihre Kolonialisierungsmethoden ständig zu überprüfen und zu vervollkommnen. Sogar die afrikanischen Einwohner Südwestafrikas haben von der Praxis der UN profitiert, trotz der starren Ablehnung der einschlägigen Entschließungen der UN durch die südafrikanische Regierung. Vielleicht hatte die Kritik der UN die mittelbare psychologische Wirkung, die Regierungen zu veranlassen, tätig zu werden, und sei es auch nur, um sich selbst ihre Integrität zu beweisen."[1]

IV

Freunde und Feinde der UN geben zu, daß die Debatten der UN viel dazu beigetragen haben, den „frischen Wind" anzufachen, von dem Mr. *Macmillan* in einer berühmten Rede in Südafrika gesprochen hat. Die Tatsache, daß heute fast ganz Afrika wenigstens nominell unabhängig ist, stellt eine Leistung dar, die zum größten Teil den UN und besonders den afrikanischen Vertretern in den UN zu verdanken ist. Vom Standpunkt gewisser westlicher Beobachter aus kann natürlich von „verdanken" hier nicht die Rede sein, und der ganze Trend müßte ihrer Meinung nach auf das Schuldkonto der UN gebucht werden. Gewisse Zeitungen in England, Frankreich, den Vereinigten Staaten und natürlich in Südafrika tun so, als ob die UN von afrikanischen und asiatischen Staaten beherrscht würden. Nach dieser Ansicht, die zur klassischen These rechtsorientierter Kreise für die Beurteilung der UN geworden ist, wird die Organisation von den kleineren und schwächeren Nationen Afrikas und Asiens beherrscht. Man hält diese Staaten für verantwortungslos und unterschiebt ihnen die Tendenz, die UN aus Eigennutz über die Grenzen ihres Mandats hinauszudrängen. Die Verfechter dieser These glauben — angeblich wenigstens —, daß die Interessen der Großmächte, die die höchsten Beiträge zum Budget der Organisation leisten, von ihr schlicht ignoriert würden, da ja Afrikaner und Asiaten zusammen in der Generalversammlung die Majorität hätten.

Diese Majorität wird dazu benutzt — so behauptet man —, die großen und verantwortlichen Mächte, von denen sowohl die Organisation wie auch die afro-asiatischen Länder abhängen, zu überstimmen.

Diese Ansicht wird von einer Reihe von Organen der Meinungsbildung fleißig verbreitet und scheinbar aufrichtig für wahr gehalten von nicht wenigen Persönlichkeiten, die es besser wissen müßten. z. B. von *Lord Home.* Sie stellt jedoch eine grobe Vereinfachung dar. Der Einfluß der führenden Westmächte in den UN ist viel größer, als es das Stimmenverhältnis erkennen läßt, und der Einfluß der afro-asiatischen Länder, obwohl vorhanden und bedeutsam, wird durch eine Reihe von Faktoren gehemmt. Auch der unmittelbare Ein-

Harry M. Lilienthal aus der Bundesrepublik betätigt sich im Kongo als Ausbilder von Bodenpersonal im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisatione (ICAO), einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen.

fluß der sowjetischen Gruppe ist relativ schwach, und der häufige Gebrauch des Vetorechts durch sie ist nicht ein Zeichen ihrer Stärke innerhalb der Organisation, sondern ihrer relativen Schwäche. Die Vereinigten Staaten hatten es bisher noch nicht nötig, ein Veto im Sicherheitsrat einzulegen, weil sie immer über eine Mehrheit verfügten.

Rechtsstehende Kommentatoren haben den Einfluß der Sowjetunion und ihrer Alliierten in den UN sogar noch stärker überschätzt als den der afro-asiatischen Länder. Diese sind zum mindesten zahlreich und bilden tatsächlich eine pressure group von beträchtlichem Gewicht. Der Sowjetblock verfügt nur über wenig mehr als zehn Prozent der Gesamtstimmen und bleibt bei Abstimmungen oft als winzige Minderheit allein. Man könnte vielleicht von einer potentiellen und hypothetischen Stärke des Sowjetblocks in den UN sprechen; d. h. die Vereinigten Staaten und in geringerem Maße andere Westmächte könnten fürchten, daß die afrikanischen und asiatischen Regierungen und Völker schließlich nach dem Sowjetblock Ausschau halten würden, falls ihre Forderungen unbeachtet blieben oder ihre Bestrebungen keinen Erfolg hätten. Die Sowjetunion beeinflußt sicherlich auf weite Sicht die Entwicklung der UN, und zwar durch indirekte Einwirkung auf die Beziehungen zwischen dem Westen und den afro-asiatischen Ländern. Dieser Einfluß wirkt wie eine Art Schrittmacher, und es ist kaum zweifelhaft, daß ohne die Existenz der Sowjetunion und ihrer Einstellung zu Fragen des Kolonialismus das Tempo der politischen Entwicklung in Afrika sehr viel geringer gewesen wäre, als es tatsächlich war. So beeinflußt die Sowjetunion zwar die Entwicklung der UN und Afrikas auf lange Sicht erheblich; aber bei der Beurteilung eines kurzfristigen und direkten Einflusses auf die Entschließungen in den Vereinten Nationen oder auf die Vorgänge in Afrika steht die Sowjetunion hinter allen anderen Großmächten zurück.

V

In der Generalversammlung können unbeschadet des offenkundigen Übergewichts der Afro-Asiaten die Westmächte eine Mehrheit erzielen, wann immer sie sich für einen Antrag wirklich einsetzen und gemeinsam vorgehen. Es kann andererseits mit völliger Gewißheit behauptet werden, daß kein Antrag, den die westliche Gruppe massiv ablehnt, eine Chance hat, in der Generalversammlung — erst recht nicht im Sicherheitsrat — durchzukommen. Das beruht auf einer Reihe von Grundtatsachen der internationalen Politik: Zunächst einmal sind eine Anzahl von Staaten Afrikas und Asiens durch Militärbündnisse mit den führenden Westmächten verbunden; sie werden deshalb sehr selten gegen ihre Hauptverbündeten stimmen. Sodann haben viele Staaten — und das hängt mit dem zuvor Gesagten zusammen — nicht nur in Asien und Lateinamerika, sondern auch in Afrika so enge wirtschaftliche und politische Beziehungen zu einem westlichen Land, daß sie sich auch aus diesem Grunde selten oder nie gegen es wenden. So besteht bei den französisch-sprachigen Ländern eine deutliche Neigung, mit Frankreich zu stimmen. Ebenso ist das Verhältnis der lateinamerikanischen Länder — mit Ausnahme gegenwärtig von Kuba — zu den Vereinigten Staa-

ten. Außerdem sind sich die Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit darüber klar, daß die UN ohne die Mitarbeit des Westens, besonders ohne die Mitarbeit der Vereinigten Staaten, nicht überleben könnten. Auch das Sekretariat ist sich dieser Lage sehr bewußt, und es wird daher von der Meinung der führenden Westmächte stärker beeinflußt, als es dem bloßen Stimmenanteil dieser Länder abzusehen ist.

In einem Artikel, der vor etwa einem Jahr erschienen ist, bedient sich der kanadische Beobachter *K. A. McKirdie* eines anschaulichen und schlichten Bildes, um zu illustrieren, warum die Mitglieder der UN ängstlich bemüht sind, den Vereinigten Staaten nicht zu mißfallen. „Der amerikanische Vertreter bei den UN deutete an," sagte McKirdie, „daß die Aufnahme Rotchinas den Austritt der Vereinigten Staaten zur Folge haben könnte. Die Nation, die ein Drittel der Haushaltsmittel aufbringt, gleicht dem Jungen, dem der Fußball gehört. Wenn nicht so gespielt wird, wie es ihm paßt, geht er nach Hause." Es ist nur natürlich, daß die Spieler, einschließlich der Mitglieder des Sekretariats, nicht den Wunsch haben, daß der Junge mit dem Ball geht. Da die Entschließungen der UN vom Sekretariat ausgeführt werden müssen, haben die Westmächte in vielen Fällen nicht nur bei ihrem Zustandekommen starken Einfluß, sondern auch den überwiegenden bei der Ausführung. In der Praxis ist die Ausführung der Entschließungen wichtiger als ihre Abfassung. Diese Lage spielt eine wichtige Rolle bei der Entwicklung im Kongo.

VI

Das Bild der UN als einer Organisation, die von afrikanischen und asiatischen Ländern oder von Rußland beherrscht wird, ist also grob verzeichnet. Trifft nun die umgekehrte Behauptung zu, daß die Organisation von den führenden Westmächten beherrscht wird? Diese Version kommt der Wahrheit näher, aber sie bedarf wesentlicher Abstriche: Natürlich sind sich die Westmächte keineswegs völlig einig, obwohl ihre Meinungsverschiedenheiten infolge ihrer Bündnisverpflichtungen selten klar zutage treten. Die politischen Vorstellungen Frankreichs, Englands und der Vereinigten Staaten von der Lösung afrikanischer Probleme unterscheiden sich sehr stark voneinander, wobei Frankreich und die Vereinigten Staaten die beiden entgegenstehenden Extreme darstellen. Frankreich glaubt, die alten patriarchalischen Beziehungen zwischen den europäischen Ländern und den afrikanischen Gebieten könnten mit Hilfe profranzösischer Elitegruppen wirksam konserviert werden, und zwar bei Wahrung der formalen Unabhängigkeit der afrikanischen Länder. Die Anwesenheit Frankreichs in den früheren französischen Kolonien ist immer noch offen und öffentlich. Das Leben in diesen Gebieten hat sich seit der Kolonialzeit in mancherlei Hinsicht nicht wesentlich geändert. Viele, wenn auch nicht alle französischen Zivilbeamten und Militärs haben immer noch eine ausgesprochen koloniale Einstellung, und Frankreichs Haltung zu Kolonialländern alten Stils wie Portugal ist nach wie vor unverhüllt sympathisierend.

VII

Das andere Extrem der westlichen Auffassungen verkörpert die Politik der Vereinigten Staaten. Obwohl von widersprüchlichen Erwägungen beeinflußt, ist sie zunehmend antikolonial geworden. Das kommt teilweise, aber nur teilweise, von der eigenen antikolonialen Vergangenheit Amerikas. Diese Tradition ist durchaus real und bedeutsam, aber sie hat nicht immer die Politik bestimmt. Eine Zeitlang, besonders während der Ära Eisenhower, war die Politik der Vereinigten Staaten wesentlich von dem Argument der Kolonialländer bestimmt, die von ihnen verwalteten Territorien seien Bastionen für die Verteidigung der freien Welt gegen den Kommunismus. Die Schwäche dieser Argumentation wurde noch vor dem Ende der Amtszeit Eisenhowers deutlich, und die demokratische Regierung des Präsidenten Kennedy ist viel mehr vom Gegenteil überzeugt, nämlich von der Überlegung, daß ein kolonialer Status durchaus keine Kraft, sondern eine Quelle der Schwäche für den Westen darstellt, ein Gebiet, in dem der Kommunismus infolge der Unzufriedenheit der Bevölkerung Fortschritte machen kann. Aus diesen Gründen ist die Regierung Kennedy viel näher, als es in der Blütezeit der vorhergehenden Regierung der Fall war, an die afro-asiatischen Länder herangerückt und entsprechend weiter weg von Frankreich, Portugal und Südafrika. Hieraus folgt, daß ein großer Teil des Einflusses, den die afro-asiatischen Länder in den Vereinten Nationen haben, auf dem Umweg über die Vereinigten Staaten ausgeübt wird. Wünsche, Anträge und Forderungen werden bei den Vereinigten Staaten unmittelbar erhoben oder auf sie zugeschnitten und damit indirekt an das bei weitem mächtigste und einflußreichste Mitglied der Organisation herangetragen. Vom afrikanischen Standpunkt aus ist die neue Entwicklung in der Politik der UN als positiv und höchst willkommen zu bewerten. Gleichzeitig wird diese Politik, wie das unvermeidlich ist, durch gewisse Einflüsse gebremst. Die Lenker und vor allem die Ausführenden der amerikanischen Politik beachten zunehmend die Rückwirkungen ihrer Afrikapolitik im allgemeinen und die ihrer Alliierten, die traditionelle Interessen in Afrika haben, im besonderen.

VIII

Der erste Alliierte, der hier erwähnt werden muß, ist natürlich England, dessen Einfluß auf die Vereinigten Staaten stärker ist als der anderer Länder, obwohl er dem Anschein nach zurückgeht. Die Afrikapolitik Englands ist nicht frei von Zweideutigkeiten und sogar von offenkundigen Widersprüchen. Einerseits verfolgte England in Asien und im tropischen Afrika zweifellos eine viel weitblickendere und aufgeschlossenere Politik als die anderen Kolonialmächte, und seine Leistungen bei der Vorbereitung neuer Nationen auf die Unabhängigkeit sind besonders seit 1945 in vieler Hinsicht bewunderungswürdig.

In Zentral- und Südafrika war Englands Politik der letzten Jahre andererseits viel weniger klar und positiv. In bezug auf diese Teile Afrikas hat England seinen Einfluß auf die Vereinigten Staaten und die Vereinten Nationen zweifellos in einem Sinne ausgeübt, der den Erwartungen der unabhängigen afrikanischen Länder zuwiderläuft. Natürlich liegen in der Südafrikanischen Union und in Rhodesien starke britische Kapitalinteressen; auch gibt es in beiden Gebieten relativ große Bevölkerungsteile britischen Ursprungs. Auch in Katanga und in Angola sind die britischen Investitionen bedeutend. Die britische Katanga-Politik — sei es, daß sie von diesen Interessen oder von der Beziehung zwischen Katanga und dem rhodesischen Kupfergürtel oder von beidem beeinflußt wird — ist in wachsendem Maße in Widerspruch zu der Einstellung geraten, welche die Vereinigten Staaten in den Bemühungen eingenommen haben, ihre Politik mit der in Afrika vorherrschenden Stimmung in Einklang zu bringen. Und bei der Verwirklichung dieser Politik berücksichtigen die USA sowohl die britische Reaktion als auch die afrikanische.

Solchergestalt sind die widersprüchlichen Kräfte, welche die Politik der Vereinten Nationen im Kongo so schwierig und so schwankend machten. So stießen, um ein Beispiel aus den Ereignissen der letzten Wochen zu nehmen, die Streitkräfte der UN mit den separatistischen Kräften in Katanga zusammen, deren symbolischer Führer Moise Tschombé, der Präsident von Katanga ist. Die Streitkräfte der UN haben sich im Raume Elisabethville bis hin zur rhodesischen Grenze bei Kipuschi eine militärische Überlegenheit verschafft. Es ist gewiß, daß sich das Sekretariat der UN und das Oberkommando der UN-Truppen eine so drastische Maßnahme nicht zugetraut hätten, wären sie nicht der Unterstützung durch die Vereinigten Staaten sicher gewesen. Es steht eben-

falls fest, und der Hauptgrund für diese Unterstützung ist darin zu suchen, daß die afrikanische öffentliche Meinung, die Präsident Nkrumah von Ghana am deutlichsten aussprach, in der Frage der Wiedervereinigung des Kongo eine feste Haltung verlangt.

IX

So weit, so gut; aber nur so weit! Man war weithin der Auffassung, daß Tschombé und seinen belgischen und südafrikanischen Beratern und Söldnern keine Möglichkeit mehr gelassen würde, ihre Lage wieder zu festigen, wenn seine Soldaten zum dritten Mal gegen die UN Kampfhandlungen unternähmen. Sollte ein Kampf wieder ausbrechen — so die Annahme —, dann würden die UN ihre Aufgabe zu Ende führen und nicht wieder, wie in den beiden vorangegangenen Fällen, der britischen Intervention nachgeben, die nach außen hin einen Waffenstillstand, in Wirklichkeit aber die Wiederherstellung von Tschombés Regime forderte. So weit die Vermutungen. *Colin Legum,* einer der schärfsten Beobachter der Lage im Kongo, berichtete am Sonntag vor Beginn der Kämpfe, er habe von Beamten der UN in Léopoldville erfahren, diesmal gäbe es kein „vorzeitiges Disengagement", sollte der Kampf erneut ausbrechen. Unter „vorzeitigem Disengagement" verstand er zweifellos ein Ende der Feindseligkeiten o h n e völlige Entwaffnung der von Söldnern geführten Gendarmerie, und o h n e die Autorität der Zentralregierung in Katanga zu festigen.

Was aber geschah? Die britische Regierung verlangte einen Waffenstillstand. Die Gendarmerie blieb im Zentrum des Bergbaugebietes bestehen, und sie besteht noch. Der Waffenstillstand wurde gewährt, und die Nachricht kam, daß die UN Tschombé, der wieder, wie zweimal zuvor, nach Rhodesien geflohen war und sich dort mit Sir Roy Welenski getroffen hatte, freies Geleit zur Rückkehr nach Elisabethville angeboten hätten. Er selbst erklärte, er ginge zurück, um den Widerstand zu reorganisieren. Das ist vielleicht das erste Mal in der Geschichte, daß der Sieger in einem Streit dem Besiegten freies Geleit gibt, damit er zurückkehren und seinen Widerstand organisieren kann.

X

Wie schon mehrmals, sieht es im Kongo so aus, als ob die UN, nachdem sie unter dem Druck der afrikanischen Länder, besonders Ghanas, einen Schritt vorwärts getan haben, nun unter dem Druck westlicher Länder, besonders Englands, wieder einen Schritt zurückgingen. Tschombé persönlich ist natürlich unbedeutend, aber was er vertritt, ist von umso größerer Bedeutung. Er vertritt die europäischen Bergbauinteressen, die Union Minière, die den Anspruch erhebt, die Zukunft Katangas entscheidend mitzubestimmen, und zwar ohne Rücksicht auf die Wünsche der kongolesischen Regierung. Das ist der Plan, den die britische Diplomatie entschlossen und bisher erfolgreich verteidigt hat. Die Herausforderung der UN bleibt. Die Zukunft ist ungewiß. Mag sein, daß die Grundlage von Tschombés Macht durch die jüngsten Ereignisse entscheidend erschüttert ist und daß, wie viele hoffen, die kommenden Monate die friedliche Wiedereingliederung Katangas in den Kongo sehen werden. Wir müssen das hoffen, obwohl ich gestehe, schwere Befürchtungen zu haben. Die Kräfte, die Katanga beherrschen, sind zäh und verschlagen, und sie haben mächtige Freunde, während die UN, wie ich gezeigt habe, widerstreitenden Tendenzen und daher divergierenden Zielen ausgesetzt sind.

Eine Prüfung der jüngsten Ereignisse legt die Befürchtung nahe, daß Tschombé und seine Berater den UN scheinbar nachgeben und den Föderativplan für den Kongo annehmen, lediglich um ihre Polizei und die militärische Basis mehr oder weniger intakt zu erhalten. Unter dem Deckmantel dieser Scheinkapitulation könnten sie die wesentlichen Elemente des Status quo in Katanga bewahren, um nach dem Abtransport oder einer drastischen Verminderung der UN-Truppen ihre de facto-Unabhängigkeit von neuem durchzusetzen.

XI

Katanga ist, wie ein weitblickender englischer Missionar von 70 Jahren sagte, ein Anhängsel Südafrikas, und der Kampf um seine Kontrolle ist ein Teil des Kampfes, der im kommenden Jahrzehnt oder in noch längerem Zeitraum um die Kontrolle Südafrikas ausgefochten wird. Katanga wird von ausländischen Bergbauinteressen beherrscht. Angola und Mozambique stehen unter der altmodischsten Form der Kolonialherrschaft. Das Kastensystem der Weißen herrscht in Süd- und Südwestafrika, und in Südrhodesien versucht man gerade jetzt, es weiter zu festigen. Mit allen diesen Problemen müssen sich die UN notgedrungen auseinandersetzen, und das feindselige Gezerre, in das sie im Kongo verwickelt worden sind, wird sich bei der Lösung all dieser Fragen bemerkbar machen. Man kann mit Sicherheit voraussagen, daß auf die Dauer der Kolonialismus und die Herrschaft der Weißen in Afrika zu Ende gehen. Weniger klar ist, wie lange der Kampf dauern, welche Formen er annehmen wird und welche Rolle die UN und die unabhängigen afrikanischen Länder in ihm spielen werden. Ich glaube, die afrikanischen Nationalisten sind gut beraten, wenn sie sich auf einen langen und harten Kampf vorbereiten, da sie es mit sehr starken Gegnern zu tun haben, die reich sind, gut bewaffnet und Diplomatie und Propaganda zu benutzen wissen. Nach meiner Meinung ist es ferner angebracht, nicht zu sehr auf das zu setzen, was die Vereinten Nationen in dieser Situation tun können. Vergleicht man die relative Schwäche des ausländischen Einflusses im Kongo mit seiner ungeheuren Stärke in Südafrika, und bedenkt man, daß nach zweieinhalbjähriger Anwesenheit der UN das politische Hauptproblem des Kongo noch ungelöst ist, so bekommt man eine Vorstellung von der Wegstrecke, die noch zurückgelegt werden muß. Daher sehen die afrikanischen Nationalisten die UN zweckmäßiger nicht als eine Art von deus ex machina, als eine mächtige Behörde, die jederzeit unterstützend eingreift, sondern als ein günstiges Feld für diplomatische Bemühungen. Was die UN auf politischem Gebiet für Afrika tun, wird das Ergebnis dieser Anstrengungen sein. Ein südafrikanischer Professor, *Athur Keppler Jones,* prophezeite 1947, daß im Jahre 1977 die Vereinten Nationen in der Südafrikanischen Union die Leitung übernehmen würden. Professor *Vernon McKay* hält das nicht für völlig unmöglich. Aber wenn das in Südafrika eintreten soll, oder wenn auf andere Art weiße Vorherrschaft, Apartheid und Kolonialismus dort abgeschafft werden sollen, dann bedarf es einer ungeheuren gemeinsamen Anstrengung der Völker Afrikas. Ein großer Teil dieser Anstrengung muß notwendigerweise auf dem Gebiet der Diplomatie und der Aufklärung der Weltöffentlichkeit erfolgen. Das günstigste Terrain hierfür sind vom afrikanischen Standpunkt aus die Vereinten Nationen. Damit diese Diplomatie und Aufklärung voll wirksam werden, muß der aktive Teil der afrikanischen öffentlichen Meinung die Vereinten Nationen in dem, was sie sind und wie sie arbeiten, realistisch einschätzen.

Sie sollten nicht einseitig negativ gesehen werden, weder als ein überflüssiges noch als ein rein neokolonialistisches Unternehmen. Aber sie sollten auch nicht mit blindem Idealismus für eine bereits vollkommen unparteiische und unbedingt wirksame internationale Organisation gehalten werden, deren Tätigkeit unberührt vom Druck der internationalen Politik ausgeübt wird. Man sollte sie als das nehmen, was sie sind: unvollkommen, aber notwendig, Umwege machend, aber nützlich — und mit ihr auf bestmögliche Weise zusammenarbeiten.

(31. Dezember 1962)

Anmerkung:

1 McKay, Africa in World Politics, New York 1961.