Konfliktherd Panama: Probleme eines neuen Kanalvertrages

WOLF GRABENDORFF

Erst die Auseinandersetzungen im amerikanischen Wahlkampf zwischen den beiden republikanischen Präsidentschaftskandidaten Reagan und Ford haben eine breite Öffentlichkeit auf ein sehr spezifisches Nord-Süd-Problem aufmerksam werden lassen, das seit 1964 auf eine Lösung drängt. Denn seither verhandeln die USA mit Panama über eine Modifizierung des bisherigen Kanalvertrages. Die Auseinandersetzung um den Panama-Kanal ist genauso alt wie der Kanal selbst und wie der Staat, der erst gegründet werden mußte, um den Kanal zu bauen. Nach gescheiterten Verhandlungen zwischen Kolumbien, zu dessen Staatsgebiet das heutige Panama ursprünglich gehörte, und den USA über die Abtretung eines Landstreifens zum Bau eines isthmischen Kanals, unterstützten die USA militärisch die Ausrufung einer unabhängigen Republik Panama. Von dieser erhielten die USA dann im Kanalvertrag von 1903 die Jurisdiktion über die heutige Kanalzone. Über diesen Vertrag sagte der damalige US-Außenminister John Hay noch vor der Ratifizierung im Kongreß: »Es wird ein Vertrag sein, der für die Vereinigten Staaten besonders vorteilhaft und — gestehen wir es — für Panama nicht so vorteilhaft sein wird.« An diesem Tatbestand hat sich bis heute nichts geändert, obwohl 1936 und 1955 geringfügige Zugeständnisse zugunsten Panamas von seiten der USA gemacht worden sind.

Sehr geändert hat sich jedoch inzwischen die Vorstellung vom Zusammenleben großer und kleiner Staaten. So wurden, nachdem es 1964 in Panama zu blutigen Zwischenfällen wegen eines Flaggenstreits in der Kanalzone gekommen war, Verhandlungen über eine Veränderung des Kanalvertrages von den USA eingeleitet. Aber erst die 1973 nach Panama einberufene Versammlung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen führte schließlich zu konkreten Fortschritten in den Verhandlungen zwischen den USA und Panama. Spätestens seit 1973 ist die Frage des Panama-Kanals und noch mehr der Kanalzone kein bilaterales Problem mehr zwischen den USA und Panama, sondern eher ein Testfall für die Bereitschaft der USA, sich veränderten internationalen Bedingungen, vor allem gegenüber den Staaten der Dritten Welt, anzupassen. Sollte eine solche Anpassung scheitern, würde nicht nur die Politik der USA gegenüber Lateinamerika, sondern auch gegenüber den meisten anderen, in den Vereinten Nationen vertretenen Staaten sehr an Glaubwürdigkeit verlieren. Denn der weltweite Abbau des Kolonialismus beginnt auch die Gebiete und Interessen der USA einzubeziehen. Obwohl in ihrer Bedeutung nur bedingt vergleichbar, sind daher Panama und Puerto Rico die beiden Fälle, in denen die USA in den Vereinten Nationen den schwierigsten Stand haben dürften.

In Panama hat die Entwicklung seit 1973 den USA nur die Wahl gelassen, einen neuen Vertrag abzuschließen oder einen ernsten, in seinen Folgen kaum absehbaren Konflikt heraufzubeschwören. Bei den Verhandlungen über einen neuen Vertrag muß eine ganze Reihe von Interessen berücksichtigt werden. Von seiten der USA stehen strategische und wirtschaftliche Interessen, aber auch innenpolitische Rücksichtnahmen auf dem Spiel. Auf seiten Panamas hat sich die Forderung nach einem neuen Kanalvertrag zu einer ›nationalen Frage‹ ausgewachsen, deren Symbol der seit 1968 regierende General Omar Torrijos geworden ist. Denn die Panamesen sind überzeugt, daß die geografische Lage und die historische Situation ihnen in dem Kanal das größte wirtschaftliche Potential ihres Landes beschert hat. Neben diesen kaum zu vereinbarenden Interessengegensätzen zwischen den USA und Panama bestehen noch verschiedene Problembündel, die mit der Auflösung des alten und der Schaffung eines neuen Vertrages in Zusammenhang stehen. Dabei werden die technischen, ökologischen, wirtschaftlichen, politischen, strategischen und psychologischen Aspekte je nach Interessenlage unterschiedlich verknüpft und in stark divergierenden Lösungsvorschlägen dargestellt.

Verhandlungsstand und Streitpunkte

Der seit 1903 im wesentlichen unverändert bestehende Kanalvertrag[1] gibt in Artikel 2 den USA immerwährende Rechte über die Kanalzone, die sie laut Artikel 3 »so ausüben können, als ob es ihr Hoheitsgebiet wäre«. Nach den Unruhen von 1964 hatten sich die USA grundsätzlich bereit erklärt, einen neuen Vertrag auszuhandeln. Die ersten Vertragsverhandlungen kamen am 26. Juli 1967 zum Abschluß und sahen die Ablösung des alten Vertrages durch drei neue Verträge zwischen den USA und Panama vor[2]. Danach sollte in dem ersten Vertrag ein Teil der Kanalzone, der weder für den Schiffsverkehr noch für die Verteidigung des Kanals notwendig ist, an Panama zurückgegeben werden. Die Verwaltung und Verteidigung der Kanalzone sollte von beiden Ländern gemeinsam wahrgenommen werden, wobei in allen Gremien die USA die Mehrheit besitzen sollten. Darüber hinaus sollten die damaligen Pachtgebühren von knapp 2 Millionen US-Dollar pro Jahr auf 17 Millionen erhöht werden.

Neben diesem Ablösungsvertrag sollte ein zweiter Vertrag geschlossen werden, der den Bau eines neuen, schleusenlosen, größeren Kanals auf Meereshöhe vorsah. Ein dritter Vertrag sollte die Verteidigung des Kanals neu regeln, wobei für die erweiterte Präsenz amerikanischer Truppen — über die Notwendigkeiten der Kanalverteidigung hinaus — ein Militärbasenabkommen geschaffen werden sollte. Durch die innenpolitischen Auseinandersetzungen in Panama im Wahljahr 1968 kam es zu keiner Entscheidung über diese Vertragsvorschläge.

Nach der Machtergreifung von Torrijos im gleichen Jahre wurde der Abschluß eines neuen Kanalvertrags zur ›nationalen Frage‹ in Panama. Die von Panama geforderten neuen Verhandlungen machten bis 1973 jedoch nur schleppende Fortschritte, vor allem aufgrund des Widerstands verschiedener Interessengruppen in den USA. Eine Wandlung brachte dann die Tagung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 15. bis 21. März 1973 in Panama-City. Vorausgegangen war die Entschließung des Sicherheitsrats 325 vom 26. Januar 1973, in der die Einladung von Panama, eine Tagung unter dem Titel ›Erörterung von Maßnahmen für die Aufrechterhaltung und Stärkung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in Lateinamerika in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Charta‹ abzuhalten, angenommen wurde. Zur Vorbereitung dieser Tagung hatte Panama dem Sicherheitsrat eine von der UN-Wirtschaftkommission für Lateinamerika (CEPAL) erarbeitete Studie ›Die Wirtschaft Panamas und der Kanalzone‹[3] zukommen lassen. Darin wurden vor allem die wirtschaftlichen Nachteile der Teilung Panamas durch die Kanalzone und die dadurch hervorgerufenen Entwicklungshemmnisse dargelegt.

Zu der Tagung in Panama-City hatten sich nicht nur die Mitglieder des Sicherheitsrates eingefunden, sondern auch eine Reihe anderer, vor allem lateinamerikanischer, Regierungen hatten Beobachter entsandt. Das besondere Gewicht dieser Tagung lag darin, daß die Vereinten Nationen durch ihre bloße Präsenz in Lateinamerika in dem angespannten Verhältnis zwischen Nord und Süd Partei ergriffen. Ein von Panama und Peru gemeinsam eingebrachter Entschließungsantrag vom 16. März 1973 legte dem Sicherheitsrat nahe, den

USA und Panama zu empfehlen, sofort einen neuen, gerechteren Kanalvertrag abzuschließen und die Neutralisierung inter-ozeanischer Kanäle auf die Tagesordnung der nächsten Generalversammlung zu setzen. Nach der Drohung des US-Vertreters Scali, gegen diesen Antrag ein Veto einzulegen, kam es zu einem modifizierten Antrag Panamas und Perus, der dann auch von Indien, Jugoslawien, Indonesien, Guinea, Kenia und dem Sudan unterstützt wurde. Darin wurde wiederum gefordert, »einen neuen, gerechten und fairen Vertrag über den gegenwärtigen Panama-Kanal abzuschließen, der Panamas legitime Forderungen erfüllt und vollen Respekt der wirksamen Souveränität Panamas über alle betroffenen Territorien garantiert.«[4] Dieser Antrag wurde von 14 Mitgliedern des Sicherheitsrats unterstützt, während die USA auch gegen diese modifizierte Fassung von ihrem Vetorecht Gebrauch machten, und Großbritannien sich der Stimme enthielt. Der US-Vertreter Scali begründete sein Veto vor allem damit, daß es sich um eine unannehmbare Einmischung der Vereinten Nationen in schwebende, bilaterale Verhandlungen handele. Panama kündigte daraufhin an, den Fall später erneut vor die Vereinten Nationen zu bringen. Trotz dieses dritten Vetos der USA in der Geschichte der Vereinten Nationen hat die Tagung des Sicherheitsrats in Panama ganz ohne Zweifel dazu beigetragen, die Dringlichkeit des Kanalproblems den USA vor Augen zu führen und damit den weiteren Verhandlungsgang erheblich zu beschleunigen.

Nach etlichen Verhandlungsrunden kam es bereits am 7. Februar 1974, rechtzeitig zum Tlatelolco-Treffen der lateinamerikanischen Außenminister mit Kissinger, zu einer Grundsatzerklärung von Kissinger und dem panamesischen Außenminister Antonio Tack, in der die Grundlagen einer neuen Vertragsregelung zwischen den USA und Panama dargelegt wurden. Ihre acht Punkte vermitteln einen deutlichen Eindruck von den Schwierigkeiten eines solchen Unterfangens:

1. Der Vertrag von 1903 wird durch einen gänzlich neuen, inter-ozeanischen Kanalvertrag abgelöst.
2. Die Klausel »immerwährend« wird abgeschafft und durch einen Vertrag mit begrenzter Laufzeit abgelöst.
3. Die Hoheitsgewalt der USA über die Kanalzone soll entsprechend den neuen Vertragsbedingungen aufgegeben werden.
4. Panama soll die Hoheit über die Kanalzone zurückerhalten und den USA für die Laufzeit des Vertrages spezifische Rechte im Zusammenhang mit dem Betrieb und der Verteidigung des Kanals einräumen.
5. Panama soll einen gerechten Anteil an den Einkünften und Vorteilen des Kanals erhalten.
6. Panama soll an der Verwaltung des Kanals beteiligt werden und nach Vertragsende die gesamte Verantwortung für den Kanal übernehmen.
7. Panama soll mit den USA an der Verteidigung des Kanals beteiligt sein.
8. Die USA und Panama werden bilaterale Vereinbarungen zur eventuellen Kanalerweiterung treffen[5].

Allein diese Absichtserklärung hat in den USA zu erheblichen politischen Auseinandersetzungen geführt. Aus diesem Grunde ist es vor den Wahlen in den USA nicht mehr möglich gewesen, zu einem Abschluß der Verhandlungen zu kommen. Bis Ende 1975 waren erst drei der acht Punkte endgültig geklärt. Nach Aussage des US-Unterhändlers, Botschafter Bunker, waren dies die Punkte 3, 6 und 7. Strittig waren weiterhin: die Einkünfte Panamas aus dem Kanalbetrieb, die Rechte der USA zum Ausbau des Kanals, Umfang und Lage der für die Verteidigung des Kanals benötigten Gebiete, die Gewährleistung der Neutralität des Kanalbetriebs nach Vertragsablauf und vor allem die Laufzeit des neuen Vertrages[6].

Der beginnende Wahlkampf in den USA, in dem Panama zu einem der wichtigsten außenpolitischen Themen wurde, ließ die Forderungen von seiten der USA erneut eskalieren. So sprach Präsident Ford von einer neuen Vertragsdauer von 50 Jahren mit dem Recht, den Kanal zu verteidigen und zu unterhalten[7]. Dabei vergaß er nicht zu erwähnen, daß der Kanal nach diesem Zeitpunkt sowieso nicht mehr von Nutzen sein würde. Unabhängig von solchen, durch den Wahlkampf bedingten Maximalforderungen läßt sich bereits absehen, wie der erwartete neue Kanalvertrag aussehen dürfte: Demnach würden die USA die Verfügungsgewalt über etwas mehr als

Die jährlichen Ordentlichen Generalversammlungen der Vereinten Nationen sind Treffpunkte der führenden Staatsmänner der ganzen Welt. Ihre Teilnahme an der jetzt wieder tagenden 31. Versammlung haben 13 Staatsoberhäupter und Regierungschefs, sieben Stellvertretende Ministerpräsidenten, 114 Außenminister und vier andere Minister angemeldet. Der größte Teil von ihnen hat bereits in der sogenannten Generaldebatte das Wort ergriffen. Wie in den Vorjahren kam die Bundesrepublik Deutschland durch ihren Außenminister Hans-Dietrich Genscher zu Wort. In seinen Ausführungen (siehe S.129 ff.) ist der Vorschlag für ein Internationales Übereinkommen über Geiselnahme enthalten. — Das Bild zeigt den Außenminister in der Sitzreihe der Bundesrepublik Deutschland. Links neben ihm der Vorsitzende der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Karl-Hans Kern, MdB, und der Berliner Bundestagsabgeordnete Hans-Günter Hoppe.

die Hälfte der jetzigen Kanalzone für Betrieb und Verteidigung des Kanals behalten, aber den jetzigen, quasi souveränen Status der bisherigen Kanalzone aufgeben. Eine neue, vermutlich zivile US-Behörde würde bis etwa Ende des Jahrhunderts unter ständig zunehmender Beteiligung Panamas den Kanal betreiben. Nach diesem Zeitraum würde er ganz an Panama fallen. Ein zweiter, damit verknüpfter Vertrag würde die Verteidigung des Kanals ähnlich anderer Militärbasen-Vereinbarungen der USA im Ausland regeln. Dabei würde die jetzige Zahl von 14 Militärbasen in der Kanalzone vermutlich halbiert werden. Dieser zweite Vertrag würde vermutlich zehn Jahre länger als der erste laufen. Panama würde an der Unterhaltung und der Verteidigung des Kanals beteiligt werden. Im Rahmen einer ohnehin für 1977 vorgesehenen Erhöhung der Kanalgebühren würde Panama etwa 50 Millionen Dollar aus den jährlichen Einnahmen des Kanals erhalten[8]. Mit einer solchen Regelung würden die USA ihre wichtigsten Interessen wahren, die Effektivität des Kanals nicht gefährden und gleichzeitig den panamesischen Forderungen weitgehend entgegenkommen.

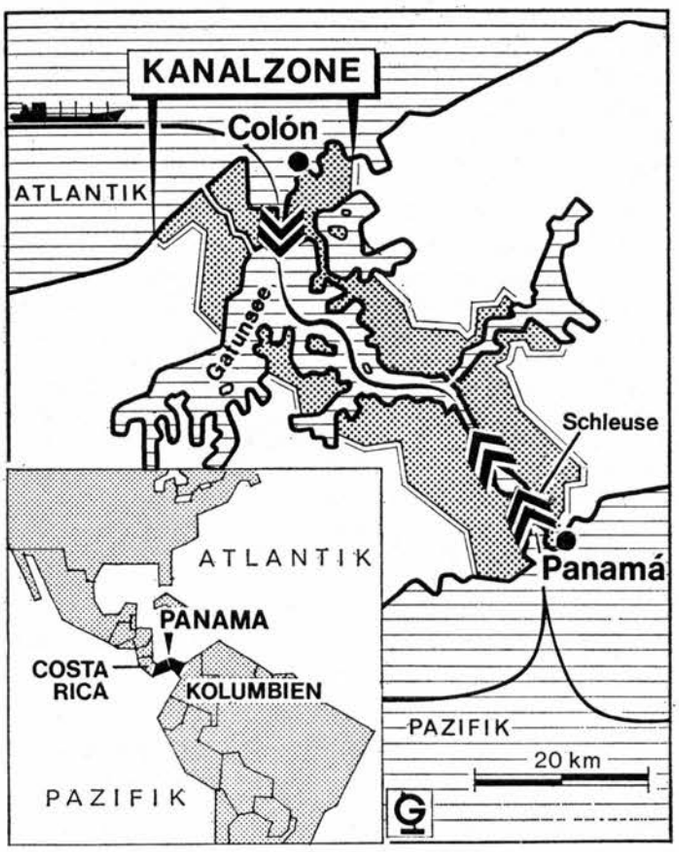
Bedeutungsverlust des Kanals

Die Erfahrung von Suez und die Entwicklung neuer Transportsysteme hat zu einer Neueinschätzung des wirtschaftlichen Gewichts inter-ozeanischer Kanäle geführt. Die erhebliche Verbesserung der Waffentechnik hat darüber hinaus auch den strategischen Wert von Kanälen stark reduziert. So ist von verschiedenen nordamerikanischen Experten nicht ohne Berechtigung behauptet worden, daß der Panama-Kanal für die USA zwar nützlich, aber keineswegs mehr unerläßlich sei.

Der wirtschaftliche Wert des Kanals für die USA hat ständig abgenommen. Während 1940 noch 50 Prozent des gesamten Handels zwischen der Ost- und Westküste der USA durch den Kanal liefen, waren es 1975 nur noch weniger als 3 Prozent. Nur noch 9 Prozent des Gesamtwarenwertes des US-Außenhandels werden durch den Kanal transportiert. Aber auch für den Welthandel ist der Panama-Kanal nur noch von marginaler Bedeutung. In den letzten Jahren wurde durchschnittlich nicht mehr als 1 Prozent des Warenwertes durch den Kanal befördert. Auch die Zahl der Schiffe im Transit zwischen Atlantik und Pazifik sinkt ständig. Waren es 1970 noch über 15 000, so werden es 1976 vermutlich nur noch über 13 000 sein. Dabei hätte der Kanal, minimale Verbesserungen eingeschlossen, zur Zeit etwa die doppelte Transitkapazität pro Jahr. Aber außerdem sind von den mehr als 22 000 Handelsschiffen der Welt inzwischen mindestens 3 000 entweder zu groß oder im belandenen Zustand zu schwer, um den Kanal zu passieren.

Trotz der immer wieder von den USA betonten Verpflichtung, den Kanal für den Welthandel offenzuhalten, würden im globalen Kontext die Ausfälle bei einer Schließung fast unerheblich sein. Dazu kommt, daß bei steigenden Kanalgebühren trotz der Wegersparnis von 13 000 km die Kalkulation in manchen Fällen gegen eine Kanaldurchfahrt sprechen würde. Erhebliche Konsequenzen für die Wirtschaft ließen sich bei einer Schließung des Kanals allerdings für Zentralamerika und die Karibik voraussagen. Panama selbst bezog 1974 ein gutes Drittel seiner Deviseneinnahmen und rund 30 Prozent seines Bruttosozialprodukts direkt und indirekt durch den Kanal. Außer Panama würden auch einige zentralamerikanische Nachbarstaaten durch eine, wenn auch nur vorübergehende, Schließung des Kanals erheblich geschädigt.

Hinzu kommt, daß der Kanal überholt werden muß und verschiedener technischer Verbesserungen bedarf, wie z. B. der Schaffung von Ausweichstellen, um die oft langen Wartezeiten zu verkürzen, sowie des Baus einer Schnellstraße, eines Containerhafens und einer Ölleitung. Inwieweit über solche Verbesserungen am jetzigen Kanal hinaus ein neuer



Der Panama-Kanal, der den Atlantik mit dem Pazifischen Ozean verbindet, ist jedem bekannt. Das gleiche läßt sich nicht von der Kanal z o n e sagen. Die Zone, mit einer Gesamtfläche von 1 200 qkm, die den Kanal in einer durchschnittlichen Breite von 16 Kilometern einfaßt, zerschneidet das Land Panama deutlich in zwei Teile. Hinzu kommt, daß die Kanalzone ausschließlich von den Vereinigten Staaten aufgrund eines aus dem Jahre 1903 stammenden Vertrags beherrscht wird. Um den Kanal und die Zone ranken sich inzwischen immer brisanter werdende Probleme. Der Sicherheitsrat hielt schon 1973 in Panama-City eine besondere Tagung ab. Siehe hierzu den Beitrag auf Seite 135 ff.

Kanal auf Meereshöhe zu einer wirtschaftlich anderen Einschätzung führen würde, ist noch nicht ausdiskutiert. Der Bericht der Atlantic-Pacific Inter-Oceanic Canal Study Commission von 1970[9] schlug vor, einen solchen Kanal mit Hilfe von Nuklearexplosionen zu bauen. Da die ökologischen Folgen und die eventuellen Rückwirkungen auf Fauna und Flora[10] der beiden Ozeane nicht völlig voraussehbar sind, ist dieser Vorschlag, zum Teil auch aus Finanzierungsschwierigkeiten, vorläufig in den Hintergrund getreten.

Ähnlich dem wirtschaftlichen Bedeutungsverlust ist auch der strategische Wert des Kanals gesunken. Seine Rolle für Transport und Nachschub wird schon dadurch eingeschränkt, daß er kaum zu verteidigen ist. Er ist einerseits selbst durch kleine Guerrilla-Aktionen sehr verwundbar und daher auf Dauer gegen eine feindliche Umgebung nicht zu schützen, eine Überlegung, die bei der verstärkten Verhandlungsbereitschaft der USA durchaus eine Rolle gespielt haben dürfte. Andererseits ist der Kanal durch gezielten Raketenbeschuß sofort lahmzulegen. Alle strategischen Überlegungen der USA gehen deswegen davon aus, daß der Kanal bei Beginn kriegerischer Auseinandersetzungen ausfällt. Schon seit Beginn des Zweiten Weltkrieges unterhalten die USA daher zwei getrennte Flotten im Pazifik und im Atlantik. Hinzu kommt, daß Flugzeugträger und Atom-U-Boote den Kanal ohnehin nicht passieren können. Schon während des Vietnam-Krieges ist auch der strategische Nachschub stärker auf dem Landwege von der Ost- zur Westküste der USA als durch den Kanal transportiert worden. Nur etwa ein Drittel aller Vietnam-Transporte gingen noch durch den Panama-Kanal. Strategische Überlegungen gehen davon aus, daß die Verteidi-

gungsbereitschaft der USA bei einer vorübergehenden Schließung des Kanals von etwa einem Monat gar nicht leiden und sich erhebliche Schwierigkeiten erst nach einer Schließung von etwa 2 Jahren ergeben würden. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren ist der militärische Wert des Kanals noch zweifelhafter als sein wirtschaftlicher.

Bedeutungszuwachs der Kanalzone

Die 1 200 qkm große Kanalzone, die sich 8 km beiderseits des Kanals erstreckt, ist zweifelsfrei trotz aller strittigen Rechtsgrundlagen eine ›Kolonie‹. Die 44 000 US-Bürger, davon etwa 14 000 Soldaten auf 14 Militärbasen, unterstehen dem Gouverneur der Kanalzone, der vom US-Präsidenten ernannt wird. Der Gouverneur ist gleichzeitig Präsident der Panama Canal Company, die, vom Army Department abhängig, den Kanal als staatliches US-Unternehmen betreibt. Wirtschaftlich ist die Zone für die USA fast völlig unwichtig. Demgegenüber hat sie Panama effektiv in zwei Teile zerschnitten und so zu einer strukturellen Fehlentwicklung der Volkswirtschaft und vor allem der Infrastruktur beigetragen. Durch die willkürliche Grenzziehung zwischen der Zone und dem panamesischen Restgebiet haben sich die an beiden Enden des Kanals gelegenen Städte Panama-City und Colón nicht entwickeln und zu Hochseehäfen werden können.

Entscheidend ist für die USA der militärische Nutzen der Kanalzone aufgrund ihrer geopolitischen Lage. Während die militärische Präsenz ursprünglich allein die Verteidigung des Kanals gewährleisten sollte, hat sie seit dem Zweiten Weltkrieg über diese Aufgabe hinaus an Bedeutung ständig zugenommen, so daß heute 68 Prozent der Landfläche der Kanalzone militärisch genutzt werden[11]. Das Southern Command (SOUTHCOM) koordiniert von der Kanalzone aus alle Lateinamerika-Aktivitäten operativer Natur und führt in Spezialschulen sowohl für US- als auch für lateinamerikanische Militärs Anti-Guerrilla-Training durch. Zu den Absolventen einer dieser Spezialschulen gehört auch der Regierungschef Panamas, General Torrijos.

Zwar hat der Kanal seine wirtschaftliche und strategische Bedeutung weitgehend eingebüßt, die Bedeutung der Kanalzone aber ist seit der kubanischen Revolution von 1959 ständig gewachsen, so daß mit ziemlicher Sicherheit angenommen werden kann, daß die Abneigung der US-Militärs gegen einen neuen Kanalvertrag weniger den Kanal und seine Verteidigung betrifft als vielmehr auf den Verlust oder doch zumindest die Begrenzung der militärischen Möglichkeiten der Kanalzone zurückzuführen ist.

Vertragsgegner und -befürworter in den USA

Bei den Diskussionen in den USA stehen nicht wirtschaftliche und strategische Überlegungen zwischen den Befürwortern und den Gegnern eines neuen Vertrages mit Panama im Vordergrund, sondern das Selbstverständnis einer Weltmacht und ihres Images gegenüber anderen Ländern. Während die einen behaupten, daß jedes Nachgeben gegenüber dem kleinen Land Panama die Führungsrolle der USA in der westlichen Welt stark beeinträchtigen würde, sehen die anderen in der Unnachgiebigkeit eine große Gefahr für die langfristigen außenpolitischen Interessen der USA. Die Auseinandersetzung um den richtigen Weg bei neuen Kanalverhandlungen bzw. darum, ob man mit Panama überhaupt Verhandlungen führen solle, geht nicht nur quer durch die beiden Parteien, sondern auch durch Senat und Abgeordnetenhaus, durch State Departement und Pentagon[12]. Die Auseinandersetzung wirkt dabei in mancher Beziehung stärker als emotionales und psychologisches denn als außenpolitisches Problem. Vielleicht ist sie gerade deshalb zu einem so ausgeprägten Wahlkampfthema geworden. Während nämlich die meisten außenpolitischen Probleme der USA für den Durchschnittswähler in ihrer Komplexität viel zu schwer zu erfassen sind, meinten vor allem konservative Politiker, bei dem Panama-Kanal handele es sich um eine sehr greifbare Angelegenheit. Ronald Reagans Standpunkt — »wir haben die Kanalzone gekauft, wir haben dafür bezahlt, und es gibt keinen Grund, sie an jemand anderen abzutreten« — wurde sehr schnell populär. Während des Wahlkampfes schien es fast so, als ob die nationale Frage Panamas unversehens auch zu einer nationalen Frage der USA geworden sei. Besonders die konservativ eingestellten Gruppierungen sehen nach dem nur sehr widerwillig akzeptierten Verlust Vietnams und den vorausgegangenen Mißerfolgen in Kuba die Größe der Nation nun durch die eventuelle Aufgabe des Panama-Kanals gefährdet. Die meisten Amerikaner haben den Panama-Kanal wenn auch niemals als Kolonie, so doch immer als Eigentum betrachtet und betonen auch heute immer wieder, daß es ohne die USA weder den Staat Panama noch den Kanal gäbe. Von Eigentum jedoch konnte zu keinem Zeitpunkt die Rede sein, denn auch der für die USA ungemein vorteilhafte Vertrag von 1903 sah jährliche Zahlungen für die Nutzung der Kanalzone vor. Besonders in den Südstaaten der USA besteht, nicht zuletzt aufgrund der zahlreichen wirtschaftlichen Verbindungen, eine starke Tendenz, jede Konzession gegenüber Panama abzulehnen. Mit dem zunehmenden politischen Gewicht des Südens in der US-Politik wird auch der zukünftige Präsident dieser Tatsache Rechnung tragen müssen.

Zu den eigentlichen Gegnern einer neuen Vertragsregelung gehören einerseits die traditionell konservativen US-Gewerkschaften, die die Arbeitsplätze ihrer Mitglieder gefährdet sehen, und andererseits die Schiffahrtsinteressen, die am reibungslosen Kanalbetrieb bei gleichzeitig niedrigen, also durch die USA subventionierten Gebühren besonders interessiert sind. Die größte und einflußreichste Gruppe der Gegner ist zweifelsohne in den Kreisen der Militärs zu finden, die aufgrund der geopolitischen Vorteile der Kanalzone nur sehr ungern geneigt sind, den Status quo in Panama aufzugeben. Die Intervention Präsident Fords im National Security Council im vergangenen Jahr hat allerdings auch auf seiten des Pentagon zu der Bereitschaft geführt, einen neuen Vertrag zu akzeptieren, sofern damit ein Militärbasenabkommen verbunden werden könnte und die Laufzeit des Vertrages zwischen 40 und 50 Jahren liegen würde. Für das Pentagon würde ein neuer Vertrag auch die Verlegung des Southern Command und den Abbau des Anti-Guerrilla-Trainings implizieren.

Die Befürworter einer neuen Kanalregelung sind vor allem unter den Intellektuellen, einigen religiösen Gruppierungen und bei der Mehrheit im State Department zu finden. Erst in jüngster Zeit haben sich dazu noch einige Wirtschaftsgruppierungen hinzugesellt, die Panama als neuen internationalen Bankenplatz betrachten und ihre langfristigen Interessen in ganz Lateinamerika nicht durch eine allzu kurzsichtige Politik in der Kanalfrage gefährdet sehen wollen.

Diese Befürworter werden von einigen liberalen Senatoren und Abgeordneten unterstützt, die im Kongreß freilich nur über eine vokale Minderheit verfügen. So ist sich der liberale Senator Javits durchaus bewußt, daß ohne eine neue Panama-Kanal-Regelung jede zukünftige Lateinamerika-Politik sinnlos wäre[13]. Die von ihm nach einem Gespräch mit Torrijos im Januar 1976 postulierten Prinzipien über einen »offenen, sicheren, effizienten und neutralen Kanal« würden sicher in Panama schnell durchsetzbar sein, aber im US-Senat kaum auf Gegenliebe stoßen. Bereits 1974 wandten sich dort 35 Senatoren gegen die Grundsatzerklärung Kissingers, so daß keine Chance für die notwendige Zweidrittelmehrheit, die ein neuer Kanalvertrag im Senat finden müßte, vor den Wahlen zu bestehen scheint. Noch deutlicher äußerten sich einige Kollegen von Javits im Abgeordnetenhaus, die im November 1975 von einer ›fact-finding mission‹ in Pana-

ma mit der Überzeugung zurückkamen, daß ohne einen neuen Kanalvertrag die US-Interessen viel stärker gefährdet wären als mit. Sie betonten dabei besonders, daß es sich keineswegs mehr nur um ein bilaterales Problem zwischen Panama und den USA handele[14]. Aber auch sie sind im Abgeordnetenhaus kaum repräsentativ, denn einige ihrer Kollegen hatten 1975 bereits versucht, durch Sperrung der Mittel die Kanalverhandlungen zwischen dem State Departement und Panama ganz zu blockieren. Erst durch einen mühsamen Kompromiß, der im Oktober 1975 zustandekam, wurden die Unterhändler vom Kongreß verpflichtet, »die lebenswichtigen Interessen der USA in bezug auf Betrieb, Unterhaltung, Besitz und Verteidigung des Kanals zu wahren«. Unter diesen Bedingungen waren in der Tat die Chancen, einen neuen Panamakanal-Vertrag noch vor den Wahlen durch den Kongreß zu bekommen, minimal. Vielleicht sind sie 1977 für einen neuen Präsidenten und einen neuen Kongreß größer. Dennoch muß damit gerechnet werden, daß aufgrund dieser starken Gegnerschaft nicht nur politische, sondern auch verfassungsmäßige Auseinandersetzungen vor Inkrafttreten des geplanten Vertrages stattfinden[15].

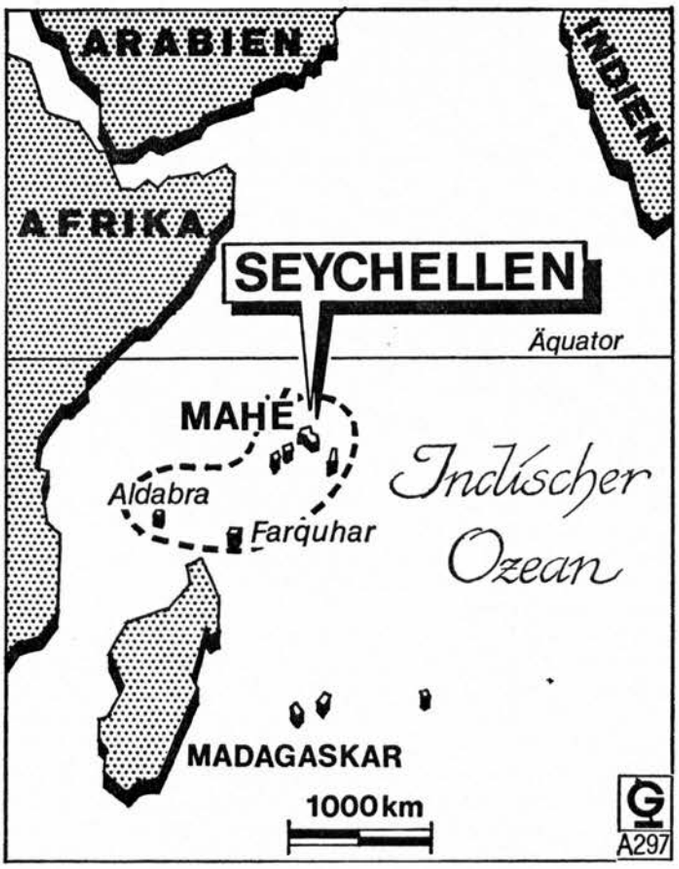
Vorstellungen und Möglichkeiten Panamas

Die Haltung Panamas gegenüber den USA hat sich seit der Machtübernahme von General Torrijos im Jahre 1968 relativ wenig geändert. Propagandistische Maßnahmen und diplomatische Unterstützungsaktionen von seiten Lateinamerikas und der Dritten Welt waren die einzigen Druckmittel Panamas in der Auseinandersetzung, abgesehen von den ständigen Bemühungen der OAS und der Vereinten Nationen. Die Unterstützung Panamas durch Lateinamerika hat sich seit 1973 infolge des allgemeinen Rechtsrucks auf dem Subkontinent erheblich verringert. Nur Venezuela, Costa Rica und Kolumbien unterstützen Panama noch so vehement, wie das 1973 die Mehrheit aller lateinamerikanischen Länder tat. Außer der benachbarten Lage dürfte dabei auch eine Rolle spielen, daß diese drei Länder die einzigen noch funktionierenden Demokratien Lateinamerikas sind. Aufgrund dieser Entwicklung hat Panama zunehmend die Verbindung zu den Blockfreien gesucht, um dort stärkere Unterstützung für seine Forderungen gegenüber den USA zu finden. Es war daher wohl auch kein Zufall, daß Torrijos der ranghöchste Teilnehmer aus Lateinamerika auf der V. Gipfelkonferenz der bündnisfreien Staaten in Colombo war und dort zu einem der Vizepräsidenten des Treffens gewählt wurde. Die Unterstützung seines Landes in der Kanalfrage fand dann auch in einer Resolution ihren Ausdruck.

Es ist offensichtlich, daß der außenpolitische Druck gegenüber den USA weniger — wie noch Anfang der siebziger Jahre — durch die Region als vielmehr durch die Blockfreien und die Vereinten Nationen ausgeübt wird. Panama ist noch bis Ende 1977 Mitglied des Sicherheitsrats, nachdem Argentinien zu seinen Gunsten auf diesen Platz als Regionalvertreter verzichtet hatte. Panama steht also auch in dieser Beziehung unter Zeitdruck. Die bevorstehende Kolonialismus-Debatte in den Vereinten Nationen gibt Panama noch eine zusätzliche Möglichkeit, Druck auf die USA auszuüben.

Bei der OAS-Tagung Anfang Juni 1976 in Santiago de Chile waren Panama und die USA immerhin in der Lage, weitere Fortschritte in ihren Verhandlungen zu verkünden. Die letzten, freilich schwerwiegenden Streitpunkte sind nur die vorgesehene Vertragsdauer und der Umfang der bei den USA verbleibenden Gebiete der bisherigen Kanalzone[16].

Es war sicher zum Teil das persönliche Verdienst von Torrijos, eine so weitgehende internationale Unterstützung für die Belange seines Landes zu erreichen, ohne daß Panama Kompensationsangebote in irgendeiner Richtung hätte machen können. Torrijos hat diese Strategie in der Auseinandersetzung mit den USA einmal selbst als ›Gandhi-Strategie‹ bezeichnet und gleichzeitig darauf hingewiesen, daß eine solche friedfertige Haltung nicht endlos andauern könne, sondern beim Ausbleiben greifbarer Ergebnisse notwendigerweise in eine ›Ho-Tschi-Minh-Strategie‹ übergehen müsse. Er sei jederzeit bereit, sich an die Spitze all jener zu setzen, die in einem nationalen Befreiungskampf den besetzten Teil des eigenen Landes wiedergewinnen wollten. Die damit verbundenen außenpolitischen Konsequenzen lassen sich — abgesehen von der sicher eintretenden Schließung des Kanals — kaum abschätzen.



Die Seychellen, eine sich über 1 200 km Entfernung erstreckende Inselgruppe im Indischen Ozean östlich von Afrika, ist das jüngste Mitglied der Vereinten Nationen und mit nur 60 000 Einwohnern und 444 qkm Fläche zugleich das kleinste. Die Aufnahme durch die Generalversammlung erfolgte am 23. September 1976. Damit ist die Weltorganisation auf 145 Mitgliedstaaten angewachsen. — Näheres über die Seychellen S. 157.

Die Vorstellungen Panamas über eine neue Kanalregelung sind in vieler Beziehung verständlich[17]. Es geht ihm um die effektive Ausübung der Souveränität in der Kanalzone, um eine integrierte Wirtschafts- und Infrastrukturplanung ohne Rücksicht auf die bisherige Zerschneidung seines Staatsgebietes, um den Betrieb und die Verteidigung des Kanals gemeinsam mit den USA und die Übernahme dieser Funktion in die alleinige Verantwortung keinesfalls später als im Jahre 2000. Darüber hinaus will Panama sich von den USA zusichern lassen, daß ohne seine Zustimmung kein neuer isthmischer Kanal gebaut werden kann. Dahinter steht die Hoffnung, daß auch ein neuer Kanal wieder panamesisch sein sollte. Panama besteht darauf, daß die Verteidigung des Kanals, für die es in dem neuen Vertrag nur drei Militärbasen genehmigen will, schon deshalb vor allem Sache Panamas sei, weil es sich bei einem Angriff auf den Kanal in erster Linie um einen Angriff auf sein Staatsgebiet handele.

Wenn sich aus verfassungsmäßigen oder politischen Gründen die Verabschiedung eines neuen Kanalvertrages in den USA weiter verzögern sollte, dann erwartet Panama bestimmte Maßnahmen der USA in der Kanalzone als Teilerfüllung seiner Forderungen. Dazu könnten gehören: der Abbau der

zivilen und militärischen Präsenz, eine zivile Leitung und die Einführung des Spanischen als offizieller Sprache für die Kanalzone. Mit solchen, teilweise psychologischen Maßnahmen ließe sich die gefährliche Ungeduld Panamas, die Regierungschef Torrijos selbst immer wieder einzudämmen sucht, bis zum Abschluß eines neuen Kanalvertrags vielleicht dämpfen. Denn in Panama wird befürchtet, daß eine noch länger dauernde Auseinandersetzung in den USA sehr schnell zu einem Konflikt am Kanal führen könnte.

Optionen für die Zukunft

Vor jeder Lösungsmöglichkeit des schwelenden Konflikts zwischen den USA und Panama muß eine außenpolitische Grundsatzentscheidung von seiten der USA getroffen werden. Diese Entscheidung besteht in der Verminderung der Präsenz und damit des poltischen Einflusses in und durch Panama oder aber in der Verstärkung der Präsenz in diesem Lande. Die Erhaltung des Status quo ist gleichbedeutend mit der Entscheidung für eine Verstärkung der Präsenz in der Zukunft. Die weit über die Problematik des Kanalvertrages hinausreichenden Optionen für die USA lassen sich an fünf möglichen Zukunftsmodellen illustrieren[18].

1. Schließung des Kanals

Zwei Gründe könnten dafür ausschlaggebend sein: einmal könnte eine Guerilla-Aktion mit direkter Unterstützung oder indirekter Duldung der panamesischen Regierung aufgrund gescheiterter oder allzu lang hinausgezögerter Kanalverhandlungen stattfinden. Zweitens könnte die Panama Canal Company beschließen, den Betrieb des Kanals einzustellen, weil die Kosten seines Unterhalts bzw. seiner Verbesserung wegen des abnehmenden Transitverkehrs nicht mehr tragbar sind, wobei eine Erhöhung der Transitgebühren bis zur Kostendeckung wegen des dann noch weiter abnehmenden Transitverkehrs ausgeschlossen ist.

2. Internationalisierung bzw. Neutralisierung des Kanals

Eine solche Regelung würde die von vielen Seiten befürchtete Politisierung des Kanals vermutlich verringern helfen, weil dann eine internationale oder gegebenenfalls regionale Behörde geschaffen und der Kanal nicht in die Hände Panamas übergehen würde. Eine solche Behörde müßte dann einen neuen Vertrag mit Panama schließen und könnte in den Bereich der Vereinten Nationen, der OAS oder sogar der SELA (Lateinamerikanisches Wirtschaftssystem) fallen. Solche Überlegungen haben 1974 bei den Verhandlungen noch eine Rolle gespielt. Inzwischen hat Panama sich auf die spätere restlose Übernahme des Kanals versteift. Ein Kompromiß auf diesem Gebiet scheint jedoch im Falle des Scheiterns der jetzigen Kanalverhandlungen nicht ausgeschlossen.

3. Fortführung des Kanalbetriebs durch die USA

Die Fortschreibung des Status quo in der Kanalzone ist gegen den Willen Panamas vermutlich nur noch wenige Jahre möglich. Die starke Einigkeit fast aller panamesischen politischen Gruppierungen in bezug auf den Kanal macht die Fortführung des Kanalbetriebs durch die USA selbst mit Hilfe von Destabilisierungsmaßnahmen in Panama nur bedingt verlängerbar. Eine Verteidigung der Kanalzone gegen Obstruktion und Sabotage wäre nur mit großen materiellen und politischen Kosten für die USA möglich. Außerdem würde damit vermutlich der wirtschaftliche und militärische Wert des Kanals noch stärker sinken, als dies ohnehin der Fall ist.

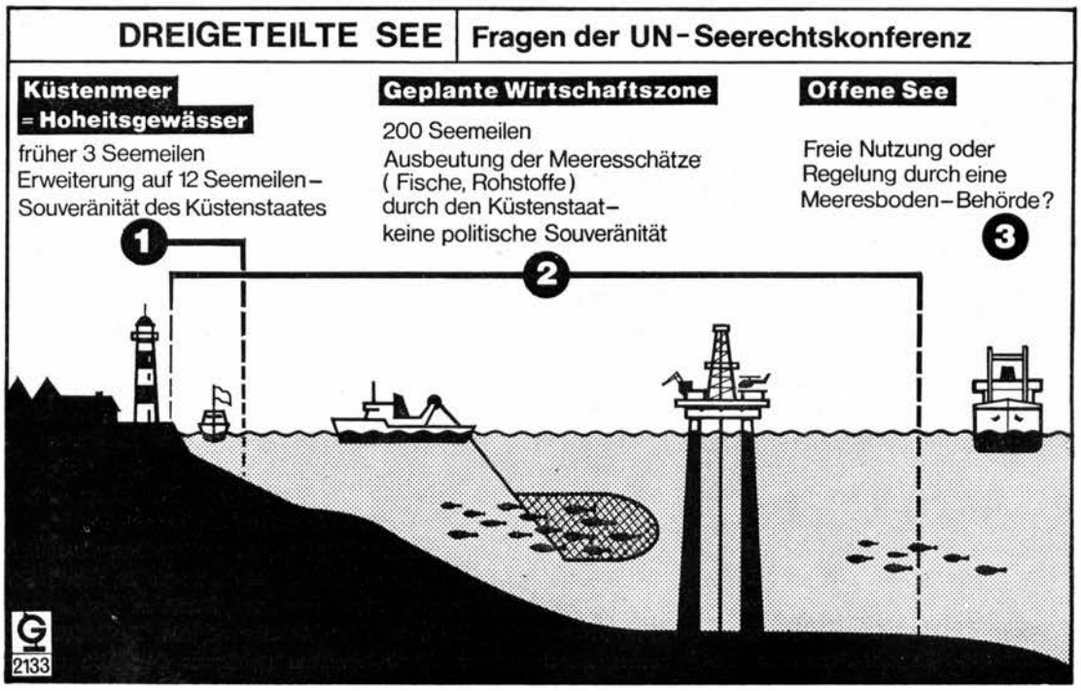
4. Übernahme des Kanals durch Panama

Einer relativ raschen Übernahme durch Panama stehen die mangelnden technologischen und finanziellen Möglichkeiten Panamas entgegen. Außerdem haben die USA dafür Sorge getragen, daß Panama den Kanalbetrieb ohne fremde Hilfe nicht aufrechterhalten kann. Eine Suez-ähnliche Lösung wäre für Panama zu kostspielig und würde in Anbetracht der US-Interessen nur unter ganz extremen Umständen durchsetzbar sein. Eine rasche Gebührenerhöhung zur Dekkung der Betriebskosten und des eventuellen Ausbaus des Kanals würde vermutlich zu einem Rückgang des Transitverkehrs führen und somit Panamas wirtschaftliche Lage keineswegs verbessern. Alle Anzeichen sprechen dafür, daß eine Übernahme durch Panama nur sehr graduell, also mindestens über 10 Jahre hinweg, durchführbar wäre.

5. Gemeinsamer Betrieb des Kanals durch die USA und Panama

Diese Option scheint für alle Beteiligten mittelfristig optimale Ergebnisse zu gewährleisten und wird daher in den laufenden Verhandlungen von den beiden Seiten auch angestrebt. Sie bedingt freilich die Rückgabe der Hoheitsgewalt über die Kanalzone an Panama, die administrative und wirtschaftliche Integration der Zone in das panamesische Staats- und Wirtschaftssystem und den gezielten, wenn auch langsamen Abbau des US-Einflusses in allen mit der Kanalzone und dem Kanal verbundenen Bereichen bei gleichzeitigem Hineinwachsen Panamas in die gleiche bzw. teilweise veränderte Aufgabenstellung.

*



Eine Verhandlungsrunde der 3. Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen folgt der anderen. Vom 2. August bis 17. September 1976 fand in New York die fünfte Runde statt. Die sechste Tagung ist für Frühjahr 1977 vorgesehen. Die Weltmeere, die sieben Zehntel der Erdoberfläche bedecken, sind für die ganze Menschheit von enormer, noch nicht abschätzbarer Bedeutung. Alle Staaten sind an den Rohstoffvorräten und den Nahrungsmitteln interessiert, die aus den Meeren und aus den Meeresböden jetzt schon gewonnen werden. Wie weit sollen zukünftig die Hoheitsgrenzen des Küstenstaates reichen? Wie weit eine sich hieran anschließende Wirtschaftszone, die angestrebt wird? Was ist mit der Hohen See? Ein gerechter Kompromiß ist nur erreichbar, wenn jeder Staat Einbußen hinnimmt. Das gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland (siehe S. 156 f.).

Der weitere Verlauf der Verhandlungen wird schon bald nach den US-Wahlen deutlich erkennbar werden. Eine in den USA innenpolitisch sicher schwer durchsetzbare Lösung des Konfliktherdes Panama im Rahmen der zuletzt genannten Möglichkeiten dürfte jedoch den USA nicht nur gegenüber Panama und Lateinamerika, sondern auch innerhalb der Vereinten Nationen eine dringend benötigte Aufwertung ihres Images einbringen.

Anmerkungen

1 Text des Vertrages in ›A New Panama Canal Treaty: A Latin American Imperative‹. U.S. House of Representatives, Committee on International Relations, Committee Print 24. 2. 76, Appendix 6, S. 31—37.
2 Zu den Verhandlungen von 1964—1971 siehe Busey, James L.: Political Aspects of The Panama Canal. University of Arizona Press, Tucson 1974, S. 22—31.
3 UN-Doc.S/10900 vom 9. 3. 73.
4 Originaltext UN-Doc.S/10931 vom 21. 3. 73. Deutscher Wortlaut des Antrags s. VN 1973 S. 97 f. Siehe über die Tagung des Sicherheitsrats in Panama-City ferner VN 1973 S. 93 ff. sowie Die persönliche Meinung in VN 1973 S. 43.
5 Statement of Principles, in ›A New Panama Canal Treaty‹ (s. Anm. 1), Appendix 2, S. 17.
6 Vgl. Helen C. Low: The Panama Canal Treaty in Perspective. Communiqué on Development Issues. Washington ODC, April 1976.
7 Vgl. USWB vom 4. 5. 76, S. 4.
8 Zu Details siehe Frank, Thomas M. und Weisband, Edward: Panama Paralysis, in: Foreign Policy 21, S. 168—187.
9 Vgl. Report of the Atlantic-Pacific Interoceanic Canal Study Commission. Washington GPO 1971.
10 Vgl. Rubinoff, Ira: Central American Sea-Level Canal: Possible Biological Effects, in: Science 161 (1968), S. 857—861.
11 Siehe Gorostiaga, Xabier: Panamá y la Zona del Canal. Buenos Aires 1975, S. 71.
12 Einen guten Überblick gibt Rosenfeld, Stephen S.: The Panama Negotiations — A Close-Run Thing, in: Foreign Affairs 54 (1) October 1975, S. 1—13.
13 Vgl. ›A New Economic Partnership with Latin America‹. U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Committee Print, March 1976, S. 7—8.
14 Siehe ›A New Panama Canal Treaty‹ (s. Anm. 1).
15 Siehe dazu: Simpson, Michael D.: Panama: The Proposed Transfer of the Canal and Canal Zone by Treaty, in: Georgia Journal of International and Comparative Law, V, 1, 1975, S. 195—215.
16 USWB vom 10. 6. 76, S. 7—8.
17 Vgl. dazu Jaramillo Levi, Enrique (Hrsg.): Una explosión en América: El Canal de Panama. Mexico 1976, S. 310 ff.
18 Vgl. dazu die 5 Optionen bei Cox, Robert G.: Choices for Partnership or Bloodshed in Panama, in: Commission on U.S.-Latin American Relations: The Americas in a Changing World. New York 1975, S. 132—155, hier S. 147.

Die Zukunft des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen

HANS WOLFGANG SINGER

In den letzten Monaten haben sich zwei Sturmsignale gezeigt, die den bisher glatten Expansionspfad des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) bedrohen. Das erste Signal war die Liquiditätskrise. Sie hatte ihren Grund in Überprogrammierung und Überverpflichtungen gegenüber Entwicklungsländern und sie zwang — zum ersten Mal in der Geschichte des UNDP — zu einer erheblichen Kürzung seiner Realleistungen. Das andere Sturmsignal war der Beschluß des FAO-Rates, ein neues selbständiges Operationsprogramm auf dem Gebiet der Technischen Hilfe einzuleiten. Dieses neue Programm soll, wenigstens vorläufig, aus Einsparungen durch Rationalisierung und Straffung des bürokratischen Apparates der FAO finanziert werden.

Hier soll erklärt werden, daß diese beiden Signale in Wirklichkeit nur Symptome von viel tiefer wurzelnden Problemen sind. Und wenn wir uns fragen, wie diese Probleme behandelt werden können, werden weitreichende Fragen über die Zukunft des UNDP auftauchen.

Die Liquiditätskrise

Zuerst die Liquiditätskrise: Es ist leicht, einige unmittelbare Ursachen zu finden und aufzuzählen. Es ist auch verständlich, daß die UNDP-Beamten sich auf diese unmittelbaren Ursachen konzentrieren und sie betonen. Da ist das Problem der Inflation: Wie andere Organisationen, so hat auch das UNDP seine Einnahmen aus Beitragszusagen der Regierungen in Geld fixiert, aber die Ausgaben und Kosten steigen mit der Inflation. Damit steht das UNDP nicht allein. Es ist auch richtig, daß einige der Hauptzahler des UNDP ihre Beiträge, zu denen sie sich verpflichtet hatten, nicht rechtzeitig eingezahlt haben, teilweise wegen nationaler Zahlungsmodalitäten oder politischer Probleme, aus Zahlungsbilanzgründen oder wegen Schwierigkeiten, nichtkonvertible Zahlungen in den UNDP-Operationen zu verwenden. Dazu kam noch das sogenannte ›burden sharing‹-Problem: die verhältnismäßig reichen Entwicklungsländer und die meisten OPEC-Länder mit ihren großen Devisenüberschüssen sollten sicher in der Lage sein, die Kosten der UNDP-Projekte in ihren Ländern ganz oder hauptsächlich selbst zu tragen, ja darüber hinaus viel größere Nettobeitragsspender zu werden, als das im Augenblick der Fall ist.

Hinter diesen vordergründigen Erklärungen der Liquiditätskrise stehen auch Mängel in der Verwaltung, wie das Beamte des UNDP jetzt mehr oder weniger zugeben. Dies umso leichter, als die Krise mit einem Wechsel in der Führung des UNDP zusammengefallen ist. Ein gewisser Mangel an finanzieller Kontrolle kann nicht ernsthaft bezweifelt werden, sonst hätte die Krise schon früher erkannt werden müssen.

Das wirkliche Problem aber sind nicht die — relativ — unbedeutenden Mängel in Verwaltung und Kontrolle, sondern ist in einem tieferen Sinne das UNDP-System selbst. Dieses System, das seit den Tagen der sogenannten Kapazitätsstudie datiert (nach seinem Autor auch als ›Jackson-Report‹ bekannt), beruht auf der *Länderprogrammierung* (country programming). Bestimmte Summen werden den einzelnen Entwicklungsländern für mehrere Jahre voraus zugesagt — die sogenannten ›indicative planning figures‹ —, und dann hat jedes Land einen ›Anspruch‹ auf die versprochenen Summen und kann sie im großen ganzen nach seinem eigenen Urteil über die Prioritäten verwenden. Es ist klar, daß ein solches System es schwieriger macht, im Falle von Zahlungsschwierigkeiten die Ausgaben einzuschränken.

Nach meiner Meinung ist es sehr fraglich, ganz abgesehen von den Schwierigkeiten einer echten Finanzkontrolle und einer eventuell notwendigen Einschränkung von Auszahlungen, ob dieses System den optimalen Beitrag einer Organisation vom Range des UNDP zur Weltentwicklung darstellt. Dies wird noch mehr im einzelnen zu besprechen sein; an dieser Stelle nur, daß diese fundamentalen Fragen mit den jetzigen aktuellen Problemen des UNDP in engem Zusammenhang stehen.

Ein Hauptgrund für die Liquiditätskrise sind die dauernd steigenden Ausgaben für die Experten. Vordergründig ist das eine durchaus einleuchtende Erklärung, da der Hauptteil der Operationskosten des UNDP sich aus den Kosten für die Experten ergibt. Aber auch hier drängt sich wieder die Frage auf, ob die eigentliche Antwort nicht eher in grundlegenden Reformen des Operationssystems des UNDP gefunden werden müßte. Man muß Fragen stellen wie: Ist es wirklich nötig, die UNDP-Experten, die in armen Entwicklungsländern arbeiten, zum hohen Niveau von führenden UN-Beamten zu besolden? Ist es nötig, Experten aus allen Ländern, auch solche aus armen Ländern, zum gleichen hohen Niveau