

Botschafter von Schirnding in seiner Erklärung überdies die Abhaltung freier Wahlen in Angola und eine Unterstützung Südafrikas bei seinen Bemühungen um eine internationale Vereinbarung zum Rückzug aller ausländischen Kräfte in Angola forderte, so mochte dies an den vom Räuber ausgestoßenen Ruf »Haltet den Dieb« erinnern. Die Verurteilung Südafrikas durch Resolution 567 (Text: S.131f. dieser Ausgabe) erfolgte denn auch einstimmig. *Henning Melber* □

Südafrika: Überfall auf Botswana vom Sicherheitsrat verurteilt — Ausnahmezustand angeprangert — Veto gegen Zusatzantrag — Freiwillige Sanktionen empfohlen (30)

Rat fordert Entschädigung Botswanas

Kurz nach Mitternacht schlugen am 14. Juni 1985 südafrikanische Truppeneinheiten erneut außerhalb des eigenen Landes zu: In Botswanas Hauptstadt Gaborone wurden verschiedene Häuser angegriffen und teilweise zerstört. Ahnungslos im Schlaf überumpelt, fand ein Dutzend Menschen den Tod. Sie standen aus südafrikanischer Sicht im Verdacht, dem ANC anzugehören. Für die internationale Staatengemeinschaft war diese neuerliche Aggression Grund genug, sich mit dem Vorfall zu beschäftigen.

Noch am 14. Juni übermittelte Botswanas Botschafter dem Sicherheitsrat mit Dokument S/17274 eine knappe Stellungnahme seiner Regierung. Deren Angaben zufolge forderte der nächtliche Überfall 12 Tote und sechs Verletzte. Zu den Toten zählten drei Frauen und ein Kind. Nur die Hälfte der Todesopfer waren südafrikanische Flüchtlinge, politische Aktivisten zählten nicht dazu. Während ihrer Aktion feuerten die Soldaten auch auf vorbeifahrende Autofahrer, entzündeten eine Reihe von Fahrzeugen und verletzten dabei zwei weitere Bürger Botswanas. In ihrer Stellungnahme brandmarkte die Regierung Botswanas die verabscheuungswürdige Aktion und erinnerte daran, daß Südafrika bereits im Februar mit einer Invasion des Landes gedroht habe. Zugleich betonte sie erneut, daß das Land, wie bereits mehrfach versichert, nicht als Ausgangsbasis für Angriffe gegen Nachbarstaaten diene.

Am 17. Juni beantragte Botswanas Botschafter eine Sitzung des Sicherheitsrats. Am gleichen Tag äußerte sich Südafrika mit Dokument S/17282. Darin erinnerte Außenminister Botha an die mehrfachen Mahnungen an Botswana, die ANC-Aktivitäten einzudämmen. Dabei habe sein Land unter anderem darauf hingewiesen, daß Frieden und Stabilität im Südlichen Afrika nicht aufrechterhalten bleiben könnten, solange Terroristen und deren Unterstützer von einem benachbarten Staat beherbergt würden — ob mit oder ohne Wissen dieses Staates. Südafrika habe keine andere Wahl gehabt, als sich und seine Menschen vor der wachsenden Zahl terroristischer Übergriffe von Botswana aus zu schützen. Südafrika toleriere solche Übergriffe nicht, und obgleich es friedliche Mittel vorziehe, zögere es nicht, jegliche geeignete Verteidigungsmaßnahme zu ergreifen, um terroristische Elemente zu eliminieren.

Am 20. Juni übermittelte der Vorsitzende der Gruppe der afrikanischen Staaten dem Sicherheitsrat eine Stellungnahme des ANC-Präsidenten Oliver Tambo (S/17290). Darin erklärt dieser, daß Botswanas einzige Schuld

darin bestehe, Flüchtlinge in Übereinstimmung mit den Forderungen des internationalen Rechts und der Moral zu beherbergen. Aufgrund der hohen Toleranzschwelle einiger Ständiger Mitglieder habe der Sicherheitsrat sich bisher machtlos gezeigt, das südafrikanische Regime wegen seiner Aggressionsakte entsprechend zu verurteilen und zu handeln. Diese neuerliche Herausforderung der internationalen Gemeinschaft mache effektive Maßnahmen erforderlich. Die Regelungen unter Kapitel VII der Charta seien einzubeziehen, umfassende und bindende Sanktionen zu verhängen.

Die Debatte des Sicherheitsrats wurde am 21. Juni mit einer ausführlichen Stellungnahme der Außenministerin Botswanas eröffnet. Frau Chiepe verdeutlichte anhand der Fakten noch einmal, daß als Ergebnis des nächtlichen Überfalls Menschen verschiedenster Herkunft willkürlich den Tod fanden. Sie erneuerte das Prinzip friedlicher Koexistenz, an dem ihre Regierung festhalte. Botswana habe nie als Guerilla-Stützpunkt gedient, lediglich den Flüchtlingen vor dem Apartheidregime politisches Asyl gewährt. Botswana werde auch weiterhin den vor rassistischer Tyrannei auf der Flucht befindlichen Mitmenschen die Gastfreundschaft nicht verweigern. Offensichtlich sei dies aber aus südafrikanischer Sicht gleichbedeutend mit der Unterstützung des Terrorismus. Auch die sorgfältigsten Untersuchungen hätten jedoch keinerlei Anzeichen erkennen lassen, daß Südafrikas Behauptung von der Realität bestätigt würde. Wohl aber gebe es keinen Zweifel, daß Südafrika mit der »Gnadenlosigkeit eines modernen, wissenschaftlichen Goliath« die territoriale Integrität Botswanas verletzt habe. Für die Unruhen in Südafrika jedoch sei die südafrikanische Regierung selbst verantwortlich. Abschließend bat die Außenministerin um Maßnahmen zur Gewährleistung der regionalen Sicherheit sowie um Entsendung einer Delegation zur Schadensfeststellung.

Die ausgesprochen umsichtige Rede, die zugleich die reale Machtsituation im Südlichen Afrika widerspiegelte, fand außer beim südafrikanischen Botschafter bei allen Rednern der Debatte Anerkennung und Unterstützung. Dagegen berief sich Südafrikas Vertreter von Schirnding erneut auf die am 17. Juni dem Sicherheitsrat vorgelegte Verlautbarung. Botswana habe sich mit seiner Regierung nicht über die Bekämpfung von terroristischen Aktivitäten verständigen können. Südafrika habe sich deshalb das Recht vorbehalten, Schritte zur Verhinderung von in Nachbarstaaten geplanten Terror- und Sabotageakten zu unternehmen. Er schloß seine Rede unter Verweis auf den tags zuvor in der Debatte zum Cabinda-Zwischenfall vertretenen Standpunkt (vgl. den Bericht zu Namibia in diesem Heft) und faßte seine Botschaft an den ANC mit den Worten zusammen, wenn dieser — wo immer er lauern möge — zuzuschlagen versuche, werde zurückgeschlagen.

Angeichts dieser neuerlichen aggressiven Zurückweisung der Anschuldigungen verwunderte das weitgehende Verständnis, das US-Vertreter Clark für die südafrikanische »Verteidigungs«-Doktrin indirekt formulierte, indem er Gewaltakte in Südafrika sowie Initiativen dazu außerhalb der Grenzen Südafrikas verurteilte. Dennoch machte Clark im Verlauf seiner Rede deutlich, daß seine Regierung

für die Annahme des vorliegenden Resolutionsentwurfs seitens der blockfreien Mitgliedstaaten des Rates votiere. Er bemängelte jedoch einzelne sprachliche Formulierungen, die für den Sicherheitsrat nicht angemessen seien (gemeint war insbesondere die Charakterisierung Südafrikas als »rassistisches Regime«). Ferner bekräftigte Clark die Auffassung, daß dieser Entwurf keinerlei Erwägungen bezüglich der Ergreifung von Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta impliziere. Dieser Vorbehalt wurde vom britischen Delegierten Maxey geteilt.

Einstimmig verabschiedeten die 15 Mitglieder des Sicherheitsrats die Resolution 568 (Text: S.132f. dieser Ausgabe). Darin wird Südafrika wegen des Aggressionsaktes gegen Botswana scharf verurteilt und von ihm eine angemessene Entschädigung verlangt. Ferner wird Botswana der Unterstützung der Vereinten Nationen versichert, sowohl was die notwendigen Hilfsmittel zur Schadenslinderung wie auch die weitere Flüchtlingshilfe betrifft. Der Sicherheitsrat hatte damit zum dritten Mal in drei Tagen eine Verurteilung Südafrikas ausgesprochen.

Ausnahmezustand veranlaßt zum Handeln

Die weitere Zuspitzung der Lage in Südafrika mit ihren in der Berichterstattung unserer Medien als »Rassenunruhen« nur sehr unzureichend gekennzeichneten Ereignissen führte dazu, daß Frankreich am 24. Juli ein neuerliches Zusammentreten des Sicherheitsrats beantragte. Diese Initiative wurde am folgenden Tag durch den Botschafter Malis als Vorsitzendem der afrikanischen Gruppe bekräftigt. Die Befassung erfolgte noch am 25. und 26. Juli.

In seiner Rede zu Beginn der Sitzung erläuterte der Botschafter Frankreichs die Haltung seiner Regierung, die angesichts der (am 20. Juli erfolgten) Verhängung des Ausnahmezustandes ihren Botschafter aus Südafrika zurückbeordert und jegliche französischen Investitionen in diesem Land ab sofort und bedingungslos eingestellt habe.

Für Großbritannien drückte Botschafter Maxey Besorgnis über die Eskalation in Südafrika aus, wies jedoch auf unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Möglichkeiten zur Konfliktlösung hin. Nach wie vor ziehe seine Regierung den Weg von Verhandlungen und des Dialogs der bewaffneten Auseinandersetzung vor. Maßnahmen, die sich bereits in der Vergangenheit — auch zu Südrhodesien — als unwirksam erwiesen hätten, seien nicht zu verantworten. Ähnlich äußerte sich Botschafter Walters für die Vereinigten Staaten von Amerika, der die Staaten zu verantwortlicher und konstruktiver Handlung aufrief.

Südafrikas Vertreter von Schirnding wies im Verlauf der Debatte darauf hin, daß seine Regierung die innere Situation Südafrikas nicht als eine Angelegenheit betrachte, die zur Diskussion im Sicherheitsrat Anlaß gebe. Sie lehne auch das zweierlei Maß ab, mit dem der Sicherheitsrat einerseits den Ausnahmezustand in Teilen Südafrikas diskutiere, während er es andererseits vorziehe, vergleichbare Situationen in anderen Ländern zu ignorieren. Angriffe richtete von Schirnding dabei insbesondere unter Verweis auf die Verhältnisse in Neukaledonien und Guadeloupe an Frankreich. Südafrika bemühe sich um einen aufrichtigen Reformkurs, der von gewalttätigen Elementen sabotiert werde. Keine Regie-

zung könne jedoch Rechtlosigkeit dulden. Es wäre nicht gelungen, Recht und Ordnung mit den normalerweise zur Verfügung stehenden Mitteln wiederherzustellen, so daß die Proklamierung des Ausnahmezustandes in Teilen des Landes erforderlich gewesen sei. Dies sei nicht zum Schutze von weißem Leben und Eigentum, sondern zum Schutze von schwarzem Leben und Eigentum in den schwarzen Wohngebieten erfolgt. Er schloß seine Rede mit der Feststellung, daß nichts, was dieser Rat sagen oder planen könne, Südafrika davon abhalte, das zu tun, was es als im besten Interesse aller Völker Südafrikas liegend halte.

Die Einlassungen des südafrikanischen Botschafters zu Frankreich bewirkten eine scharfe Zurückweisung durch dessen Botschafter de Kemoularia, der den gravierenden Unterschied damit erklärte, daß sein Land weder ein institutionalisiertes rassistisches Regime habe, noch ein System des staatlichen Rassismus. Im weiteren Verlauf der Debatte konzentrierten sich die Redebeiträge im wesentlichen auf die Frage, mit welchen Maßnahmen der Verurteilung Südafrikas durch den Sicherheitsrat angemessen Nachdruck zu verleihen sei. Den von Dänemark und Frankreich vorgelegten Resolutionsentwurf hielten die blockfreien Mitgliedstaaten des Rates (Burkina Faso, Ägypten, Indien, Madagaskar, Peru, Trinidad und Tobago) um den Zusatz ergänzungsbedürftig, daß Südafrika mit der Verhängung von (Sanktions-)Maßnahmen gemäß Kapitel VII der Charta gedroht werde (S/17363). Diese Ansicht teilten die Repräsentanten aus der Dritten Welt und den sozialistischen Staaten, die in der Debatte das Wort ergriffen. Der Zusatzantrag (Text: S.133 dieser Ausgabe) entsprach im wesentlichen der operativen Ziffer 13 der Resolution 566, war jedoch in seiner Anmahnung der Befolgung »der einschlägigen Resolutionen und Beschlüsse der Vereinten Nationen« durch Südafrika weiter gefaßt und zudem mit der vorangehenden Passage (operative Ziffer 5) verknüpft; er wurde bei 12 Befürwortungen (einschließlich der Stimmen Australiens und Dänemarks) und Enthaltung Frankreichs durch das Veto Großbritanniens und der Vereinigten Staaten abgelehnt.

Danach erläuterte Botschafter Maxey erneut, warum die britische Regierung der Androhung verpflichtender Sanktionen skeptisch gegenüberstehe und diese deshalb ablehnen müsse. Aus denselben Gründen könne Großbritannien auch Teilen des Resolutionsentwurfs von Dänemark und Frankreich nicht zustimmen. Es gelte aufzubauen, nicht zu zerstören. Ein wirklicher Dialog in Südafrika solle unterstützt werden, anstatt weitere Gewalt zu fördern.

Mit 13 Ja-Stimmen bei Enthaltung Großbritanniens und der Vereinigten Staaten von Amerika wurde schließlich Resolution 569 (Text: S.133 dieser Ausgabe) verabschiedet. Darin äußert sich der Sicherheitsrat zur Verschlechterung der Lage in Südafrika angesichts der Verhängung des Ausnahmezustands in 36 Distrikten. Die eigentliche Ursache für die besorgniserregende Lage wird in der Apartheidpolitik und den Praktiken der südafrikanischen Regierung gesehen. Insbesondere die neuesten Maßnahmen Pretorias werden nachdrücklich verurteilt; die Freilassung aller politischen Gefangenen (»allen voran Nelson Mandela(s)«) wird gefordert.

Unter Ziffer 6 werden die Mitgliedstaaten eindringlich um die Ergreifung von Sanktionen gebeten. Der Katalog empfohlener Maßnahmen umfaßt »beispielsweise« die Verfügung eines Investitionsstopps, ein Verkaufsverbot für südafrikanische Goldmünzen, Beschränkungen in den Sport- und Kulturbeziehungen, die Einstellung garantierter Exportkredite, das Verbot neuer Verträge auf nuklearem Gebiet sowie ein umfassendes Verkaufsverbot militärisch nutzbarer Computergeräte. In Ziffer 7 wird den Staaten, die bereits zu freiwilligen Maßnahmen gegriffen haben, die Anerkennung des Rates ausgesprochen und deren Haltung als nachahmenswert herausgestellt.

Von Interesse ist ein Vergleich der operativen Ziffer 14 der Namibia-Resolution 566 vom 19. Juni mit der operativen Ziffer 6 der Südafrika-Entschließung 569, die rund fünf Wochen später erging. Stand der damalige Katalog nur unter der Bitte, freiwillige Maßnahmen zu erwägen, so kommt dem nun beschlossenen Text auch ohne Bezugnahme auf Kapitel VII ein weitaus dringlicherer Anforderungscharakter zu. Insoweit mag es bezeichnend sein, daß eine »Überprüfung der Schiffs- und Luftverkehrsbeziehungen mit Südafrika« ebensowenig wie die »Einführung entsprechender Abschreckungsmaßnahmen« (gegen eine Investitionstätigkeit) im Verzeichnis der Resolution 569 erscheint; allerdings sind die Empfehlungen zur »Verfügung der Einstellung garantierter Exportkredite«, zum »Verbot jedweder neuen« (sic!) »Verträge auf nuklearem Gebiet« und zum »umfassende(n) Verkaufsverbot für Computergerät, das von den südafrikanischen Streitkräften und von der südafrikanischen Polizei benützt werden könnte« neu.

(Wirtschafts-)Sanktionen gegen Pretoria?

Wenngleich nicht bindend für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, ist diese Empfehlung zu wirtschaftlichen Sanktionen angesichts der darin enthaltenen konkreten Vorschläge doch ein weiter gehender Schritt, als dies etwa die Empfehlung eines freiwilligen Waffenembargos 1963 darstellte.

Wie berichtet, haben die Vertreter Großbritanniens und der USA, zweier ständiger Mitglieder des Sicherheitsrats, in den insgesamt vier aufeinanderfolgenden Debatten, die sich mit Südafrika befaßten, jeweils unmißverständlich darauf hingewiesen, daß sie bezüglich ihrer Südafrika-Politik die Auffassung vertreten, bindende Sanktionen seien als Mittel zur Herbeiführung eines Wandels nicht geeignet. Es darf vermutet werden, daß sie damit auch der Ansicht anderer westlicher Industriestaaten (die Bundesrepublik Deutschland eingeschlossen) Ausdruck verliehen. Dennoch zeigten Verlauf und Ergebnis der Debatten deutlich, daß sich innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft die Kritik an Pretoria und die Besorgnis über den Problemfall Südafrika mehrt. Die Bereitschaft steigt, den Forderungen und verbalen Verurteilungen durch die Verabschiedung geeigneter erscheinender (Sanktions-)Maßnahmen Nachdruck zu verleihen. Australien, Dänemark und Frankreich können als Beispiele für diese Haltung gelten.

Ein weiterer, außerhalb des unmittelbaren Einflusses der Vereinten Nationen liegender Faktor gewinnt in dieser Frage des Vorgehens gegen Südafrika ebenfalls zunehmend an Bedeutung: Mit einer wachsenden

kritischen Öffentlichkeit innerhalb der westlichen Industriestaaten wächst der innenpolitische Legitimationsdruck für die außen- und wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger. Auch die Regierung Reagan verspürt eine solche Einengung des Handlungsspielraums ihrer Südafrika-Politik des »konstruktiven Engagements« durch eine wachsende Öffentlichkeit, die schärfere Maßnahmen fordert. Es mehren sich die Anzeichen, daß — entgegen den in den Debatten des Sicherheitsrats geäußerten Vorbehalten — die US-amerikanische Regierung unter dem Druck ihrer Öffentlichkeit eines Tages doch zur Ergreifung solcher Maßnahmen gezwungen sein könnte, um nicht an Glaubwürdigkeit (und Wählerstimmen) zu verlieren. Die Entscheidung von amerikanischen Banken für einen vorläufigen Investitions- oder Darlehensstopp gegenüber Südafrika deutet bereits an, daß das zunehmende innenpolitische Gewicht dieses Themas die Ergreifung entsprechender Sanktionsmaßnahmen befördern könnte. Wenngleich als Empfehlung auf freiwilliger Basis ausgesprochen, wird Resolution 569 bald schon als ein Maßstab gelten, an dem die Ernsthaftigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einflußnahme auf eine Veränderung im Südlichen Afrika gemessen werden kann.

Es stellt sich des Weiteren die Frage, inwieweit die gefaßten Beschlüsse des Sicherheitsrats letztlich die ohnehin schon bestehende Isolierung Südafrikas in der internationalen Gemeinschaft weiter verstärken werden. Nachdem Südafrikas Mitgliedschaft von zahlreichen internationalen Organisationen bereits suspendiert worden war beziehungsweise von Südafrika selbst nicht mehr wahrgenommen wurde, bleibt nunmehr abzuwarten, ob die Empfehlungen in Entschließung 569 nicht weitere Konsequenzen nach sich ziehen — möglicherweise bezüglich der Mitgliedschaft im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT).

Letztlich wird die Klärung dieser Fragen wie auch die Umsetzung der Empfehlungen der Resolution 569 entscheidend vom politischen Willen der einzelnen Mitgliedstaaten abhängen. Es steht zu erwarten, daß diese Willensbildung angesichts der verschärften Krisensituation innerhalb Südafrikas noch nicht gänzlich abgeschlossen ist. Insbesondere die westlichen Industriestaaten werden jedenfalls auch künftig gefordert bleiben, ihren kritischen Worten an die Regierung in Pretoria auch entsprechende Taten folgen zu lassen. *Hennig Melber* □

Mittelamerika: Erneut Zunahme der Konflikte — Handelsembargo der USA gegen Nicaragua vor dem Sicherheitsrat (31)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN/3/1984 S.97f. fort.)

Nachdem sich der Sicherheitsrat bereits im September und November 1984 in jeweils einer Sitzung Beschwerden Managuas gewidmet hatte, traf der neunte Antrag Nicaraguas zur dringlichen Anberaumung einer Sitzung des Rates vom 6. Mai 1985 zeitlich zusammen mit zwei Jubiläen: dem zweijährigen Bestehen der Contadora-Friedensinitiative, die der Rat am 19. Mai 1983 in seiner Resolution 530 (Text: VN/3/1983 S.100) ausdrücklich begrüßt hatte, und den auch die Vereinten Na-