Südafrikas zweite Amtszeit

Unterschiedliche Identitäten erschweren eine kohärente UN-Politik

Sanusha Naidu · Lesley Connolly

Südafrika hat seine zweite Amtszeit im UN-Sicherheitsrat nur teilweise genutzt, um Fehler aus der ersten Amtszeit wieder gut zu machen und eine afrikanische Agenda voranzubringen. Seine Priorität der wirtschaftsbezogenen Diplomatie und seine wechselnden Haltungen zu den Krisen in Côte d'Ivoire und Libyen haben keine kohärente UN-Politik erkennen lassen. Um seine Chancen auf einen ständigen Sitz zu erhöhen, muss das Land um mehr Unterstützung innerhalb Afrikas und bei den ständigen Mitgliedern werben.

Die Republik Südafrika wurde in den letzten sechs Jahren zwei Mal als nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gewählt. Obwohl Gründungsmitglied, war es dem Land lange Zeit versagt, im mächtigsten Gremium der Organisation vertreten zu sein. Die UN-Generalversammlung hatte die Mitgliedschaft Südafrikas von 1974 bis 1994 aufgrund seiner rassistischen Apartheid-Politik ausgesetzt. So zog Südafrika im Januar 2007 zum ersten Mal für zwei Jahre in den UN-Sicherheitsrat ein. Thabo Mbeki war in dieser Zeit Südafrikas Staats- und Regierungschef (1999 bis 2008). Im Januar 2011 nahm das Land unter der Regierung von Jacob Zuma zum zweiten Mal einen nichtständigen Sitz ein. Die Reaktionen in Südafrika auf die rasche Wiederwahl fielen unterschiedlich aus: Die einen sahen darin einen Beweis dafür, dass Südafrika sich für einen ständigen Sitz empfohlen hat. Andere kritisierten Pretorias Handeln in der ersten Amtszeit als nicht konform mit den demokratischen Verfassungsgrundsätzen.

Die erste Amtszeit 2007/2008

Vor allem das Stimmverhalten in der ersten Amtszeit habe weder Südafrikas Apartheid-Vergangenheit noch seinem Kampf für die Demokratie Rechnung getragen. Das Land habe sich oft an die Seite von autoritären Staatsführern, wie Robert Mugabe oder Muammar al-Gaddafi, gestellt. Südafrika stimmte gemeinsam mit China und Russland nicht nur gegen Resolutionsentwürfe, die Menschenrechtsverletzungen in Myanmar und Simbabwe verurteilt hätten, sondern auch gegen schärfere Sanktionen gegen Iran und die Aufnahme des Themas Klimawandel auf die Agenda des Sicherheitsrats.[1] Die zurückhaltende Diplomatie im Umgang mit Simbabwe und kontroversen Haltungen gegenüber Myanmar und Iran wurden im Land selbst und im Westen äußerst kritisch bewertet.[2] Dementsprechend war die Skepsis zu Beginn der zweiten Amtszeit groß, ob das Land dieses Mal den Erwartungen gerecht werden würde, also Maßnahmen gegen Regierungen, die massiv die Menschenrechte verletzten, zu unterstützen.

Die zweite Amtszeit 2011/2012

Am 12. Oktober 2010 wurde Südafrika mit 182 von 191 Stimmen für eine zweite Amtszeit für die Jahre 2011 und 2012 wiedergewählt. Zwischen der ersten und zweiten Amtszeit lagen gerade einmal zwei Jahre. Die Kandidatur wurde von der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) und von der Afrikanischen Union (AU) unterstützt.

In vielerlei Hinsicht setzte Südafrika in seiner zweiten Amtszeit die Politik der ersten fort und versuchte, auf den Erfahrungen der Vergangenheit aufzubauen. Doch das geopolitische Umfeld hatte sich verändert: Die Regierung in Washington hatte gewechselt (von George W. Bush zu Barack Obama) und aufstrebende Mächte, wie Brasilien und Indien, traten in neuen Allianzen mit mehr Gewicht auf der Weltbühne auf. Während der ersten Amtszeit war Südafrika bereits in wichtige internationale und regionale Bündnisse eingebunden. So war es als einziges afrikanisches Land Gründungsmitglied der G-20 im Jahr 1999 und des IBSA-Dialogforums (Indien, Brasilien und Südafrika) im Jahr 2003. Während seiner zweiten Amtszeit konnte das Land auf zwei weitere neue strategische Bündnisse zurückgreifen: Im Jahr 2009 war es Mitbegründer der Koalition BASIC (Brasilien, Südafrika, Indien, China) und im Dezember 2010 als Mitglied in die BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) aufgenommen worden.

Der Beginn der Amtszeit wartete gleich mit schweren Krisen auf: zum einen die gewalttätigen Auseinandersetzungen im Nachgang der Präsidentschaftswahlen Ende 2010 in Côte d'Ivoire und zum anderen der Beginn des ›Arabischen Frühlings‹, insbesondere in Libyen. In beiden Fällen war es Pretorias Politik, das Ziel der AU zu fördern, Frieden und Sicherheit in Afrika zu wahren. Dennoch wurde in beiden Fällen das Verhalten der Regierung Zuma als undurchsichtig in Bezug auf die wahren Motive hinter den Entscheidungen beurteilt.

Côte d'Ivoire

Im Fall von Côte d'Ivoire hatte Südafrika zunächst den Wahlsieg von Alassane Ouattara über Amtsin-

Sanusha Naidu, geb. 1972, ist Senior Researcher im South African Foreign Policy Initiative (SAFPI)-Programm der Open Society Foundation in South Africa in Kapstadt, Südafrika.

Lesley Connolly, geb. 1988, ist Junior Research Fellow im Knowledge Production Department des African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) in Durban, Südafrika.

Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorinnen wieder.

haber Laurent Gbagbo anerkannt, dann aber einen Rückzieher gemacht. Die Rücknahme der Anerkennung des Wahlergebnisses führte zu Anschuldigungen, Pretorias Verhalten habe zu einer Verschärfung der Krise im Land beigetragen.[3] Die Entscheidung Südafrikas, zunächst das Wahlergebnis anzuerkennen und dann einen Rückzieher zu machen, widersprach seinen eigenen Ankündigungen in Bezug auf die Förderung und Stärkung der Bemühungen der AU für mehr Frieden und Sicherheit in Afrika. Die Tatsache, dass die AU, die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) und die Vereinten Nationen das Wahlergebnis anerkannt haben, lässt darauf schließen, dass Südafrikas Entscheidung, die Rechtmäßigkeit der Wahlen in Frage zu stellen, von anderen Erwägungen geleitet war. Eine Vermutung[4] ist, dass im Sicherheitsrat kontinentale und regionale Machtkämpfe ausgetragen wurden: zwischen Nigeria[5] und der ECOWAS auf der einen sowie Südafrika und der SADC auf der anderen Seite. Ein weiterer Aspekt sind Pretorias enge Beziehungen zu Angola und dessen Unterstützung für Gbagbo. Erst nach Zumas Besuch in Frankreich im März 2011 erkannte Südafrika Ouattara als rechtmäßigen Präsidenten an und forderte Gbagbos Rücktritt.[6]

Die wahren Motive hinter Südafrikas Entscheidungen im Sicherheitsrat blieben unklar.

Libyen

Im Fall Libyens zeigte Südafrika mehr Fingerspitzengefühl: Es stimmte am 17. März 2011 für Resolution 1973, die unter anderem eine Flugverbotszone über Libyen einrichtete. Südafrikas UN-Botschafter in New York Baso Sanqu sagte damals, dass Südafrika es bedauere, dass der vorangegangenen Resolution 1970 nicht Folge geleistet worden war und es glaube, dass der Sicherheitsrat durch die Verabschiedung der Resolution 1973 verantwortungsvoll gehandelt hat, um dem Wunsch des libyschen Volkes nachzukommen.[7]

Doch Südafrika vollzog, wie im Fall von Côte d'Ivoire, eine 180-Grad-Wende, als es nach der Libyen-Intervention seine Unzufriedenheit mit der Umsetzung der Resolution zum Ausdruck brachte. Südafrika war der Meinung, eine friedliche Lösung der Krise sei durch die geopolitischen Interessen der P3 (Frankreich, Großbritannien und USA) untergraben worden.[8] Die P3 hätten die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) als Vorwand für einen Regimewechsel in Libyen genommen, der in ihrem Interesse gelegen hätte.[9] Südafrikas Verhalten wirft die Frage auf, ob es sich mit Blick auf die Ereignisse vor Ort diplomatisch schwer verkalkuliert oder ob es den Text der Resolution missverstanden hat, der immerhin die Autorisierung »aller notwendigen Maßnahmen« vorsieht. Das Verhalten in beiden Fällen war von Wankelmütigkeit gekennzeichnet. Es macht deutlich, dass Südafrika noch an einer kohärenteren Außen- und Sicherheitspolitik arbeiten und den Schutz von Zivilpersonen als wichtiges Ziel einbeziehen muss.[10]

Südafrikas Partnerschaft mit den anderen BRICS- und IBSA-Staaten war nicht einheitlich, sondern geprägt durch seine Haltung in den Fällen Côte d'Ivoire und Libyen.

Afrikanische Agenda

Dem eigenen Anspruch, sich bei seinen Entscheidungen mit den anderen beiden afrikanischen Staaten im Sicherheitsrat, Gabun und Nigeria, abzustimmen, ist Südafrika in der zweiten Amtszeit nur bedingt gerecht geworden. Obwohl alle drei Länder für die Resolution 1973 gestimmt hatten, hat Südafrika später als einziges der drei seinen Unmut über den ›Missbrauch‹ der Resolution zum Ausdruck gebracht. Uneinigkeit herrschte auch bei der Abstimmung über den ersten Resolutionsentwurf zu Syrien. Südafrika als einziges der drei enthielt sich der Stimme.[11] Die Unterstützung von gleichgesinnten afrikanischen Staaten zu erhalten, sollte als eine der Kernbedingungen für das Voranbringen einer afrikanischen Agenda gelten. Südafrika hat zwar nie versucht, andere afrikanische Länder dazu zu zwingen, mit ihm zu stimmen, wohl aber versucht, sie auf eine Zusammenarbeit einzuschwören, um in puncto Afrikas Entwicklung und Wohlstand zu einem Konsens zu gelangen.

Südafrika als aufstrebende Macht

Die zweite Amtszeit war auch davon geprägt, dass zur gleichen Zeit wie Südafrika zwei andere aufstrebende Mächte im Rat vertreten waren: Brasilien und Indien. Diese ungewöhnliche Konstellation gab Anlass zu Vermutungen, dass die Entscheidungen im Rat in diesen Jahren anders ausfallen würden als sonst. Die Annahme war, dass Brasilien, Indien und Südafrika gemeinsam mit den beiden ständigen Mitgliedern China und Russland (BRICS) ein Gegengewicht zu den P3 entfalten würden.

Südafrikas Partnerschaft mit den anderen BRICS- und IBSA-Staaten war nicht einheitlich, sondern geprägt durch seine Haltung in den Fällen Côte d'Ivoire und Libyen. Im Fall von Côte d'Ivoire glaubten viele, dass Russlands enge Beziehungen zu Gbagbo und seine Interessen an der Ölförderung vor der Küste des Landes auch Faktoren waren, die Pretorias unschlüssige Politik mitbestimmten, abweichend von seiner prinzipiellen Bejahung des Grundsatzes der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Beobachter[12] vermuten eher, dass Russlands Einfluss auf Südafrika nicht so groß war, jedenfalls nicht groß genug, um Zumas Regierung zum Umschwenken zu bewegen. Es scheint vielmehr so, dass kontinentale Rivalitäten und einander widersprechende Nationalinteressen Südafrika daran hinderten, seine eigene afrikanische Agenda durch eine stärkere Führungsrolle in der AU zu verfolgen.

Im Fall Libyens lag Südafrika mit seiner Position eher auf der Linie und weniger der aufstrebenden Mächte. Dies kann man aus der Stellungnahme von

Botschafter Sangqu (siehe oben) bei der Verabschiedung von Resolution 1973 schließen. Die Frage bleibt, warum es die vom Westen eingebrachte Resolution unterstützte und aus den Reihen der aufstrebenden Mächte ausscherte. Angesichts der Tatsache, dass Gabun und Nigeria die Resolution unterstützten, lag es vielleicht in Südafrikas Interesse, der AU zu zeigen, dass es sich dem afrikanischen Konsens auf afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme verpflichtet fühlte.

Es bleibt unklar, wann Pretoria sich dafür entscheidet, ein afrikanischer Akteur zu sein und wann eine aufstrebende Macht. Komplizierter wird es noch, wenn es auch ein Kalkül Südafrikas ist, nicht die Unterstützung des westlichen Blocks zu verlieren, welche für sein Streben nach einem ständigen Sitz entscheidend ist.

Was beeinflusste Afrikas Handeln?

In der Rückschau lassen sich zwei große Einflusslinien auf Südafrikas Handeln im Sicherheitsrat herauskristallisieren: Die eine Linie sind die Grundwerte seiner Außenpolitik und die andere sein Streben nach einem ständigen Sitz.

Südafrikas Außenpolitik

Südafrikas Außenpolitik hat ihre Wurzeln nicht nur im Kampf gegen die Apartheid und für die Menschenrechte. Sie ist auch geprägt durch die Perspektive einer nationalen Befreiungsbewegung, die einen jahrzehntelangen Kampf gegen anti-kommunistische rassistische Regime geführt hat, die vom Westen nicht nur geduldet, sondern oft auch unterstützt wurden. Seine Außenpolitik wurzelt in einem Kampf, der im Umfeld internationaler Solidarität und blockfreier ›positiver Neutralität‹ stattfand. Es war eine Außenpolitik, die kritisch gegenüber den Westen allgemein eingestellt war, wenn nicht sogar anti-westlich, antikapitalistisch und anti-liberal im geopolitischen Kontext des Kalten Krieges.

Daher wurden die frühere Sowjetunion, China und Kuba als diejenigen angesehen, die an vorderster Front für die Befreiung des südlichen Afrikas kämpften. Bewegungen wie der Afrikanische Nationalkongress (ANC) und sein bewaffneter Arm ›Umkhonto we Sizwe‹ wurden durch die Sowjetunion und China bewaffnet und seine Mitglieder in sowjetischen und maoistischen Trainingslagern ausgebildet. Weitaus weniger militärische Unterstützung erhielt Südafrika vom Westen.

Jacob Zumas Politik

In Bezug auf die afrikanische Agenda machte Südafrika in der zweiten Amtszeit im Sicherheitsrat gewisse Fortschritte. Die meisten Positionen, die seit Januar 2011 zu afrikanischen Konflikten eingenommen wurden, richteten sich weitgehend an afrikanischen oder AU-Positionen aus. Das Land versuchte weiterhin, mit Nigeria und Gabun zusammenzuarbeiten. Dennoch nahmen die drei Länder in Bezug auf afrikanische Fragen nicht immer eine gemeinsame Position ein. Im Januar 2012 nahm der Sicherheitsrat einstimmig Resolution 2033(2012) an. Die Resolution bekräftigte, »wie wichtig es ist, wirksamere Beziehungen zwischen dem Sicherheitsrat und dem Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union herzustellen (…).« Sie verlangte ferner eine engere Koordinierung zwischen den beiden Gremien in Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse. Gegenwärtig kommen die beiden Räte einmal im Jahr zu Beratungen zusammen. Sie arbeiten bereits bei UN-Friedensmissionen und in wichtigen Konflikten zusammen, etwa bei der UN-AU-Mission in Darfur oder bei der AU-Mission in Somalia.

Präsident Zuma hat die regionale Ausrichtung verstärkt, mehr Wert auf die Süd-Süd-Kooperation gelegt, die Bedeutung von Multilateralismus, wirtschaftsbezogener Diplomatie und die Reform globaler Ordnungsstrukturen hervorgehoben. Er wird auch

Es bleibt unklar, wann Pretoria sich dafür entscheidet, ein afrikanischer Akteur zu sein und wann eine aufstrebende Macht.

Präsident Zuma hat die regionale Ausrichtung verstärkt und mehr Wert auf die Süd-Süd-Kooperation gelegt.

1 Vgl. Olivier Serrão, South Africa in the UN Security Council 2011–2012, Friedrich-Ebert-Stiftung, Juni 2011, S. 1.

2 Francis A. Kornegay, South Africa's Second Tenure in the UN Security Council: A Discussion Paper, in: Francis A. Kornegay/Fritz Nganje (Eds.), South Africa in the UN Security Council 2011–2012, Institute for Global Dialogue, Pretoria 2012, S. 5–25, hier S. 5f.

3 Faith K. Mabera, South Africa's Second Tenure in the UNSC: Jan 2011–Jan 2012, Department of Political Sciences, University of Pretoria 2012, S. 8.

4 Siehe Kornegay, in: Kornegay/Nganje (Eds.), South Africa in the UN Security Council 2011-2012, a.a.O. (Anm. 2), hier S. 19.

5 Nigeria war in den Jahren 2010/2011 Mitglied im Sicherheitsrat und erhebt ebenfalls Anspruch auf einen ständigen Sitz.

6 Mabera, a.a.O. (Anm. 3), S. 8.

7 ›Security Council Approves ›No-Fly Zone‹ over Libya‹, UN Press Release SC/10200 v. 17.3.2011.

8 Vgl. Sanusha Naidu, The Emerging Powers Dimension of South Africa's Second Tenure in the UN Security Council, in: Kornegay/Njange (Eds.), South Africa in the UN Security Council 2011–2012, a.a.O. (Anm. 2), S. 27–35.

9 Mark Paterson/Chris Saunders, South Africa, Africa and the United Nations, Security Council Policy Advisory Group, Seminar Report, Erinvale Estate, Western Cape, South Africa, 13./14. Dezember 2011, S. 10.

10 Vgl. Anthoni van Nieuwkerk, A Review of South Africa's Peace Diplomacy Since 1994, in: Chris Landsberg/Jo-Ansie van Wyk (Eds.), South Africa Foreign Policy Review, Band 1, The Africa Institute of South Africa, 2012.

11 Nomfundo Xenia Ngwenya, A Critical Year Ahead for South Africa at the United Nations Security Council, South African Institute for International Affairs, 24.1.2012.

12 Francis A. Kornegay/Fritz Nganje, South Africa's Second Tenure in the UN Security Council: Promoting the African Agenda, Institute for Global Dialogue Roundtable, 2012, S. 23.

als Motor für bessere Beziehungen zu den anderen Schwellenländern gesehen, insbesondere den BRICS-Partnern.[13] Dennoch lag der Schwerpunkt von Zumas Politik mehr auf der wirtschaftsbezogenen Diplomatie und der Stärkung von Handel und Entwicklung. Dies wird im Weißbuch zu Südafrikas Außenpolitik deutlich. Darin wird in erster Linie die wirtschaftliche Herausforderung hervorgehoben: die Förderung eines anhaltenden und alle Menschen einschließenden Wirtschaftswachstums, um Armut, Arbeitslosigkeit und Ungleichheit zu beseitigen.[14]

Das Zögern der AU, zu einer klaren Position in puncto Flugverbotszone über Libyen zu kommen, war nicht gerade förderlich, um das Vertrauen in die Fähigkeiten der AU, schnell und entschieden zu handeln, zu erhöhen.

Hat sich Südafrika als ständiges Mitglied empfohlen?

Südafrika strebt danach, einen der beiden ständigen Sitze für Afrika im Sicherheitsrat einzunehmen, sollte es zu einer Erweiterung kommen. Es bemühte sich erfolgreich, in Bezug auf die Lösung afrikanischer Konflikte Konsens herzustellen, was eine andauernde Herausforderung war. Das Zögern und Zaudern der AU, zu einer klaren Position in puncto Flugverbotszone über Libyen zu kommen und die Uneinigkeit im Fall Côte d'Ivoire, waren nicht gerade förderlich, um das Vertrauen in die Fähigkeiten der AU, schnell und entschieden zu handeln, zu erhöhen. Als Anfang 2012 Togo und Marokko die Sitze von Nigeria und Gabun übernahmen, wurden die Herausforderungen für Südafrika nicht geringer.[15] Marokko ist aufgrund des Konflikts in der Westsahara nicht Mitglied der AU. Entgegen des AU-Beschlusses auf dem Malabo-Gipfel im Januar 2011, die Kandidaturen Togos und Mauretaniens zu unterstützen, wählten viele afrikanische Staaten doch Marokko. Es ist dieser Hang, sich nicht immer an die eigenen Beschlüsse zu halten, der es Südafrika oder jedem anderen afrikanischen Staat im Sicherheitsrat schwer macht, eine klare afrikanische Position zu vertreten.[16]

Russland und China sind die maßgeblichen strategischen Verbündeten, sowohl im Hinblick auf die Wirtschaftsinteressen als auch auf die Unterstützung für einen ständigen Sitz.

Im Hinblick auf einen ständigen Sitz muss Südafrika erst die ständigen Mitglieder des Rates dazu bewegen, sich auf eine Reform zu einigen, bevor irgendeine Art von Fortschritt erreicht werden kann. Südafrikas Ansehen wächst – regional und auf dem Kontinent. Es wird als eine Mittelmacht im Entstehen angesehen und seine vor kurzem erreichten Machtpositionen (Aufnahme in die BRICS, Vorsitz der AU-Kommission und Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat) sind Indizien dafür. Entscheidend wäre nun, dieses Momentum zu nutzen. Südafrikas Macht und Einfluss hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Da wäre zunächst einmal die enge Verzahnung zwischen der Innen- und Außenpolitik. Die Zuma-Regierung versucht, die innenpolitischen wirtschaftlichen Notwendigkeiten mit seiner außenpolitischen Strategie in Einklang zu bringen. Daher rührt die Betonung auf die Ausarbeitung eines kohärenten Konzepts von ›Nationalinteresse‹ und wirtschaftsbezogener Diplomatie. Wenn man sich das Handeln Südafrikas im Hinblick auf die friedliche Diplomatie ansieht, wird deutlich, dass sich die Entscheidungsprozesse und Maßnahmen der Regierung an einer zunehmend nüchternen Nutzenabwägung orientieren.[17]

Die Hintergründe zum Beispiel von Südafrikas Sudan-Strategie hängen vermutlich eng mit den allgemeinen außenpolitischen Zielen zusammen: namentlich, das wachsende wirtschaftliche Interesse des Westens in Afrika für sich zu nutzen, mehr zu Frieden und Sicherheit auf dem Kontinent beizutragen sowie das anti-imperialistische Paradigma weiter voranzubringen, um damit letztlich dem Ideal der afrikanischen Lösungen für afrikanische Probleme näherzukommen. Die massiven Menschenrechtsverletzungen, die in Darfur begangen wurden, waren sicherlich ein gewichtiger Grund, doch auch andere Aspekte spielten mit hinein.[18] Dies findet sich auch in dem Weißbuch wieder, wo gesagt wird, dass wirtschaftsbezogene Diplomatie eine Priorität für Südafrika ist. Dennoch ist Südafrikas Identität als Schwellenland von einem Paradox gekennzeichnet: Es ist zwar ein Wirtschaftsgigant in Afrika, doch weit davon entfernt, so mächtig wie die Führungsnationen in der globalen Wirtschaft zu sein.[19]

Um seine Position in der Region und auf der Welt zu festigen, muss Südafrika die Früchte seiner jahrelang gepflegten Beziehungen ernten. Russland und China sind die maßgeblichen strategischen Verbündeten, sowohl im Hinblick auf die Wirtschaftsinteressen als auch auf die Unterstützung für einen ständigen Sitz. So lange die Entscheidung über eine Reform des Rates nicht gefallen ist, so lange hat Südafrika Zeit, mehr Unterstützung einzuwerben. Als gegenwärtiger Vorsitz der AU-Kommission hat das Land die Möglichkeit, die Einheit und Solidarität auf dem Kontinent zu stärken. Südafrika ist darüber hinaus Gastgeber des nächsten BRICS-Gipfels im Jahr 2013. Aber es gibt auch Defizite in der südafrikanischen Außenpolitik: Sie wird von vielen als inkohärent angesehen. Seine Positionen in Bezug auf Libyen und Côte d'Ivoire haben diese Ansichten nur bestätigt. Es ist für Südafrikas außenpolitischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Ziele wichtig, dass sie ganzheitlich formuliert und umgesetzt werden mit dem langfristigen Ziel eines friedlichen und prosperierenden Kontinents. Dies setzt einen harmonisierten außenpolitischen und sicherheitspolitischen Rahmen voraus, welcher den im Entstehen begriffenen handels- und wirtschaftspolitischen Rahmen ergänzt.[20] Hinzu kommt, dass die Entscheidungsfindung intransparent ist und die südafrikanische Bevölkerung aus den außenpolitischen Debatten und Entscheidungen ausschließt.[21]

Südafrika muss aus den sich wandelnden Weltwirtschaftsstrukturen Nutzen ziehen. Mittel- bis langfristig verlagert sich die globale Wirtschaftsmacht vom Norden zum Süden und vom Westen zum

Osten. Die Schwellenländer, angeführt von den BRICS, sind neue Quellen des globalen Wirtschaftswachstums sowie der Handels- und Investitionsströme. Die BRIC-Staaten zusammen könnten im Jahr 2032 die Wirtschaftsleistung der G-7 übertreffen.[22] Dieses Entwicklungspotenzial mag erklären, warum Südafrika im Sicherheitsrat und in anderen Foren mit China und den anderen BRICS-Staaten stimmt. Auch wenn es wichtig ist, die Beziehungen zu den traditionellen Wirtschaftsmächten weiter zu pflegen, richtet sich Südafrikas Interesse zunehmend auf den Süden.[23]

Ausblick

Während Südafrikas beider Amtszeiten musste das Land zum Teil heftige Kritik einstecken, machte aber auch bemerkenswerte Fortschritte. Resolution 2033 (2012) birgt großes Potenzial, die Afrikanische Union und die Vereinten Nationen einander näher zu bringen. Die Stimmen afrikanischer Regionalorganisationen in den Vereinten Nationen sind lauter geworden, und die Rolle Afrikas wurde gestärkt und hervorgehoben. Südafrika konnte mit seinem Hinweis, dass mehr als 60 Prozent der Beschlüsse des Sicherheitsrats Afrika betreffen,[24] die Notwendigkeit für einen (oder zwei) ständige(n) Sitz(e) im Sicherheitsrat für den Kontinent untermauern.

Hier kommt der Ezulwini-Konsens der AU von 2005 ins Spiel.[25] Auch wenn Südafrika als einer der zwei Kandidaten für einen ständigen Sitz gehandelt wird, kann sich das Land nicht sicher sein, den Sitz auch zu bekommen. Auf das Folgende sollten sich Südafrika und die afrikanischen Mitstreiter einstellen:

»Als einigermaßen gesichert kann gelten, dass, sollte Afrika zwei ständige oder semipermanente Sitze in einem erweiterten Sicherheitsrat erhalten, die gemeinsame afrikanische Position zur UN-Reform so geändert werden wird, dass sie die Rotation zwischen den Schlüsselländern im Rat erlaubt – idealerweise über Wahlen. In diesem Sinne beginnt der Weg zu einem ständigen Sitz für Südafrika, Nigeria und sogar Ägypten nicht in New York, sondern in Addis Abeba [Sitz der AU, Anm. d. Red.] (…).«[26]

Pretoria befindet sich in einer schlechteren Position als die anderen Anwärter aus den Schwellenländern, weil es ›seinen‹ ständigen Sitz im Rat mit anderen Staaten auf Rotationsbasis teilen müsste. Es könnte jedoch den Versuch unternehmen, den Ezulwini-Konsens in dem Sinne aufzubrechen, dass der eine Sitz fest an Südafrika geht und nur der zweite auf Rotationsbasis vergeben wird. Würden die anderen afrikanischen Länder dies unterstützen? Wird Pretoria dafür eine ähnlich massive diplomatische Kampagne starten wie 2009/2010 für die Aufnahme in die BRIC? Oder werden Ägypten, Nigeria und Südafrika sich auf einen Kompromiss einigen und beide Sitze auf Rotationsbasis unter sich aufteilen und diesen Weg in Addis Abeba lobbyieren?

Ob Südafrika während seiner Amtszeit im Rat genug getan hat, um seine Position zu festigen und eine Sicherheitsratsreform voranzubringen, bleibt abzuwarten. Klar ist, dass Südafrikas Beziehungen mit dem Norden eher auf Notwendigkeit als auf Vorliebe beruhen, sie dennoch nicht vernachlässigt werden können. Im Zuge von Südafrikas Ausrichtung auf die Süd-Süd-Beziehungen und Asien sollten die Entscheidungen eher auf der Grundlage seiner regionalen Führungsrolle und seiner strategisch definierten Nationalinteressen getroffen werden und weniger in Opposition zum Norden oder aufgrund einer Allianz mit China oder anderen Staaten. Wenn Südafrika eine regionale und kontinentale Führungsmacht bleiben und an den Erfolg seiner Zeit im Sicherheitsrat anknüpfen will, muss es seine zukünftigen Schritte mit Bedacht tun und in der Lage sein, die zunehmend komplizierten und komplexen Identitäten in dieser globalisierten interdependenten und vernetzten Welt zu meistern.

Pretoria befindet sich in einer schlechteren Position als die anderen Anwärter aus den Schwellenländern, weil es ›seinen‹ ständigen Sitz im Rat mit anderen Staaten auf Rotationsbasis teilen müsste.

13 Vgl. Lesley Masters, Opening the ›Black Box‹: South African Foreign Policy-Making, in: Landsberg/van Wyk (Eds.), a.a.O. (Anm. 10), S. 25f.

14 ›Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu: A Draft White Paper on South African Foreign Policy‹, The Department of International Relations and Cooperation, Pretoria 2012 (unveröffentlichter Entwurf).

15 Ngwenya, a.a.O. (Anm. 11).

16 Ebd.

17 Van Nieuwkerk, in: Landsberg/van Wyk (Eds.), a.a.O. (Anm. 10), S. 84ff.

18 Laurie Nathan, Anti-Imperialism Trumps Human Rights: South Africa's Approach to the Darfur Conflict, Working Paper 31, Crisis States Working Paper Series No. 2, London School of Economics, 2008, S. 10.

19 Südafrika liegt derzeit auf Platz 27 der Volkswirtschaften der Welt. Vgl. auch Francis A. Kornegay, in: Landsberg/van Wyk (Eds.), a.a.O. (Anm. 10), hier S. 198ff.

20 Van Nieuwkerk, in: Landsberg/van Wyk (Eds.), a.a.O. (Anm. 10), S. 97ff.

21 Jo-Ansie van Wyk, Reflections on South Africa's Post-Apartheid Foreign Policy and Preliminary Comments on Future Foreign Policy, in: Landsberg/van Wyk (Eds.), a.a.O. (Anm. 10), S. 287f.

22 Siehe Uri Dadush/Bennett Stancil, The World Order in 2050, Carnegie Endowment for International Peace Policy Outlook, April 2010.

23 Vickers, South Africa's Economic Diplomacy, in: Landsberg/van Wyk (Eds.), a.a.O. (Anm. 10), S. 113ff.

24 Paterson/ Saunders, a.a.O (Anm. 9), S. 1.

25 Der ›Ezulwini-Konsens‹ wurde vom Exekutivrat der Afrikanischen Union am 7./8.8.2005 verabschiedet, Text: AU Doc. Ext/EX.CL/2 (VII). Kernpunkt des Konsenses ist, dass Afrika in einem reformierten Sicherheitsrat zwei ständige Sitze mit Vetorecht erhalten soll und dass die AU darüber entscheidet, welche Staaten die beiden Sitze erhalten sollen.

26 Jakkie Cilliers, No More Back Door Diplomacy, The African, August/September 2011, S. 27–31.