

Die UN und die Entkolonialisierung (II)

Wirtschaftliche Entkolonialisierung und ausgewählte Fallbeispiele*

Martin Pabst



Dr. Martin Pabst, geb. 1959, Büro ›Forschung und Politikberatung‹ in München, Stellvertretender Vorsitzender des Landesverbands Bayern der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, befasst sich schwerpunktmäßig mit den politischen Entwicklungen in Afrika und im Mittelmeerraum.

Die unabhängig gewordenen Kolonien forderten nach der politischen die wirtschaftliche Entkolonialisierung. Die von der UN-Generalversammlung befürwortete ›Neue Weltwirtschaftsordnung‹ konnte jedoch nicht durchgesetzt werden. Sechs Fallbeispiele verdeutlichen abschließend, welche konkreten Beiträge die UN bei der Entkolonialisierung leisteten. Der Ablöseprozess hätte sich wohl auch ohne ihr Zutun vollzogen, doch begleiteten und beschleunigten sie ihn.

Wirtschaftliche Entkolonialisierung

Guineas Staatspräsident Ahmed Sékou Touré hatte 1958 die sofortige Unabhängigkeit von Frankreich ertrötzt. Am 10. Oktober 1960 wies er in einer Grundsatzrede vor der UN-Generalversammlung darauf hin, dass Entkolonialisierung auch die Beendigung wirtschaftlicher Abhängigkeit und Ausbeutung einschließen müsse.¹ Mit den Resolutionen 1710 (XVI) und 1715 (XVI) vom 19. Dezember 1961 proklamierte die Generalversammlung eine ›Entwicklungsdekade‹ und rief alle entwickelten Nationen zur wirtschaftlichen Unterstützung der unterentwickelten Nationen auf. Im Jahr 1965 fasste die Generalversammlung bestehende UN-Programme technischer Unterstützung in einem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) zusammen.²

Als Nebenorgane des Wirtschafts- und Sozialrats waren bereits ab 1947/48 regionale Wirtschaftskommissionen zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Europa, Asien/Pazifik und Lateinamerika/Karibik tätig. Weitere wurden 1968 für Afrika und 1973 für Westasien gegründet. Sie arbeiten mit den Programmen und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen zusammen. Die Koordinierung ist freilich mitunter problematisch, denn die Wirtschaftskommissionen unterstehen dem Wirtschafts- und Sozialrat, die Programme der Generalversammlung, und die Sonderorganisationen sind rechtlich unabhängig.

Die Entwicklungsländer forderten eine neue Weltwirtschaftsordnung, die unter anderem günstigere Bedingungen bei Handel und Rohstoffexport, ein reformiertes Weltwährungssystem und eine allgemeine Schuldenentlastung beinhalten sollte. Die Generalversammlung schuf diverse Programme und Sonderorganisationen, wie 1964 die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) und 1965 die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), die insbeson-

dere die Anliegen der Entwicklungsländer vertreten sollten. Am 1. Mai 1974 verabschiedete die Generalversammlung mit den Resolutionen 3201 (S-VI) and 3202 (S-VI) die ›Erklärung über die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung‹. Zwar wurden manche Forderungen umgesetzt, doch wurde dieses Ziel nicht erreicht. Die von den Industrieländern dominierten Finanzinstitutionen – Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank – sowie die Welthandelsorganisation blieben bestimmend. Die von den Schwellen- und Entwicklungsländern angestrebte grundsätzliche Reform der Stimmrechte bei IWF und Weltbank – die Quoten richten sich hier nach den Kapitaleinlagen – konnte bisher nicht umgesetzt werden. Insbesondere die USA leisteten Widerstand.³ Im Gegenzug gründeten die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) im Juli 2014 die ›New Development Bank‹ (NDB) und einen Reservefonds für Kreditvergabe.⁴

Die Aufbruchsstimmung der sechziger Jahre ist verflogen. Das optimistische Ziel, die Entwicklungsländer binnen einer Dekade auf den Stand der industrialisierten Nationen zu heben, wurde verfehlt. Insbesondere in Afrika geht es nicht wenigen Staaten wirtschaftlich schlechter als zur Unabhängigkeit. Hierfür sind nicht nur fortbestehende Abhängigkeiten und Benachteiligungen verantwortlich, sondern auch strukturelle Entwicklungshindernisse, verfehlte Entwicklungsprojekte, schlechte Regierungsführung, bewaffnete Konflikte und ein fortdauernd hohes Bevölkerungswachstum.

UN und Entkolonialisierung – sechs Fallbeispiele

An sechs Fallbeispielen soll der konkrete Beitrag der UN bei der Entkolonialisierung aufgezeigt werden. Sie mögen verdeutlichen, wie singulär und komplex die jeweilige Konfliktlage war. Ein Patentrezept für Entkolonialisierung gab es nicht. Die UN mussten von Fall zu Fall Erfahrungen sammeln und sie auf neue Herausforderungen übertragen.

Südwestafrika/Namibia

Bereits die erste Generalversammlung befasste sich mit einem Entkolonialisierungsproblem: Südwestafrika.⁵ Der südafrikanische Premierminister Jan Smuts, Schöpfer des alten Mandatssystems und Verfasser der Präambel der UN-Charta, kündigte 1946 an, dass die Südafrikanische Union das Völkerbundsmandat Südwestafrika nicht dem Treuhandrat der

UN unterstellen, sondern als fünfte Provinz angliedern werde. Er legitimierte diesen Schritt mit zustimmenden Plebisziten unter der weißen und der einheimischen Bevölkerung Südwafrikas. Sein Vorschlag hatte die Unterstützung des Commonwealth-Partners und Kriegsalliierten Großbritannien, doch stieß er bei afrikanischen und asiatischen Mitgliedstaaten auf energischen Widerstand. Sie erachteten die Unterstellung unter das UN-Treuhandsystem für grundsätzlich zwingend und zweifelten darüber hinaus die Aussagekraft des international nicht überwachten Plebiszits unter den nichtweißen Einwohnern an. Mit Resolution 65 (I) vom 14. Dezember 1946 lehnte die Generalversammlung die Integration Südwafrikas in Südafrika ab und empfahl den Abschluss eines Treuhandabkommens mit den UN.

Auf Anfrage der Generalversammlung kam der Internationale Gerichtshof (IGH) am 11. Juli 1950 in einem Rechtsgutachten zu einem zwiespältigen Ergebnis: Einerseits könne Südafrika zur Unterstellung eines Völkerbundsmandats unter den Treuhandrat nicht gezwungen werden, andererseits dürfe es dessen bestehenden Status nicht einseitig verändern.

Südwafrika wurde zum Dauerzankapfel. Mitgliedstaaten, nichtstaatliche Organisationen (NGOs), Petitionen von Einwohnern und engagierte Einzelpersonen übten in der Generalversammlung zunehmenden Druck auf Südafrika aus. Im Jahr 1962 reichten Äthiopien und Liberia eine Klage beim IGH gegen Südafrika ein, die 1966 aber wegen Nichtzuständigkeit abgewiesen wurde. Ein Jahr später kündigte die Generalversammlung das Mandat und setzte einen ›United Nations Council for South West Africa‹ ein, der Südwafrika (seit Resolution 2372 [XXII] der Generalversammlung vom 12. Juni 1968 von den UN ›Namibia‹ genannt) bis zur Unabhängigkeit verwalten sollte. Vor Ort konnte er aber nicht tätig werden. Auch respektierten die westlichen Staaten weiterhin die faktische Verwaltung Namibias durch die Republik Südafrika. Doch beauftragte der ›United Nations Council for Namibia‹ zum Beispiel Entwicklungskonzepte für die Zeit nach der Unabhängigkeit, was dem Land zugutekommen sollte. In Lusaka wurde 1976 ein ›United Nations Institute for Namibia‹ (UNIN) zur Ausbildung einheimischer Verwaltungskader eröffnet.

Im Jahr 1976 erkannte die Generalversammlung die Befreiungsbewegung ›South West Africa People's Organization‹ (SWAPO) als einzige legitime Vertreterin des namibischen Volkes an. Die UN konnten auch erreichen, dass die UN-Sonderorganisationen Südafrika isolierten (Weltbank und IWF schlossen sich nicht an). Durch diese Maßnahmen wurde der fortdauernden südafrikanischen Verwaltung nach und nach die Legitimation entzogen.

Schließlich bekannte sich auch Südafrika grundsätzlich zu einem Lösungsplan. Dieser war von einer ›Kontaktgruppe‹ westlicher Staaten in Absprache mit den UN entworfen worden. Der mit Sicherheitsrats-

resolution 435 vom 29. September 1978 verabschiedete Lösungsplan stellte einen Fahrplan bis zur Unabhängigkeit auf. Dieses Ziel wurde jedoch durch anhaltende bewaffnete Konflikte im Grenzgebiet Namibia/Angola hinausgezögert und konnte erst 1990 erreicht werden. Entsprechend den Vereinbarungen blieb die südafrikanische Verwaltung bis zum Unabhängigkeitstag bestehen. Zur Unterstützung des Übergangsprozesses und der Abhaltung freier Wahlen entsandte der Sicherheitsrat 1989/1990 die militärisch-zivile Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (UNTAG).⁶ Ihre Präsenz trug dazu bei, dass die Entlassung Namibias in die Unabhängigkeit vergleichsweise reibungslos verlief.

Ironie der Geschichte war, dass der erste auf die Tagesordnung der Generalversammlung gesetzte Entkolonialisierungsfall zu den letzten unabhängig gewordenen Gebieten gehörte. Südwafrika/Namibia war aber auch ein Beleg dafür, wie beharrlich sich die UN für die Rechte der Bevölkerung gegenüber einem einflussreichen Mitgliedstaat einsetzten. Dieser Kurs wurde trotz mangelnder Unterstützung beziehungsweise gar Obstruktion durch einflussreiche westliche Mitgliedstaaten über Jahrzehnte verfolgt.

Palästina

Großbritannien kündigte 1947 die Aufgabe seines Völkerbundsmandats Palästina an und forderte die Generalversammlung auf, über die Zukunft des Territoriums zu entscheiden.⁷ Nach einer Erkundungsmision vor Ort empfahl das ›United Nations Special Committee on Palestine‹ (UNSCOP) mehrheitlich die Teilung Palästinas in einen jüdischen Staat, in ei-

Die UN konnten erreichen, dass die UN-Sonderorganisationen Südafrika isolierten und dadurch der fort-dauernden südafrikanischen Verwaltung nach und nach die Legitimation entzogen wurde.

Südwafrika/Namibia war ein Beleg dafür, wie beharrlich sich die UN für die Rechte der Bevölkerung gegenüber einem einflussreichen Mitgliedstaat einsetzten.

* Dieser Beitrag ist der zweite Teil eines Beitrags über die UN und Entkolonialisierung. Der erste Teil erschien in Vereinte Nationen (VN), 5/2015, S. 207–213.

1 Franz Ansprenger, Politik im Schwarzen Afrika, Köln/Opladen 1961, S. 481.

2 UN Doc. A/RES/2029 (XX) v. 22.11.1965.

3 USA verhindern Einfluss von Schwellenländern im IWF, Zeit online, 10.10.2015, www.zeit.de/wirtschaft/2015-10/internationaler-waehrungsfonds-usa-blockieren-reform

4 Brics-Staaten gründen Entwicklungsbank und Reservefonds, Zeit online, 16.7.2014, www.zeit.de/politik/ausland/2014-07/brics-bankgruendung-brasilien

5 E. Ike Udogu, Liberating Namibia. The Long Diplomatic Struggle Between the United Nations and Namibia, Jefferson 2012; Der Namibia-Rat der Vereinten Nationen: Eine Zusammenfassung der zwanzig Jahre Bemühungen des Namibia-Rates für die Unabhängigkeit Namibias, Vereinte Nationen, New York 1988.

6 Näheres zur UNTAG: Daniel Lange, Deutsch-deutscher Dienst in Namibia, Vereinte Nationen (VN), 6/2013, S. 269–273.

7 Helmut Volger, Geschichte der Vereinten Nationen, München, 2. Aufl. 2008, S. 49–55; Hazem Zaki Nuseibeh, Palestine and the United Nations, London 1982.

Auf israelischer Seite nehmen die Stimmen zu, die einem palästinensischen Staat keine volle Souveränität gewähren wollen.

nen arabischen Staat und in die unter UN-Verwaltung zu stellende Stadt Jerusalem. Durch eine Wirtschaftsunion sollte die fortdauernde ökonomische Einheit gewährleistet werden. Der Vorschlag orientierte sich grundsätzlich an dem britischen Teilungsvorschlag der Peel-Kommission von 1939. Die an der Bevölkerungsstruktur orientierte UN-Grenzziehung mit einem *de facto* in drei Teile zerfallenden Palästina und einem *de facto* sogar in vier Teile zersplitterten Israel war jedoch deutlich komplizierter als der territorial arrondierte britische Teilungsvorschlag und damit nicht gerade erfolgversprechend. Im Übrigen hatte eine britische Folgekommission noch 1939 die Lösungsoption Landteilung als undurchführbar verworfen und stattdessen eine gemeinsame jüdisch-arabische Verwaltung empfohlen.

Der UN-Teilungsplan wurde am 29. November 1947 mit Resolution 181 (II) der Generalversammlung mit 33 Ja-Stimmen, 13 Nein-Stimmen und zehn Enthaltungen verabschiedet. Afrikanische und asiatische Staaten waren zu dieser Zeit allerdings noch in der Minderheit. Die jüdische Seite nahm den UN-Teilungsplan an, die arabische Seite lehnte ihn hingegen ab und kündigte Widerstand gegen einen jüdischen Staat an, da der Bevölkerung keine Gelegenheit zur Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes gegeben worden sei. Hinzu kam, dass zionistische Freischärler vor Ort eine Vergrößerung des jüdischen Territoriums zu erkämpfen suchten. Bereits vor der Beendigung des britischen Mandats, der Gründung des Staates Israel und dem Einmarsch arabischer Staaten (14. Mai 1948) waren heftige Kämpfe in Palästina im Gang sowie Fluchtbewegungen und Vertreibungen ausgelöst worden. Der UN-Sicherheitsrat beschloss am 11. Juni 1948 mit Resolution 50 die erste Friedensmission der UN überhaupt. Bei der Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands (UNTSO) handelte es sich um eine unbewaffnete militärische Beobachtermmission ohne zeitliche Befristung. Bis heute ist sie in Ägypten, Israel, Palästina, Jordanien, Libanon und Syrien tätig. Die Vereinten Nationen haben seit 1948 zahlreiche politische Initiativen zur Lösung des Nahost-Konflikts unternommen, ergänzende Friedensmissionen (UNEF I, UNEF II, UNDOF, UNIFIL I, UNIFIL II) entsandt sowie 1949 ein Hilfswerk für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) gegründet (heute fünf Millionen Menschen).

Zwischen 1993 und 1995 schlossen Israel und die Palästinensische Befreiungsorganisation (PLO) mit Unterstützung der UN Abkommen über die schrittweise Errichtung eines palästinensischen Staates. Bis heute konnten sie jedoch nicht vollständig umgesetzt werden. Israel hält weiterhin große Teile Palästinas besetzt. Dies ist unter anderem in der sehr unterschiedlichen Verhandlungsmacht beider Konfliktparteien begründet. Immerhin erreichte die Vertretung der PLO am 29. November 2012 den Beobach-

terstatus (non member observer state) bei den UN unter der Bezeichnung ›Staat Palästina‹. Damit hat sie bestimmte Rechte. Sie kann etwa als Vertragsstaat des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (Beitritt Januar 2015) die Untersuchung mutmaßlicher Kriegsverbrechen beantragen.

Beide Konfliktparteien verfolgen offiziell weiterhin das Teilungskonzept als Lösungsmodell. Auf israelischer Seite nehmen jedoch die Stimmen zu, die einem palästinensischen Staat keine volle Souveränität gewähren wollen. Auf palästinensischer Seite gewinnt die Forderung nach einer ›Ein-Staaten-Lösung‹ mit gleichberechtigten Bürgerrechten an Unterstützung. Von einer Unterstellung Jerusalems unter UN-Hoheit ist seit 1952 nicht mehr die Rede, als sich die UN letztmals mit diesem Thema befassten.

In den vergangenen Jahrzehnten zeigte sich, dass die regionalen und internationalen Mächte die bestimmenden Akteure im Nahen Osten sind, an erster Stelle die USA. Ohne deren tatkräftige Mitwirkung wird ein nachhaltiger Friedensschluss nicht möglich sein. Die Möglichkeiten der Vereinten Nationen im Nahost-Konflikt sind daher beschränkt.

Algerien

In Algerien startete die ›Front de Liberation Nationale‹ (FLN) im November 1954 den bewaffneten Freiheitskampf gegen Frankreich, um eine vollständige Unabhängigkeit durchzusetzen.⁸ Paris verteidigte Algerien besonders hartnäckig, da es rechtlich nicht als Kolonie, sondern als Teil des Mutterlands galt. Hier lebten eine Million französische Siedler, und die Metropole hatte umfangreiche Investitionen getätigt. Es gelang der FLN und ihren Unterstützern, die Algerien-Frage zunehmend auf die internationale Bühne zu bringen, obwohl sie völkerrechtlich als ›innere Angelegenheit‹ Frankreichs galt. Die Generalversammlung verabschiedete 1955 eine erste Resolution; 1957 wurde Frankreich erstmals kritisiert. In den Jahren 1958 und 1959 gelang es Paris, durch diplomatisches Werben eine Befassung zu verhindern. Doch 1960 bekräftigte die Generalversammlung das Recht der Algerier auf Selbstbestimmung; 1961 forderte sie die volle Unabhängigkeit.

Der französische Staatspräsident Charles de Gaulle hatte bereits 1959 eine Wende vollzogen und das Selbstbestimmungsrecht der Algerier grundsätzlich anerkannt. Doch suchte er zunächst eine enge Anbindung Algeriens an Frankreich aufrechtzuerhalten und verbat sich internationale Einmischung. De Gaulle musste schließlich den Forderungen der FLN weitgehend nachgeben. Nach direkten Verhandlungen mit der FLN wurde Algerien 1962 die volle Unabhängigkeit gewährt. Der von Paris angestrebte Verbleib der Algerien-Franzosen und ihr Schutz durch Minderheitenrechte konnte nicht erreicht werden: Als die Unabhängigkeit nahte, kam es zur Massenflicht der Algerien-Franzosen. Terroristische An-

Der ›Front de Liberation Nationale‹ gelang es, die Algerien-Frage zunehmend auf die internationale Bühne zu bringen, obwohl sie völkerrechtlich als ›innere Angelegenheit‹ Frankreichs galt.

schläge radikaler Algerien-Franzosen und Gegenterror der FLN hatten eine solche Lösung vereitelt.⁹

Zweifellos standen beim Kurswechsel de Gaulles realpolitische Erwägungen im Vordergrund. Doch hatte sich auch die Strategie der FLN ausgezahlt, den Konflikt zu internationalisieren. Bereits 1955 meinte der französische Generalgouverneur in Algier, dass die erstmalige Diskussion des Konflikts in der UN-Generalversammlung »mehr als eine Ladung Waffen« für die FLN wert sei.¹⁰ Im Januar 1957 organisierte die FLN zeitgleich zur Debatte in der Generalversammlung einen Generalstreik in Algerien, was die frankreichkritische Resolution beeinflusst haben dürfte. Gerade die öffentliche Anprangerung französischer Folterpraktiken schadete dem internationalen Ansehen Frankreichs erheblich. Damit vollzog sich auch im Mutterland ein Meinungsumschwung.

Zypern

In der britischen Kronkolonie Zypern appellierte der Führer der Zyperngriechen Erzbischof Makarios III. erstmals 1953 an die Vereinten Nationen und forderte die Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts.¹¹ Ein Jahr später wandte sich Griechenland mit demselben Ziel an die UN. Unter Selbstbestimmung verstanden Zyperngriechen und Griechen aber nicht die Unabhängigkeit, sondern den Anschluss der Insel an Griechenland (Enosis). Hingegen sprachen sich die Zyperntürken (ein Drittel der Bevölkerung) und die Türkei für den Status quo aus beziehungsweise strebten für den Fall einer Veränderung die Teilung der Insel (Taksim) an. Am 24. September 1954 beschäftigte sich die Generalversammlung erstmals mit dem Problem. Zyperngriechen und Griechen hatten aber mit ihren Vorstößen wenig Erfolg, da gerade asiatische und afrikanische Staaten unter Entkolonialisierung in erster Linie die Unabhängigkeit verstanden und Griechenland Annexionsabsichten unterstellten. Am 26. Februar 1957 forderte die Generalversammlung mit Resolution 1013 (XI) eine »friedliche, demokratische und gerechte Lösung«.

Inzwischen hatte die zyperngriechische Befreiungsbewegung »Ethniki Organosis Kyprion Agoniston« (EOKA) am 1. April 1955 den bewaffneten Kampf zugunsten der »Enosis« aufgenommen. Nach Angriffen auf Zyperntürken drohte ein Bürgerkrieg. Schließlich einigten sich Griechenland, die Türkei und Großbritannien 1959 ohne internationale Vermittlung in den Zürcher und Londoner Abkommen auf die Gründung einer Republik Zypern. Die trilateral erarbeitete Verfassung beinhaltete weitreichende Repräsentations- und Vetorechte für die zyperntürkische Volksgruppe. Der Anschluss an einen anderen Staat wurde verboten, ebenso die einseitige Änderung der Verfassung. Griechenland, Türkei und Großbritannien erhielten den Status von Garantiemächten, die bei Vertragsverletzungen intervenieren durften (ob auch militärisch, ist bis heute

völkerrechtlich umstritten). Der künftige Staat Zypern wurde damit in seiner Souveränität eingeschränkt. Am 16. August 1960 wurde die Insel unabhängig und kurz danach in die UN aufgenommen.

Als die Zyperngriechen 1963 daran gingen, wichtige Verfassungsbestimmungen einseitig zu verändern, kam es zu Zusammenstößen zwischen beiden Volksgruppen. Radikale zyperngriechische Milizen griffen Zyperntürken an, die kleinere Volksgruppe wurde in Enklaven gedrängt und unterlag dort einem Embargo. Die Türkei drohte mit einer Militärintervention. Da eine britische Friedenstruppe nicht zur Beruhigung beitragen konnte und die Zyperngriechen ein ersatzweises Engagement der NATO ablehnten, entsandte der UN-Sicherheitsrat am 4. März 1964 mit Resolution 186 die leicht bewaffnete Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP). Sie sollte dazu beitragen, dass ein Wiederaufleben der Kampfhandlungen verhindert und eine baldige Rückkehr zur Normalität erreicht wird. Doch blieb die Belagerung der Zyperntürken bestehen, und es erfolgte keine Rückkehr zu den verfassungsrechtlichen Regelungen von 1960.

Mit offenkundiger Unterstützung der Athener Militärjunta putschten am 15. Juli 1974 Offiziere der zyprischen Nationalgarde. Erneut kam es zu Angriffen auf Zyperntürken, und der verfassungswidrige Anschluss an Griechenland wurde vorbereitet. Daraufhin griff die Garantiemacht Türkei am 20. Juli militärisch zum Schutz der Zyperntürken ein. In einer Folgeoperation wurden vom 14. bis 16. August 38 Prozent des Territoriums erobert. Seitdem ist die Insel zweigeteilt. Die ethnische Struktur wurde durch Flucht, Vertreibung und Bevölkerungsaustausch grundlegend verändert. Am 15. November 1983 wurde einseitig eine bislang nur von der Türkei anerkannte Türkische Republik Nordzypern (TRNZ) ausgerufen.

Der Sicherheitsrat bekräftigte am 20. Juli 1974 mit Resolution 353 die Unabhängigkeit und territoriale Unantastbarkeit Zyperns und forderte den Abzug ausländischer Truppen. Zwischen 23. Juli und 16. August 1974 forderte er in den Resolutionen 354, 355 und 357 bis 360 die Aufnahme von Verhandlungen; er missbilligte das militärische Vorgehen der

Zyperngriechen und Griechen hatten mit ihren Vorstößen wenig Erfolg, da asiatische und afrikanische Staaten unter Entkolonialisierung die Unabhängigkeit verstanden und Griechenland Annexionsabsichten unterstellten.

Nach Abwendung der Angriffe der zyprischen Nationalgarde auf Zyperntürken wurde am 15. November 1983 einseitig eine bislang nur von der Türkei anerkannte Türkische Republik Nordzypern ausgerufen.

⁸ Ansprenger, a.a.O. (Anm. 1), S. 228-237; Alistair Horne, *A Savage War of Peace*, London 1987.

⁹ Lawrence Ziring, Roberto E. Riggs, Jack C. Plano, *The United Nations. International Organization and World Politics*, Belmont, 4. Aufl. 2005, S. 386.

¹⁰ Zitiert nach Horne, a.a.O. (Anm. 8), S. 124.

¹¹ Pavlos Tzermias, *Geschichte der Republik Zypern. Mit Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Insel während der Jahrtausende*, Tübingen, 4. Aufl. 2004; Martin Pabst, *Bewegung auf Zypern, aber nicht im Zypern-Konflikt. Der gescheiterte Vermittlungsversuch des UN-Generalsekretärs, VN, 4/2003*, S. 121-128.

Türkei und forderte erneut den Abzug ausländischer Soldaten. Die Ausrufung der TRNZ wurde mit Resolution 541 vom 18. November 1983 als »illegal« verurteilt.

Die regelmäßig verlängerte Stationierung der UNFICYP trug dazu bei, die von der türkischen Seite finalisierte Zweiteilung der Insel zu zementieren.

Seither haben die UN-Generalsekretäre und ihre Zypern-Sondergesandten mit zahlreichen Initiativen versucht, Verhandlungen zwischen Zyperngriechen und Zyperntürken voranzubringen. Die Bemühungen gipfelten 2002 im »Annan-Plan«, der eine Konföderation von zwei weitgehend selbstständigen Teilstaaten vorschlug. In einem Plebiszit wurde der Lösungsplan von den Zyperntürken angenommen, von den Zyperngriechen aber abgelehnt. Im Jahr 2015 gelang es den UN endlich wieder, direkte Gespräche in Gang zu bringen.

Seit 1974 ist die UNFICYP in einer Pufferzone entlang den Waffenstillstandslinien stationiert. Ihre Präsenz hat dazu beigetragen, das Wiederaufflammen von Feindseligkeiten zu verhindern. Tatkräftig hat sie humanitäre Aktivitäten und vertrauensbildende Maßnahmen unterstützt. Die regelmäßig verlängerte Stationierung trug allerdings auch dazu bei, in den Jahren 1964 bis 1974 die von der zyperngriechischen Seite verantwortete Aussetzung der Verfassung und seit 1974 die von der türkischen Seite finalisierte Zweiteilung der Insel zu zementieren.

Westsahara

Die Spanische Sahara (Westsahara) wurde 1963 vom UN-Entkolonialisierungsausschuss als abhängiges Gebiet eingestuft; 1966 forderte die Generalversammlung erstmals Spanien auf, ein Referendum unter den Einwohnern mit der Option der Unabhängigkeit abzuhalten.¹² Als Spanien hinhaltend taktierte, nahm die Befreiungsbewegung »Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro« (POLISARIO-Front) im Mai 1973 den bewaffneten Kampf auf. Schließlich lenkte Spanien ein und führte 1974 als Vorbereitung für ein Plebiszit eine Volkszählung durch.

Doch traten nun Marokko und Mauretanien auf den Plan, die mit Bezug auf angebliche historische Rechte territoriale Ansprüche anmeldeten. Auf deren Initiative holte die Generalversammlung im Dezember 1974 ein Rechtsgutachten des IGH ein. Dieser erkannte zwar am 16. Oktober 1975 gewisse Verbindungen dieser Staaten mit der Westsahara an, doch hielt er sie nicht für ausreichend, um eine Gebietsübertragung zu rechtfertigen. Das Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung sei übergeordnet.

Verhindert wird seine Umsetzung durch die seit 1976 andauernde marokkanische (und zeitweise mauretanische) Besetzung. Denn die durch den »Grünen Marsch«, eine staatlich organisierte Massendemonstration hunderttausender Marokkaner an der Grenze, unter Druck gesetzte Kolonialmacht Spanien hatte mit Marokko und Mauretanien eine Übereinkunft geschlossen und sich ohne Befragung der Bevölke-

rung zurückgezogen. Das fragwürdige Abkommen von Madrid vom 14. November 1975 sicherte Spanien als Entschädigung eine fortdauernde Beteiligung an den Phosphatvorkommen und Fischbeständen des Territoriums zu. Zehntausende Saharais flohen 1975/1976 nach Algerien, wo sie und ihre Nachkommen bis heute in Flüchtlingslagern leben und vom Hohen Flüchtlingskommissar der UN betreut werden.

Seit 1979 ist die Frente Polisario von der Generalversammlung als legitime Repräsentantin des saharaischen Volkes anerkannt. Nach 15-jährigem Krieg einigte sie sich 1991 mit Marokko auf einen Waffenstillstand und die Abhaltung eines von den UN organisierten Referendums über die Unabhängigkeit oder den Anschluss an Marokko. Mit Resolution 690 vom 29. April 1991 entsandte der Sicherheitsrat die Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO). Ihre Aufgabe ist es, den Waffenstillstand zu überwachen und ein Referendum durchzuführen.

Insbesondere Marokko hat die Umsetzung aber bis heute verzögert, da es immer neue Einsprüche gegen die im Jahr 2000 fertiggestellte Liste der identifizierten Wahlberechtigten einreichte. Auch bietet das Königreich inzwischen anstelle der völkerrechtlich gebotenen Unabhängigkeitsoption nur noch eine Autonomielösung an.

Die in einer Pufferzone zwischen den Konfliktparteien stationierte MINURSO konnte dazu beitragen, dass ein Wiederaufflammen des bewaffneten Konflikts verhindert wurde. Ihre nun schon 24 Jahre andauernde Stationierung ist jedoch zwiespältig: Einerseits unterstreicht die UN-Präsenz die Tatsache, dass der Konflikt nicht gelöst ist, andererseits trägt sie auch zur faktischen Fortführung des – die Besatzungsmacht begünstigenden – Status quo bei. Die im Namen MINURSO enthaltene Aufgabe zur Organisation eines Referendums konnte sie bis heute nicht erfüllen, da sich der Sicherheitsrat nicht entschließen konnte, Druck auf intransigente Konfliktparteien auszuüben.

Republik Kongo (später Zaïre, heute Demokratische Republik Kongo)

Wie das Beispiel Palästinas gezeigt hatte, löste die Entlassung in die Unabhängigkeit nicht nur Konflikte, sondern schuf auch neue. Im Jahr 1960 wurden die UN in einen Bürger- und Sezessionskrieg in der Republik Kongo hineingezogen.¹³ Die Kolonialmacht Belgien hatte ein Jahr zuvor überraschend beschleunigt, dem Land binnen kurzer Frist die Unabhängigkeit zu gewähren. Politische Parteien waren erst in der Entstehung, einheimische Fachleute Mangelware. Eine Woche nach der Unabhängigkeit (30. Juni 1960) brachen Meutereien und Ausschreitungen gegen Europäer aus. Verbliebene belgische Truppen intervenierten ohne Ermächtigung durch den Stationierungsvertrag, und zwei Provinzen (Ka-

Ihr Mandat zur Organisation eines Referendums konnte MINURSO bis heute nicht erfüllen, da sich der Sicherheitsrat nicht entschließen konnte, Druck auf intransigente Konfliktparteien auszuüben.

tanga und Kasai) erklärten mit Unterstützung belgischer Wirtschaftskreise und ausländischer Söldner einseitig die Unabhängigkeit.

Auf Bitte der kongolesischen Regierung und mit Ermunterung der USA entsandte der Sicherheitsrat mit Resolution 143 vom 14. Juli 1960 die Operation der Vereinten Nationen in Kongo (ONUC). Ihre Aufgaben waren die Unterstützung der Regierung bei der Wiedergewinnung von Stabilität und die Überwachung des Abzugs der belgischen Truppen. Auf wenige Monate angelegt, blieb die Mission schließlich vier Jahre im Land. Durch weitere Resolutionen wurde ihr Mandat um die Aufrechterhaltung der staatlichen Integrität gegenüber Sezessionsversuchen und die Durchsetzung des Abzugs ausländischer Söldner erweitert. Die ursprünglich nur zur Selbstverteidigung mandatierte ONUC wurde mit den Resolutionen 161 und 169 vom 21. Februar beziehungsweise 24. November 1961 ermächtigt, Gewalt zur Erreichung dieser Ziele einzusetzen. Hierfür wurde sie mit schweren Waffen wie Mörsern und Artilleriegeschützen, ja sogar Kampfflugzeugen ausgerüstet.

Der auf 19 800 Personen (Juli 1961) angewachsenen ONUC gelang es, bis Anfang 1963 die Sezessionen zu beenden. Die Mittel waren umstritten, so forderten ihre brachialen Offensiven in Katanga viele zivile Opfer. Ihre passive Haltung gegenüber dem von Oberst Joseph-Désiré Mobutu verantworteten Staatsstreich sowie der Verfolgung und Ermordung des abgesetzten Ministerpräsidenten Patrice Lumumba wurde von Entwicklungsländern und der Sowjetunion heftig kritisiert. Die ONUC wurde beschuldigt, zu sehr den Wünschen der USA entgegenzukommen, von deren Finanzierung sie abhing. Die Sowjetunion hatte UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld deshalb die Anerkennung entzogen und betrieb vorübergehend die Umwandlung seines Amtes in eine Troika, bestehend aus je einem Repräsentanten der Ersten, Zweiten und Dritten Welt.

Hammarskjöld fiel der Kongo-Krise sogar zum Opfer. Am 18. September 1961 stürzte er bei einem Vermittlungsversuch in Nord-Rhodesien (heute Sambia) unter bis heute ungeklärten Umständen mit dem Flugzeug tödlich ab. Er teilte sein Schicksal mit 250 ONUC-Angehörigen, die zwischen 1960 und 1964 ums Leben kamen. Im Juni 1964 wurde die Mission abgezogen. In den in diesem Jahr ausbrechenden ideologischen, vom Ost-West-Konflikt beeinflussten Bürgerkrieg griff sie nicht mehr ein. Neben Kampfeinsätzen hat sie auch Flüchtlingen Schutz gewährt, humanitäre Aktivitäten unterstützt sowie spontan fehlende Verwaltungskräfte ersetzt.

Bis 1988 wurde keine UN-Friedensmission mehr in postkoloniale Konflikte entsandt. Angesichts der zwiespältigen Bilanz der – kurzfristig abgerufenen – Kongo-Mission drängten sich die UN nicht danach, und die beiden Supermächte waren nicht mehr interessiert, ihr eine entsprechende Rolle zuzuweisen.

Resümee

Sicherlich hätten sich die Kolonien auch ohne Unterstützung der UN emanzipiert. Zwei grundsätzlich antikolonial eingestellte Staaten, die USA und die Sowjetunion, waren 1945 zu globalen Führungsmächten aufgestiegen. Der Widerstand der einheimischen Völker nahm stetig zu und erhöhte die Kosten für die Behauptung der Kolonialherrschaft. In Paris, Brüssel, Den Haag und London nahm sowohl bei den Regierungen als auch den Wählern ab Mitte der fünfziger Jahre die Bereitschaft ab, die überseeischen Territorien zu behaupten. Auch Spanien und Portugal zogen schließlich nach.

Doch begleiteten und beschleunigten die UN den in ihrer Charta propagierten Prozess der Entkolonialisierung. Vor dem Hintergrund fortdauernder Staatensouveränität waren sie dabei weniger ein Akteur, sondern ein Forum. Schließlich gelang es der Generalversammlung mit Resolution 1514 (XV), Entkolonialisierung zur völkerrechtlichen Pflicht zu erheben.

Von den Vereinten Nationen legitimierte exekutive Maßnahmen gegen Kolonialmächte blieben auch nach 1960 eine seltene Ausnahme. Der Sicherheitsrat hielt sich in kolonialen Fragen zurück, aufgrund der starken Stellung Frankreichs und Großbritanniens sowie aufgrund von Bedenken der USA hinsichtlich einer möglichen regionalen Destabilisierung.

Für die jungen Nationen in Afrika, Asien und Ozeanien waren die UN der wichtigste Bezugsrahmen. Hier konnten sie gegen die Vorherrschaft der alten Mächte tätig werden, Allianzen schmieden, Profil gewinnen sowie Souveränität nach innen und außen demonstrieren. Das UN-System bot Arbeitsstellen und Aufstiegsmöglichkeiten, und mit vielfältigen Programmen trug es in den neuen Mitgliedstaaten zur Bildung von Funktionseliten und zur sozioökonomischen Entwicklung bei. Mitunter waren die Erwartungen an die UN unrealistisch hoch.

Überwiegend verlief die Entkolonialisierung friedlich, doch in manchen Gebieten brachen bewaffnete Konflikte aus. Auch wenn die Supermächte den Spielraum der Vereinten Nationen während des Ost-West-Konflikts begrenzten, konnten diese durch Vermittlungsbemühungen, Überwachung von Abstimmungen und Wahlen, Entsendung von Friedensmissionen und anderes mehr doch wichtige Beiträge zur Konfliktlösung leisten.

Die Sowjetunion hatte UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld die Anerkennung entzogen und betrieb vorübergehend die Umwandlung seines Amtes in eine Troika.

Sicherlich hätten sich die Kolonien auch ohne Unterstützung der UN emanzipiert, doch beschleunigten die Vereinten Nationen den in ihrer Charta propagierten Prozess der Entkolonialisierung.

12 Yahia H. Zoubir, Daniel Volman, *International Dimensions of the Western Sahara Conflict*, Santa Barbara 1993; Martin Pabst, *Verhätete Fronten. Weiterhin Stillstand in der Westsahara-Frage*, VN, 3/2005, S. 92–96, und ders., *Listen und Einsprüche. Westsahara: MINURSO nur teilweise erfolgreich*, VN, 2/2000, S. 67ff.

13 Jane Boulden, *Peace Enforcement: The United Nations Experience in Congo, Somalia, and Bosnia*, Westport 2001, S. 21–50.