

10. August 1978

Notiz an den Departementschef

15 Jahre Organisation der
Afrikanischen Einheit (OAU)
und Gipfeltreffen in Khartoum

I. Das Wesen der OAU

Am 25. Mai 1978 jährte sich zum 15. Mal der Gründungstag der Organisation der Afrikanischen Einheit. Nach den Vorbereitungsarbeiten der Ministerkonferenz fand vom 18. bis 22. Juli das 15. Gipfeltreffen der OAU-Mitglieder statt. Diese beiden Ereignisse verdienen wohl eine kurze Betrachtung, nicht zuletzt deshalb, weil die afrikanischen Staaten mit 49 Stimmen in den Willensbildungsmechanismen der UNO ein gewichtiges Wort mitzureden haben. Einzelne Prinzipien ihres aussenpolitischen Verhaltens, die sich in den UNO-Debatten niederschlagen, finden gelegentlich zuerst ihren Ausdruck in OAU-Resolutionen.

Es ist nicht leicht, über den realen Wirkungsbereich der OAU ein klares Bild zu gewinnen. Der Rahmen der Urteile über die Organisation umfasst an seinen Extrempunkten einerseits die Feststellung, dass das Hauptverdienst der OAU nach 15-jähriger Tätigkeit darin liege, dass sie überhaupt noch bestehe, andererseits die zweckoptimistische Selbstbewertung durch die Exekutivorgane der Organisation. Mit überraschender Regelmässigkeit verweist die westliche Presse vor den Jahresgipfeln auf die immer brüchiger werdende "Einheit" des schwarzen Kontinentes und auf seine wachsende Spaltung. Nach der Konferenz in Khartoum sprach man sogar von einem Scheitern des Treffens, da es nicht gelungen sei, die grossen Krisenherde, wie die Konflikte zwischen Aethiopien und Somalia oder Libyen und dem Tschad zu entschär-

Derartige Stellungnahmen gehen von wirklichkeitsfremden Erwartungen in das Durchsetzungsvermögen der Organisation aus. Sie verkennen auch oft die politischen Grundlagen und den Charakter der OAU, die im Wesentlichen ein Meinungsforum afrikanischer Staatsoberhäupter bildet, welches sich vorwiegend mit aussenpolitischen Leitlinien unter sorgfältiger Vermeidung der Einmischung in innere Angelegenheiten der Mitglieder beschäftigt.

Die Tatsache, dass sich die OAU mit einer Frage befasst, bedeutet nicht etwa, dass sie imstande wäre, dieselbe auch zu klären. Ein afrikanischer Beobachter ging sogar bis zur These, dass die OAU wahrscheinlich nicht mehr da sei, um Probleme zu lösen. Diese etwas überspitzte Formulierung kommt jedoch dem Kern der Sache sehr nahe: der Versuch der Organisation, in einem Streit Partei zu ergreifen, würde ihre Existenz bedrohen und ausserdem hätte sie gar nicht die Macht, einen gefassten Entschluss zur unbedingten Anwendung zu bringen, da sich annähernd bei allen bilateralen Konflikten die massgebenden Kräftefelder weit über Afrika hinaus erstrecken. Warum also überhaupt einen Entscheid fällen ... ? Sogar bei fundamentalen Traktanden, wie denjenigen Südafrikas und Rhodesiens, gelingt es der OAU nicht, alle Mitglieder zur Einhaltung von Resolutionen zu bewegen. Die Wirtschaftsbeziehungen Malawis mit den beiden verfeindeten Ländern und die offenen Sympathien seines Präsidenten Banda für die "interne Lösung" der Rhodesienfrage bezeugen dies.

Auch bei sogenannten "inneren" Angelegenheiten der einzelnen Länder ist die OAU weitgehend handlungsunfähig, einmal weil die Mitglieder eifersüchtig auf ihre Souveränität bedacht sind und weil in den instabilen afrikanischen Verhältnissen an sich innere Probleme häufig eine Ausstrahlung, zumindest auf die Nachbarstaaten, haben. Veränderungen des ideologischen Kurses, Stammesgegensätze, rivalisierende politische Gruppen und Sezessionsbewegungen lassen in den umliegenden Ländern voneinander abweichende Interessenlagen entstehen - solche blockieren geradezu automatisch die Beschlusskompetenz der OAU.

Der politische Zweck, das geringe Jahresbudget (rund 12 Mio. US \$) und die schlechte Zahlungsmoral der Mitglieder hindern die Organisation beinahe vollständig an Aktivitäten in anderen Gebieten, wie etwa der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung. In anbetracht dieser Mängel verdeutlicht sich das eigentliche Wesen der OAU, als ein Musserst lockerer Zusammenschluss afrikanischer Staaten auf dem kleinsten gemeinschaftlichen Nenner, in welchem trotz aller Schwierigkeiten der Kern einer panafrikanischen Einheit ruht. Unzweifelhaft wird sich diese in den nächsten Jahren in irgendeiner Form erhalten. Ungeachtet der gegenwärtig ausgeprägten Spannungen besteht für die Länder Afrikas ein übergeordnetes Interesse als politisch-soziale und geschichtliche Besonderheit, die ein Minimum an Koordination in internationalen Fragen verlangt.

Der Staatschef des Landes, das als Gastgeber der Gipfelkonferenz amtiert, übt während eines Jahres das Präsidium der Organisation aus. Bekanntlich oblag dies 1975/76 Idi Amin Dada von Uganda. Es wäre verfehlt, daraus Schlüsse für die Gesamtorganisation ziehen zu wollen, denn es handelte sich eher um einen unglücklichen Zufall, bedingt durch den komplizierten regionalen Verteilungsschlüssel. Zudem kommt der Funktion des Präsidenten faktisch ein geringes Gewicht zu. So äusserte sich Omar Bongo von Gabun am Ende seiner Amtszeit wie folgt: "Personne n'écoute le président, personne ne lui rend compte de rien ...".

II. Auswahl der Ergebnisse des Gipfeltreffens in Khartoum

1. Allgemeines

Die Konferenz stand unter der Leitung des sudanesischen Präsidenten Numeiri, der turnusgemäss bis zum 16. Gipfel in Monrovia (Liberia) den Vorsitz der OAU während eines Jahres ausüben wird. Nachdem Widerstand gegen den bisherigen Generalsekretär Eteki aus Kamerun laut geworden war, trat dieser zurück. Der damalige togolesische Aussenminister Edem Kodjo wurde zu

seinem Nachfolger gewählt. Die Staatschefs verabschiedeten 57 Resolutionen in einem weiten Spektrum, beginnend bei der Aufstellung einer interafrikanischen Streitmacht bis zur Förderung der Eingeborenenmedizin. Die Lösung kontroverser Probleme wurde durch die in der OAU bewährte Methode umgangen, keine strittigen Beschlüsse zu erzwingen, sondern zu vermeiden.

2. Ausländische Interventionen und panafrikanische Streitmacht

Bei den Debatten über ausländische Interventionen in Afrika kam es teilweise zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen dem Lager der frankophonen Westafrikaner und den Progressiven, die sich auf sowjetisch-kubanische Hilfe abstützen. Schliesslich einigte man sich auf eine Resolution, die das Recht jedes Landes bekräftigt, zum Schutze seiner territorialen Integrität alle geeigneten Massnahmen zu ergreifen und damit auch um die Hilfe eines anderen Staates zu bitten. Gleichzeitig werden Versuche nichtafrikanischer Mächte verurteilt, die Stabilität in Afrika zu beeinträchtigen. Auf die konkreten Verhältnisse übertragen, hebt sich diese Erklärung von selbst auf, da die Betroffenen zwar das Recht haben, Kuba und Frankreich um Unterstützung anzugehen, aber beide dieser ausserafrikanischen Staaten von ihren Gegnern bezichtigt werden können, die Stabilität des Kontinentes zu gefährden.

Nachdem die progressiven und anglophonen Afrikaner, unter ihnen das gemässigte Kenia, den Vorschlag des Pariser Gipfels zur Schaffung einer panafrikanischen Streitmacht bereits vor der Konferenz in Khartoum verworfen hatten, war ein diesbezüglicher Durchbruch auszuschliessen. Mittels Ueberweisung dieser Frage an den seit langem nicht mehr aktiven Verteidigungsausschuss wurde ein Entscheid aufgeschoben. Heftig wandte man sich gegen entsprechende Anregungen, die nicht von den Afrikanern selbst ausgingen.

3. Australafrika

Ein zentrales Anliegen der OAU ist die "Ausrottung aller Formen des Kolonialismus". Mit der Aufgabe der portugiesischen Ueberseegebiete und der Unabhängigkeit Djiboutis konzentrieren sich die Anstrengungen auf Rhodesien, Namibia und Südafrika. Der Gipfel spielte auf die Bemühungen im amerikanischen Kongress an, die Sanktionen gegen Rhodesien aufzuheben. Er erklärte, dass "jeder Bruch der Sanktionen ein Anschlag auf die Würde der afrikanischen Völker sei" und forderte den Sicherheitsrat auf, die Sanktionen zu erweitern. Die mehrdeutige Haltung gegenüber den konkurrierenden rhodesischen Befreiungsbewegungen, welche bereits 1977 in Libreville eingenommen wurde, blieb in den Grundzügen unverändert. Die Patriotische Front erlangte nur die Anerkennung als einzige Guerillatruppe und nicht als einzige Vertreterin Zimbabwes.

Was Namibia anbelangt, heisst eine Resolution die Konfliktschlichtung auf der Basis der Vorschläge der fünf westlichen Sicherheitsratsmitglieder gut. Gleichzeitig stärkt sie der SWAPO den Rücken, indem diese als einzige rechtmässige Vertretung des namibischen Volkes betrachtet wird. Die Erklärung sieht in der Walvis Bay einen integralen Bestandteil des namibischen Territoriums. Die OAU zeigt Befremden über die Oellieferungen an Südafrika und strebt ein allgemeines Oelembargo an. Sie ist der Ansicht, dass die UNO zusätzliche Sanktionen gegen Südafrika ergreifen sollte, wie etwa die Drosselung von Investitionen und ein Verbot atomarer Zusammenarbeit.

4. Verschiedenes

Ein Vergleich der Machtergreifung der MPLA in Angola mit dem jüngsten Staatsstreich auf den Komoren erhellt die Schwierigkeiten der OAU, sich zu gradlinigen Erklärungen durchzuringen. Der Tatbestand des äusseren Einflusses erschien im Fall der Komoren als derart offensichtlich, dass die Delegation aus

- 6 -

Moroni von der Konferenz ausgeschlossen blieb. Als Begründung dafür wurde die fragwürdige Legitimität der Regierung angegeben, die durch Söldner in ihr Amt gelangt sei. Was die schwerwiegenden Probleme des Kontinentes anbelangt, war die Organisation ausserstande, Lösungen aufzuzeichnen. Eine Kommission soll einem Sondergipfel ein Gutachten über die Westsaharafrage vorlegen. Bereits bestehende Ausschüsse erhielten den Auftrag, weiterhin an der Schlichtung der Krisen Tschad/Libyen, Aethiopien/Somalia und Aethiopien/Sudan (Unterstützung der erythräischen Befreiungsbewegungen) zu arbeiten. Seit dem Schulterschluss von Arabern und Schwarzafrikanern gehört die Verurteilung Israels zum Ritual der jährlichen Veranstaltungen. Als Erfolg der spanischen und französischen Diplomatie ist die Abweisung von Anträgen Libyens und Algeriens zu betrachten, die Entkolonialisierung der Kanaren und der Insel Réunion voranzutreiben.

Politisches Sekretariat

J. Cuendet

Kopien an:

- Herrn Botschafter A. Weitnauer
- Herrn Botschafter E. Diez
- Herrn Botschafter A. Hegner
- Herrn Botschafter J. Iselin
- Herrn Botschafter M. Heimo
- Frau Botschafter F. Pometta
- Herrn Botschafter J. Cuendet
- Herrn Minister J. Zwahlen
- Herrn H. Renk
- Herrn A. Greber
- Herrn F. Nordmann