

Greg Mills

Die Vereinigten Staaten und Afrika. Eine Betrachtung aus südafrikanischer Perspektive

Stationen des März-Besuchs des US-Präsidenten ins südlich der Sahara gelegene Afrika waren die vor allem wirtschaftlich starken Länder der Region: Ghana, Uganda, Ruanda, Südafrika, Botswana und Senegal. Die Absicht Clintons war es hierbei, die zuvor begangenen Fehler der amerikanischen Afrikapolitik zu korrigieren und – unterstützt durch die zeitgleiche Unterzeichnung der AGOA – auf eine Verbesserung der jeweiligen Investitionsbeziehungen hinzuarbeiten. Wenn auch der spätere Ausbruch von Konflikten in verschiedenen afrikanischen Ländern manche von einem Scheitern der Afrikapolitik Clintons sprechen ließ, so bleibt die Reise doch ein Schritt auf dem Wege zur Verwirklichung des Traums von einer ‘afrikanischen Renaissance’ – jener Vision, die zuerst von Politikern Südafrikas, des bedeutendsten Partners der USA in der Region, artikuliert worden war.

“Wenn amerikanische Parteiideologen überhaupt jemals an Afrika dachten, dann fragten sie gewöhnlich, was wir im Hinblick auf Afrika tun können. Dies war die falsche Art von Fragen. Heute lautet die richtige Frage: “Was können wir gemeinsam mit Afrika tun?” ... Ja, noch braucht Afrika die Welt, aber ebenso gilt – und dies mehr denn je -, daß die Welt Afrika braucht.” (Präsident Bill Clinton, Kapstadt, 26. März 1998¹⁾)

Präsident William Jefferson Clinton und ein 800 Mann starkes Gefolge, das die First Lady sowie ein über 150-köpfiges Pressecorps einschloß, statteten dem südlich der Sahara gelegenen Afrika im März 1998 einen zwölf-tägigen Besuch von bahnbrechender Bedeutung ab. Die Reise bot ein neues Prisma für die Sicht auf die amerikanischen Beziehungen zu Südafrika sowie den Rest des Kontinents und wurde von Mitgliedern der Administration des Präsidenten als Reise angekündigt, bei der es um “Substanz” und “Details” gehe und die “symbolisch” sei “in dem Sinne, daß sie einen neuen Rahmen für das Engagement auf dem Kontinent schaffe”.

Doch jenseits von Übertreibung und Schönfärberei – wozu führte der Besuch und war er sowohl aus der Perspektive Washingtons als auch aus derjenigen Pretorias bedeutsam? Anders gefragt, welche Möglichkeiten eröffnet er für die Zukunft der amerikanischen Beziehungen zum afrikanischen Kontinent?²⁾

Der Nutzen für Washington

Für Präsident Clinton hatte die Reise zumindest vier handfeste Vorteile. Sie zu erläutern wird zur Erklärung der relativen Bedeutung beitragen, die dieser dem Kontinent sowie den von ihm besuchten Ländern beimißt. Alle diese Vorteile waren jedoch grundsätzlich innenpolitischer Natur.

Zum ersten beabsichtigte der Aufenthalt, die Mißerfolge aufzuwiegen, die der Präsident im Laufe seiner ersten Amtszeit in seiner Außenpolitik gegenüber Afrika hatte verzeichnen müssen – das Somalia-Debakel und die Tat-

sache, daß er angesichts vieler Warnungen die Vorbereitung und Durchführung des ruandischen Völkermords im Jahre 1994 lediglich aus der Distanz beobachtet hatte. Im Bewußtsein der im Süden liegenden Wurzeln Clintons müssen dessen afro-amerikanische Wähler trotz ihrer – um das mindeste zu sagen – Enttäuschung über die Tatenlosigkeit des Präsidenten angesichts dieser Ereignisse durch die März-Tournee ermutigt worden sein. Schließlich wurde diese propagandistisch nicht nur als die längste Auslandsreise Clintons angepriesen, sondern sie war auch erst die zweite Reise – nach derjenigen Jimmy Carters vor über zwanzig Jahren -, die je ein US-Präsident nach Afrika unternommen hat. Im Falle Carters wurde die Afrika-Etappe an eine Reise nach Venezuela und Brasilien angehängt und der Präsident machte auch lediglich in zwei Ländern – Nigeria und Liberia – Station.

Zum zweiten mußte der Besuch auch eine willkommene Abwechslung nach den angeblich daheim begangenen Fehlritten des Präsidenten mit sich bringen. Clintons Erscheinen in der Gesellschaft von Präsident Mandela und seiner Regenbogennation rücken seine derzeit laufenden Washingtoner Auftritte mit Monica Lewinsky, Paula Jones, Kenneth Starr und anderen zweifellos in den Hintergrund.

Zum dritten wurde die positive Symbolik der Reise durch die praktisch zeitgleich erfolgte Verkündung jenes US-Gesetzes unterstrichen, das diejenigen afrikanischen Staaten, die sich in stetigem Wirtschaftswachstum (und auf stetigem Reformkurs) befinden, quasi belohnen sollte. Das Gesetz zu Wachstum und Chancen in Afrika (African Growth and Opportunity Act, AGOA), das im März 1998 vom Repräsentantenhaus mit einer komfortablen 50-Stimmen-Mehrheit gebilligt und dem Senat vorgelegt wurde, sieht die Bildung eines Amerikanisch-Afrikanischen Wirtschaftsforums – nach dem Vorbild des Asiatisch-Pazifischen APEC-Forums – vor, die Schaffung einer Freihandelszone mit ausgesuchten afrikanischen Staaten bis zum Jahre 2020, die Ausweitung des Allgemeinen Präferenzsystems, die Befürwortung von Schuldennachlässen sowie die Vergabe von Darlehensgarantien zur Förderung afrikanischer Investitionen. Diese Vorteile stellen ein Angebot an diejenigen afrikanischen Nationen dar, die ihre wirtschaftlichen und politischen Systeme liberalisieren. Mit diesem Gesetz sollen neue Wege im Verhältnis zwischen den USA und Afrika eingeschlagen werden, das historisch gesehen durch die postkolonialen Beziehungen sowie diejenigen aus der Zeit des Kalten Krieges belastet ist, um sich so von einem in der Vergangenheit gültigen, auf Hilfe und Abhängigkeit basierendem Verständnis fortzubewegen hin auf Handelsbeziehungen mit Afrika, auf Investitionen und auf Unabhängigkeit.

Interessanterweise fand das Gesetz während der März-Reise nur wenig Unterstützung durch Präsident Mandela oder seine Regierung, was die US-interne Opposition afrikanischer Lobbyisten widerspiegelt. Randall Robinson von der in Washington ansässigen TransAfrica behauptete im März, das Gesetz sei das “Gesetz zur faktischen Rekolonisation Afrikas”, da es den Versuch darstelle, die schlimmsten Elemente des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) mit denjenigen der “harten Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds (IWF)” zu verbinden³⁾. Präsident Mandela sagte, das Gesetz stelle “eine Angelegenheit dar, gegenüber der wir ernsthafte Vorbehalte haben”.⁴⁾ Sein Botschafter in Washington, Franklin Sonn, zeigte sich in seinem anfänglichen Widerstand gegen das Gesetz unverblümt, als er bemerkte, daß die Bedingungen, die die USA den afrikanischen Ländern im Gegenzug zu erweiterten Handelsvorteilen aufoktroyieren wollten, “einen Verstoß gegen unsere Souveränität” darstellten.⁵⁾ Auch der Vorsitzende der Parlamentarischen Portfolio-Kommission für Handel und Industrie Südafrikas, Rob Davies, brachte seine Sorge zum Ausdruck. Er argumentierte: “Die positive Seite ist die, daß die Tatsache zum Ausdruck gebracht wird, daß die USA nun dabei sind zu versuchen, eine eigene Politik gegenüber Afrika zu entwickeln, die Bedeutung Afrikas anzuerkennen und das Bild Afrikas als verlorener Kontinent zu überwinden.” “Jedoch”, so sagte er auch, “ist die negative Seite die, daß all dies von sehr harten Bedingungen abhängt, im Gegensatz zu einigen anderen derartigen Vereinbarungen, bei denen die Probleme durch multilaterale oder Regulierungsagenturen gehandhabt werden und bei denen es Mechanismen und Gremien für Kontroversen gibt.”⁶⁾

Zum vierten – und dies mit Bezug auf das oben Gesagte – gewährte die Reise Clinton und seinem Gefolge Spielraum, um zu einer Verbesserung der Handels- und Investitionsbeziehungen mit dem Kontinent zu ermutigen, was auch das wachsende US-amerikanische Geschäftsinteresse an Afrika widerspiegelt. Obwohl sich die US-amerikanischen Ausfuhren nach Afrika (im Wert von 6 Milliarden US-Dollar im Jahre 1997) lediglich auf unter ein Prozent der gesamten US-Ausfuhren belaufen (und die Einfuhren von 16,4 Milliarden US-Dollar auf ungefähr zwei

Prozent der Gesamteinfuhren), so weist Amerika doch ein größeres Handelsvolumen mit Afrika auf als mit Rußland und Osteuropa zusammen. Der bilaterale Handel zwischen den USA und dem südlich der Sahara gelegenen Afrika wuchs 1996 um ungefähr 18,2 Prozent, im Jahr 1997 jedoch lediglich um 5,7 Prozent, was im Gegensatz zu dem US-amerikanischen Gesamtwachstum von 10,1 Prozent im weltweiten Handel im Jahre 1997 steht. Jedoch hielten die USA im Jahre 1997 hinter Frankreich und dem Vereinigten Königreich lediglich einen Anteil von 7 Prozent am afrikanischen Markt.⁷⁾ Erwähnt werden sollte indes, daß die US-amerikanischen Direktinvestitionen im südlich der Sahara gelegenen Afrika im Verlauf des Jahres 1996 einen beachtlichen Ertrag von 31 Prozent im Vergleich zu nur 12 Prozent in Lateinamerika, 13 Prozent im Asiatisch-Pazifischen Raum und 17 Prozent im Nahen Osten hervorbrachten.⁸⁾ Das Investitionsniveau wächst wahrscheinlich an, wenn amerikanische Ölgesellschaften ihre Operationen ausdehnen, um sich die Entdeckung neuer Ölvorkommen vor der Westküste Afrikas zunutze zu machen. US-amerikanische Investitionen in Südafrika haben heute einen Wert von 10 Milliarden Rand, wobei zu Beginn des Jahres 1998 mehr als 300 amerikanische Firmen in der Republik tätig waren.

Bewertung der Vorteile: Auf dem Wege zu einer afrikanischen Renaissance?

Clintons neue Afrika-Initiative wurde zum Zeitpunkt eines großen Paradoxons auf dem Kontinent eingeleitet: Dieser scheint allzu und bedrückend häufig zwischen Stabilität und Umwälzung, zwischen Optimismus und Afro-Pessimismus sowie zwischen Transition und Zerfall zu schwanken. Die Zeit nach Clintons Besuch brachte Teilen des Kontinents eine unglückliche Rückkehr zu Umwälzungen, und dies besonders einigen jener Staaten, die im März 1998 als Hoffnungsträger für einen Kontinent dargestellt wurden, der in den Augen vieler Amerikaner von Armut und Schweiß, von Schulden und Krankheit geplagt ist. Es ist ein Kontinent, der – so schreibt der US-Amerikaner Robert Kaplan – “dabei ist, von der Weltwirtschaftskarte herunterzufallen”.⁹⁾ Mitte des Jahres 1998 schrieb jemand anders:¹⁰⁾

“Über der Washingtoner Afrika-Politik schwebt eine Glocke grauen Dunstes. Überall in der Stadt kann man spüren, daß der mit Präsident Clintons jüngster Afrika-Reise verbundene Jubel der Erkenntnis gewichen ist, daß die amerikanische Außenpolitik gegenüber Afrika gescheitert sein könnte und Afrikas Ankündigung einer Renaissance bestenfalls verfrüht sein, schlimmstenfalls jedoch einen abscheulichen Schwindel darstellen könnte”.

Der Ausbruch der Kämpfe zwischen Eritrea und Äthiopien – zwei Länder, in die Washington durch seine Horn von Afrika-Initiative beträchtliches politisches Kapital investiert hat – im Juni 1998 wegen eines bedeutungslosen Stückchens Wüste lenkte die Aufmerksamkeit auf die anhaltende Instabilität in vielen Teilen des Subkontinents. In Guinea-Bissau tobt der Konflikt zwischen den Rebellen um den ehemaligen Stabschef der Armee, Brigadier Ansumane Mane, und den Streitkräften des bedrängten Präsidenten Joao Bernardo Viera. Angolas Armee steht bereit, um sich (nochmals) ein für alle Mal um Savimbis UNITA ‘zu kümmern’ – ein Konflikt mit potentiell tödlichen und verheerenden Folgen für das gesamte südliche Afrika. Die Rückkehr von Präsident Ahmad Tejan Kabbah nach Sierra Leone im März 1998 hat auch diesem Land keinen Frieden gebracht.

Im Sudan geht der Bürgerkrieg weiter und Washington schart Uganda, Ägypten, Eritrea und Äthiopien um sich, um das zu bekämpfen, was es als Unterstützung des internationalen Terrorismus durch Khartum empfindet. Die größte Sorge bereitet jedoch die Tatsache, daß die Situation an den Großen Seen noch weit von einer Klärung entfernt ist. Der Sieg Laurent Kabilas über Präsident Mobutu Sese Seko von Zaire war vermutlich das Ereignis mit Signalwirkung in einer ‘Afrikanischen Renaissance’; ein Epitheton, das (fälschlicherweise) zuerst mit dem Namen des südafrikanischen Vizepräsidenten Thabo Mbeki in Verbindung gebracht wurde, der seinerzeit die Aufmerksamkeit der Welt gefangen nahm¹¹⁾. Diese Renaissance soll als die dritte Station des afrikanischen Befreiungsprozesses gelten, nachdem die erste das Bemühen um die afrikanische Unabhängigkeit war und die zweite der Kampf um die Befreiung von der neokolonialen Herrschaft – eine Periode, die auch durch das grobe Mißmanagement der afrikanischen Herrscher selbst gekennzeichnet ist.

Indes wirft die bislang armselige Leistung Präsident Kabilas nicht nur Fragen nach der Zukunft seiner Demokratischen Republik Kongo (DRC) auf, sondern auch nach der Weisheit und nach den Motiven der Männer, die ihn eingesetzt haben – Paul Kagame von Ruanda und Ugandas Yoweri Museveni; zwei, die der neuen Generation der von Washington favorisierten Söhne angehören. Kabila, so wurde bemerkt, ist angesichts seiner bisherigen Bilanz kaum mehr als ein neuer Mobutu ohne Leopardenhut.

Man könnte den Standpunkt vertreten, daß die gegenwärtigen Schwierigkeiten teilweise eine Folge des Machtvakuumms sind, das durch den nach dem Kalten Krieg erfolgten Abzug ausländischer Mächte geschaffen worden war. Ein solches Argument hebt das Fehlen institutioneller Vorbedingungen vor Ort hervor, die für afrikanische Staaten notwendig sind, um auf eigenen Beinen zu stehen und von einem Geber-Empfänger-Verhältnis zu einer Geschäftspartnerschaft zu gelangen. Während diese Ansicht eine gewisse Berechtigung hat, übersieht sie jedoch leicht die Tatsache, daß der Übergang von weitgehend zentralisierten Oligarchien zu einer demokratischen, durch den freien Markt bestimmten Herrschaft die Entpersonalisierung der Führung sowie die Orientierung auf übergeordnete staatliche und nationale Anliegen erfordert. Dies wird nicht durch ein Umfeld begünstigt, in dem kaum Institutionen existieren, geschweige denn glaubwürdig sind, und zu oft ein Vertrauen auf Individuen an der Führungsspitze bestehen bleibt, das das Risiko in sich birgt, die sowohl aus der Oberhoheit als auch aus der Wirtschaft des Staates sich ergebenden Interessen zu personalisieren. Wenn Egoisten an der Spitze stehen, eskalieren Differenzen zu häufig, um dann eher mit militärischen als mit diplomatischen Mitteln gelöst zu werden, so wie es zwischen Eritrea und Äthiopien der Fall war.

Daher dient der Gebrauch einer Terminologie wie ‘African Renaissance’ (Afrikanische Renaissance), ‘African Growth and Opportunity Act’ (Gesetz zu Wachstum und Chancen in Afrika) sowie ‘Africa’s New Generation of Leadership’ (Afrikas neue Führungsgeneration) lediglich dazu, die aktuellen Erfordernisse des Übergangs von alten zu neuen Führungsstilen zu verschleiern. Wie Frankreich und andere Länder vertrauen auch die Vereinigten Staaten noch weit eher den großen Männern Afrikas als den Institutionen des Kontinents, wenn es um die Artikulierung ihrer Interessen geht, selbst wenn auch die neue Führungsgeneration von heute als annehmbarer empfunden wird als deren Vorgänger.

Es war bemerkenswert, daß Präsident Clinton drei der vier Länder – Gabun, Nigeria und Angola – ausließ, die zusammen mit Südafrika 84 Prozent der US-Handelsströme mit dem südlich der Sahara gelegenen Afrika ausmachen.¹²⁾ Es leuchtet ein, daß diese drei Länder kaum die Art von Modellstaaten darstellen, die unter der AGOA bevorzugt werden, und ihr Besuch hätte Clintons innenpolitische Gegner nicht beruhigt, insbesondere nicht angesichts des Fehlens einer klaren und entschlossenen Politik gegenüber Nigeria, das im Handel mit den USA einen Überschuß von 5 Milliarden US-Dollar aufweist.

Die sorgfältige Auswahl von sechs der afrikanischen Staaten mit höherer Wirtschaftskraft als Ziele der Clinton-Reise – Ghana, Uganda, Ruanda, Südafrika, Botswana und Senegal – wirft ebenfalls Fragen danach auf, wie die afrikanische Seite den Vorteilen gegenüber steht; jenseits von Lebensmittelhilfe und Ausbildungsunterstützung mit Alibifunktion, die, so scheint es, eher Symbolcharakter haben und für ‘gute Stimmung’ sorgen sollen.

Südafrikas regionale Handelsströme, 1996¹³⁾ (in Milliarden Rand)

	Südafr. Ausfuhren	Südafr. Einfuhren	Gesamt
Anrainerstaaten Ind. Ozean	14,9	13,0	27,9
Mercosur	1,6	2,5	4,1
EU ¹⁴⁾	35,4	57,9	93,3
NAFTA	10,9	17,0	27,9
SADC (ohne SACU)	13,9	2,4	16,3
Japan	9,3	13,0	22,3
China/Hong Kong	3,4	5,1	8,5

Gesamt:	125,2	131,3	255,5
---------	-------	-------	-------

Was Südafrika betrifft, so gibt es zweifellos mindestens ebenso viele Fragen wie positive Veränderungen. Die symbolische Bedeutung der Reise Clintons und dessen engen Kontaktes mit der neuen, erfolgreicherer Führungsgeneration Afrikas – die zu diesem Zeitpunkt Museveni, Kagame und Thabo Mbeki ebenso wie Meles Zenawi (Äthiopien), Isias Afwerki (Eritrea) und Kabila (Kongo) einschloß – unterstrich die südafrikanische Vision einer afrikanischen Renaissance.

Jedoch wurde auch die Notwendigkeit deutlich, daß diese Länder gemeinsam mit dem Rest des Kontinents angesichts des ausländischen Engagements, das nicht nur die USA, sondern auch Frankreich und Japan zeigten, schlüssige politische Antworten entwickeln. Dies hat im Lichte der Entwicklung der neuen französischen Afrikapolitik¹⁵⁾ von Präsident Jacques Chirac (die während dessen Südafrikareise im Juni 1998 im Vordergrund stand), aber auch angesichts der für die Zeit vom 19. bis zum 21. Oktober 1998 in Japan geplanten II. Tokyoter Internationalen Konferenz über die Entwicklung Afrikas (Second Tokyo International Conference on African Development, TICAD-II) eine neue Dringlichkeit erhalten.

Die Notwendigkeit, die Unabhängigkeit Afrikas von der US-amerikanischen Position in Fragen wie der AGOA und des Problems der Pariastaaten zu betonen, sowie der damit verbundene Wunsch südafrikanischer Regierungsbeamter, die Republik möge dafür Sorge tragen, nicht als "US-Botschaft in Afrika" angesehen zu werden, waren wohl der Anlaß dafür, daß Präsident Mandela den USA während der Clinton-Reise einen Verweis erteilte. In Anwesenheit Präsident Clintons sagte Südafrikas Staatschef, daß diejenigen, die Pretorias Beziehungen zu "denen, die uns in der dunkelsten Stunde geholfen haben", kritisieren, "hingehen und sich in einen Teich stürzen sollten".¹⁶⁾ Einen direkten Ratschlag erteilte Mandela ebenfalls zur US-amerikanischen Außenpolitik gegenüber Irak, indem er die Aufmerksamkeit Clintons auf die UN-Charta als "die Position, die unsere eigene Annäherung an die Probleme beeinflußt hat" lenkte und sagte, "daß die USA als die Führungsmacht der Welt ein Beispiel geben sollten, um zur Beseitigung der Spannungen in der Welt beizutragen".¹⁷⁾

Aber die Auswahl der sechs Reiseziele durch die Clinton-Administration hat auf kurze Sicht wahrscheinlich dazu geführt, diese von anderen afrikanischen Schlüsselstaaten, die (wie Nigeria) nicht auf der Reiseroute lagen, zu entfremden. So wird die Herausbildung einer 'afrikanischen' Position eher unwahrscheinlich, zumal der Kontinent selbst noch unter den zwischen den englisch- und den französischsprachigen Bevölkerungsgruppen bestehenden Spannungen leidet. Dies gilt ebenso für andere im Entstehen begriffene politische Gruppierungen wie diejenigen innerhalb der Bewegung der Blockfreien Staaten (Non-Aligned Movement), deren Vorsitz Südafrika im September 1998 für drei Jahre übernehmen wird, – vor allem angesichts der Spannungen über die sog. Pariastaaten-Frage sowie die Entwicklung einer afrikanischen Position gegenüber den jüngsten externen Initiativen zur Friedenserhaltung einschließlich der Amerikanisch-Afrikanischen Krisenreaktionsinitiative (US African Crisis Response Initiative, ACRI).

Es könnte das überzeugende Argument vorgebracht werden, daß diese politischen Kosten für Pretoria wenig bedeuten angesichts des handfesten Nutzens, den die USA nach Afrika bringen könnten. Die Herausbildung einer stärkeren einheitlichen afrikanischen Position könnte indes zu größeren Vorteilen vor allem in multilateralen Verhandlungsforen führen, wo die Vorteile letztlich über die in der AGOA enthaltenen Versprechen hinausgehen könnten.

Zu den Positiva zählt, daß die Reise Südafrika und die anderen Länder als solche hervorhob, mit denen die Vereinigten Staaten, in den Worten eines US-Regierungsbeamten ausgedrückt, "Geschäfte machen" wollen und können. Es ist unmöglich, den 'Zusatz'-Wert dieser Einschätzung in seiner Tragweite zu messen, obwohl dieser vielleicht um ein beachtliches Maß höher ist als man es sich vorstellen mag angesichts der so sehr hervorgehobenen innenpolitischen Natur der Reise und den Folgen der Vermittlung positiver Afrikabilder gegenüber einem ansonsten weitgehend uninformierten US-Publikum. Schließlich machen die Reise und die AGOA trotz des Betonungs-

wandels in der Politik von der Hilfe zum Handel weitgehend die Notwendigkeit deutlich, den afrikanischen Gesellschaften bei ihrer Entwicklung zur Erlangung eines Wirtschaftswachstums zu helfen.

Schlußfolgerung: Steht Afrika bald nicht mehr im Mittelpunkt, sondern am Rande des Interesses?

Während Clintons Reise für beide Seiten Vorteile mit sich brachte, indem sie die erfolgreichereren afrikanischen Staaten ins Rampenlicht (und den Präsidenten selbst vorübergehend aus dem Scheinwerferlicht seiner innenpolitischen Probleme) rückte, verdeutlichten der auf den Besuch folgende Ausbruch der Kämpfe und das Scheitern des US-amerikanischen Einflusses auf Nigeria auch die grundsätzlichen, schmerzlichen Tatsachen, denen sich die Washingtoner Afrikapolitik im besonderen und die US-Außenpolitik im allgemeinen gegenübersehen.

Zum einen erscheint Präsident Clinton in außenpolitischen Vorstellungen recht konventionell. So umgibt er sich mit traditionellen Denkern, erkennt jedoch ebenfalls an, daß jedwede weitere radikale Initiative den Wechselfällen der Innenpolitik und dem Einfluß von Schlüsselfiguren wie dem Vorsitzenden des Senatsausschusses für Auswärtige Beziehungen, Jesse Helms, unterworfen sein wird. Aber wenn Clinton keine außenpolitische Agenda hat, über die er sprechen kann, so hat sie Vizepräsident Al Gore. Er erscheint firm im Lager der 'neuen globalen Fragen', bringt er doch regelmäßig seine Besorgnis über die Umwelt, die Überbevölkerung und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zum Ausdruck und betrachtet die Probleme der Welt aus dem Paradigma der globalen Interdependenz heraus. Es erscheint zudem, daß er durch die Arbeit der von Südafrika und den USA gebildeten sechsmonatigen Binationalen Kommission (BNC) – getauft auf den Namen 'Gore-Mbeki-Kommission' – eine symbolisch enge Beziehung zu Afrika unterhält. In diesem Lichte sollte auch nach der Bedeutung gefragt werden, die die USA der BNC zukünftig beimessen werden angesichts der Vorliebe Pretorias, diese Art Kommission nahe-zu 'mit jedermann' ins Leben zu rufen, obwohl Washington sie lediglich mit Rußland, Mexiko und Ägypten unterhält.¹⁸⁾

Zum zweiten gibt es für Clinton trotz der Aussichten auf größere Handelsströme und Investitionserträge in Afrika wenig zu holen. Man hat das überzeugende Argument angeführt, daß die internationale Gemeinschaft auch in Zukunft auf Südafrika fixiert sein wird angesichts der Tatsache, daß der Erfolg des Landes als eine die Rassentrennung ablehnende Demokratie eine wesentliche Vorbedingung für globale Toleranz und globalen Pluralismus, aber auch deren Veranschaulichung selbst ist – Empfindungen, die auch von Präsident Clinton in seiner im März vor dem Parlament Südafrikas gehaltenen Rede angesprochen wurden. Aber welcher Bereich hat seine Sympathie? Es ist wahrscheinlich, daß weder die weltweite Geschäftsgemeinschaft noch alle Wahlkreise in den USA selbst den offensichtlichen Washingtoner Altruismus teilen. Die Reise mag Südafrika zu Clintons außenpolitischem Zieh-pferd erhoben haben, aber der Kontinent ist ein weiteres Mal unvermeidlich – und dies vor allem angesichts der jüngsten Schwierigkeiten – zurückgefallen.

Dies führt zu einem hiermit verwandten Punkt, der zum Verständnis von Südafrikas Lesart der US-amerikanischen Interessen in Afrika beitragen kann. Seit 1994 zieht es Pretoria vor, die Welt weiterhin aus einem konventionellen außenpolitischen Blickwinkel heraus zu betrachten – d.h. herauszufinden, wo die Regierung die Interessen der Na-tion sieht, und Wege zu deren Sicherung zu finden. Indem Pretoria dieses Ziel verfolgt, hat es die Wirklichkeit der neuen, von der Globalisierung geprägten Welt versäumt; einer Welt, die sich 1998 durchgesetzt hat, als der Wert der südafrikanischen Währung gemeinsam mit einer Vertrauenskrise fiel, die das Ergebnis der südostasiatischen Schwierigkeiten war, die andere im Entstehen begriffene Märkte überschwemmten.

In einer sich rasch ändernden Umwelt ist es für die Regierungen wichtig, nach draußen zu schauen, um zu erkennen, wie sich die Welt ändert, wo – in diesem Fall – Südafrika sich einbringen kann (und muß) und welche politischen Schritte dieses Land am besten unternehmen sollte, um dieses Ziel zu erreichen. So vieles ist heutzutage der alleinigen Kontrolle zentraler Regierungen entzogen. Man sollte beispielsweise die USA nicht mehr unter der Prämisse dessen begreifen, was Washington alleine bewirken kann. Die Vereinigten Staaten von Amerika stellen eine Gruppierung zunehmend unabhängiger Regionen dar, auf die die Vorstellung eines nationalen Interesses

nicht länger anwendbar ist. Atlanta und Detroit könnten, um diesen Punkt zu verdeutlichen, gänzlich andere Beziehungen zu Südafrika unterhalten als Kalifornien, New York oder Washington DC selbst. Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, daß Pretoria es im Jahre 1998 für angemessen hielt, seine diplomatische Mission in Kalifornien zu schließen – der Region, die bezüglich ihrer Wirtschaftskraft weltweit an siebenter Stelle steht und im Bereich von Hoch- und Biotechnologie, aber auch in der Medien- und Unterhaltungsindustrie die Weltspitzenposition einnimmt.¹⁹⁾

Washington (oder ebenso auch Berlin, Paris oder London) kann nicht (und tut dies auch nicht) für die amerikanische Geschäftswelt sprechen, dem Schlüssel zu Wachstum und Stabilität in Afrika auf der Basis wachsenden Handels und wachsender Investitionen. Im besten Falle können diese Hauptstädte lediglich Kontakte vermitteln. Diese Tatsache stellte für die afrikanischen Länder eine schwierige Lektion dar, besonders deshalb, da sie aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen eher die Rolle von Individuen als die von Institutionen, bzw. die Rolle des Staates – so schwach dieser auch sein mag – als die der Zivilgesellschaft hervorheben.

1) Der Text stellt einen Auszug aus der von Präsident Clinton am 26. März 1998 vor dem Plenarsaal des Parlaments (Great Hall of Parliament), Südafrika, gehaltenen Ansprache dar. Veröffentlicht im *Star*, 27. März 1998.

2) Zu einer früheren, detaillierten Darlegung der US-amerikanischen Afrikapolitik siehe Greg Mills, "South Africa and the United States: A New Policy Agenda for Africa?", *SAIIA International Updates*, 11, 1997.

3) Zitiert in Jim Lobe, "NGO's protest against recolonisation bill", *Business Report*, 11. März 1998.

4) Siehe "Madiba delivers sharp rebukes to the US", *Star*, 28. März 1998.

5) Siehe "US bill infringes SA's sovereignty – Sonn", *Business Day*, 6. März 1998.

6) Siehe Lynda Loxton, "Concern over African Growth Act", *Business Report*, 26. März 1998.

7) Jim Lobe, "Clinton boosts Africa trade bill", *Business Report*, 19. Juni 1998.

8) Siehe "US manufactured goods on the increase despite trade slowdown", *Star*, 27. März 1998.

9) Siehe Robert Kaplan, *The Ends of the Earth: A Journey to the Frontiers of Anarchy*. New York: Random House, 1996, S.4.

10) Ed Marek, "Clinton's Africa policy in a shambles", *NCN*, Juni 1998.

11) Herr Mbeki gebrauchte diesen Begriff zuerst bei einer vor dem vom 19. bis zum 22. April 1997 in Chantilly, Virginia, Vereinigten Staaten, veranstalteten Gipfel des US Corporate Council on Africa gehaltenen Rede zum Thema "Attracting Capital to Africa". Präsident Mandela gebrauchte den Begriff jedoch in einer am 13. Juni 1994 auf dem Treffen der Staatschefs der Organisation für Afrikanische Einheit (Organisation of African Unity) gehaltenen Rede. Er sagte: "So geben wir den Völkern der Welt Grund, von Afrika zu behaupten, daß es niemals Stabilität und Frieden kennen wird, daß es stets in Armut und Entmenschlichung leben wird und daß wir immer an jemandes anderen Türe klopfen und um eine Scheibe Brot bitten werden. Wir wissen, daß es in uns als Afrikanern selber liegt, dies alles zu ändern. Wir müssen unseren Willen behaupten, um dies zu tun. Wir müssen sagen, daß kein Hindernis groß genug ist, um uns davon abzuhalten, eine afrikanische Renaissance hervorzu-bringen". Siehe Nelson Mandela, "African Renaissance", *Granfa*, 48 (Sommer 1994), S. 253-255.

12) Südafrika ist Amerikas größter Kunde im südlich der Sahara gelegenen Afrika, auf den im Jahre 1997 ca. 49 Prozent seiner Exporte entfielen, während die entsprechenden Zahlen für Nigeria und Angola 13 und 5 Prozent betragen. Nigeria stellte 39 Prozent der US-Einfuhren, Angola 17 Prozent, Südafrika 15 Prozent und Gabun 13 Prozent.

13) Zum Zweck dieser Schautafel: Der Mercosur umfaßt Uruguay, Paraguay, Brasilien und Argentinien. Die Anrainerstaaten des Indischen Ozeans sind Australien, Bangladesch, die Komoren, Dschibuti, Indien, Indonesien, Iran, Kenia, Madagaskar, Malaysia, die Malediven, Mauritius, Mosambique, Myanmar, Oman, Pakistan, die Seychellen, Singapur, Somalia, Sri Lanka, Tansania, Thailand und Jemen (sowie Südafrika). Die NAFTA umfaßt die Vereinigten Staaten, Kanada und Mexiko. Die Europäische Union umfaßt Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Holland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich. Die SADC umfaßt Angola, Malawi, Mauritius, Mosambique, Tansania, Sambia und Simbabwe, schließt jedoch die Mitglieder der Zollunion des Südlichen Afrika (Southern African Customs Union), d.h. Südafrika, Botswana, Lesotho, Swasiland und Namibia, aus.

14) Im April 1998 bezeichnete die südafrikanische Regierung das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten, Japan und Deutschland als die Länder, die die Liste der Ersten Zehn unter den Empfängerländern südafrikanischer Waren anführen. Auf das Vereinigte Königreich entfielen im Jahre 1997 17,1 Milliarden Rand an Ausfuhren (14,8 Prozent der Gesamtmenge), auf die Vereinigten Staaten 11,2 Milliarden Rand (9,7 Prozent), auf Japan 9,7 Milliarden Rand und auf Deutschland 6,6 Milliarden Rand (5,7 Prozent). Simbabwe war mit 5,8 Milliarden Rand (oder 5,0 Prozent) das einzige afrikanische Land unter den Ersten Zehn. Die Niederlande (4,1 Milliarden Rand; 3,6 Prozent), die Schweiz (3,8 Milliarden Rand; 3,3 Prozent), Taiwan (3,7 Milliarden Rand; 3,2 Prozent), Südkorea (3,5 Milliarden Rand; 3,0 Prozent) und Belgien (3,5 Milliarden Rand;

3,0 Prozent) folgten danach bis auf den zehnten Platz. Diese Länder machten nahezu 60 Prozent der Landesausfuhren des Jahres 1997 aus, die sich auf 69 Milliarden Rand beliefen. Siehe *The Citizen*, 20. April 1998.

15) Diese Tendenz, verbunden mit weiteren aktiven US-amerikanischen diplomatischen und Handelsbemühungen in Afrika, wurde in gewissen Kreisen als Signal für einen Rückzug (und eine Niederlage) der Interessen Frankreichs auf dem Kontinent interpretiert. Während französische Regierungsbeamte bestrebt sind, die Vorstellung einer Kluft zwischen den englisch- und den französischsprachigen Bevölkerungsgruppen in Afrika herunterzuspielen, besteht wenig Zweifel daran, daß diese Kluft existiert und durch den Wettbewerb um bereits bekannte Ölvorkommen und neue Ölentdeckungen verschärft wird. Indem Paris die Existenz dieser Kluft abstreitet, stellt es in der Tat oft und gerne heraus, daß neben dem durch die EU-Hilfe geleisteten Beitrag Frankreichs der Umfang der Hilfsleistungen dieses Landes für den Kontinent im Jahre 1997 15 Milliarden Rand (3 Milliarden US-Dollar) überstieg und somit fünf Mal höher als die amerikanische Hilfe war. Im April 1998 bemerkte der Verwalter der US-Agentur für Internationale Entwicklung (US Agency for International Development), Brian Attwood, daß die USA mit Frankreich bei der Unterstützung der Entwicklung in Afrika zusammenarbeiten möchten und nicht bestrebt seien, die Verbindungen zwischen Paris und der Region zu stören. Er behauptete: "Die Vereinigten Staaten streben nach Harmonie, nicht nach Hegemonie in Afrika. Die neue Partnerschaft mit Afrika wäre da niemals erfolgreich, wo sie auf Ausschließlichkeit beruhte." Siehe "All we need is co-operation, US tells France", *Star*, 8. April 1998.

16) Pressekonferenz der Präsidenten Clinton und Mandela, *The White House, Office and Press Secretary*, 27. März 1998.

17) Siehe "Madiba delivers sharp rebukes to the US", *Star*, 28. März 1998.

18) Ab Juni 1998 hatte Südafrika ähnliche Vereinbarungen unter anderem mit dem Vereinigten Königreich (bilaterales Forum jährlich), Deutschland (binationale Kommission auf Regierungsbeamtenenebene, zweimal jährlich), Frankreich (politisches Fo-rum, mindestens zweimal jährlich, eine jährliche gemeinsame Wirtschaftskommission sowie eine Wissenschafts- und Techno-logiekommission), Rußland (eine jährliche gemeinsame Wirtschaftskommission sowie eine gemeinsame Wissenschafts- und Technologiekommission), Japan (Japanisch-Südafrikanisches Partnerschaftsforum auf Ministerialebene), Indien, Iran, zusam-men mit bilateralen gemeinsamen Kommissionen mit Tunesien, Ägypten (jährlich), Algerien und Marokko getroffen. In Afrika werden zudem bilaterale Kommissionen mit Äthiopien und Lybien in Betracht gezogen.

19) Vor dem Hintergrund einer 25-prozentigen Kürzung des Haushalts des südafrikanischen Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten über den Zeitraum von 1998 bis 2000 wurde die Schließung von zehn Missionen dieses Landes im Jahre 1998 vorgesehen: Beverly Hills, Frankfurt, Hamburg, Montreal, Toronto, Marseille, Breslau, Sofia, Bukarest und Brüssel.

Der Text wurde von Benedikt M. Helfer aus dem Englischen übersetzt.

Dr. Greg Mills ist National Director des South African Institute of International Affairs (SAIIA) mit Sitz in Johannesburg, Südafrika. Den hier veröffentlichten Artikel hat er eigens für die *KAS-Auslandsinformationen* geschrieben.