



Afrika im Blickpunkt

Institut für Afrika-Kunde
Institute of African Affairs

Nummer 3

August 2004

ISSN 1619-3156

"Leave no continent behind"

Die Integration Afrikas in den Krieg gegen den Terror und ihre Folgen¹

Jan Bachmann

Die nach dem 11.9.2001 neu formulierte außenpolitische Strategie der US-Regierung scheint grundsätzlich das Interesse der USA am scheinbar strategisch unwichtigsten Kontinent verändert zu haben. Reichhaltige Ölreserven im Sudan und in Westafrika sowie die Angst vor einem riesigen Rekrutierungsgebiet für Terroristen zwischen Mali und Somalia ließen das Engagement der USA in den letzten Monaten ansteigen. US-Generäle warnen vor einem "neuen Afghanistan" in der Sahelzone (New York Times, 11.5.2004). US-Militärs trainieren malische, mauretische und tschadische Soldaten, beobachten den zur Finanzierung der Hizbollah genutzten Diamantenhandel in Sierra Leone und suchen nach Terroristen in Ostafrika. Der alles bestimmende Diskurs über den Krieg gegen den Terror und das Setzen auf überwiegend militärische Lösungen lenken jedoch ab vom Fehlen einer politischen Strategie zur Stabilisierung afrikanischer Staaten. Besorgnis erregen muss zudem, dass einige afrikanische Regierungen den Terrordiskurs für sich instrumentalisieren und oftmals fundamentale Grundrechte missachten.

Der ignorierte Kontinent und der 11.9.

Nach dem Scheitern der UN-Mission in Somalia 1993 scheuten sich die USA und auch die internationale Gemeinschaft vor weiteren größeren *peace-keeping*-Einsätzen in Afrika. Somalia wurde weitestgehend sich selbst überlassen. Die Regionen Puntland und Somaliland erklärten ihre Unabhängigkeit, Mogadishu wurde unter verschiedene *warlords* aufgeteilt. Wie die europäischen Regierungen war auch die US-Regierung 1994 nicht bereit, Soldaten nach Rwanda zu entsenden und aktiv zu versuchen, den Völkermord zu verhindern. Die Terroranschläge auf die ame-

rikanischen Botschaften in Nairobi und Dar es Salaam 1998 mit 252 Toten führten zu umstrittenen Reaktionen wie der Bombardierung einer vermeintlichen Chemiefabrik im Sudan, nicht aber zu einem nachhaltigen Engagement.

Unmittelbar nach dem 11.9.2001 rechneten einige Länder Afrikas mit ähnlichen Vergeltungsaktionen der USA. Es reichte die bloße Vorstellungskraft der Regierenden in Libyen und Sudan, um den USA ihre sofortige Unterstützung im Kampf gegen den Terror zu versichern, gegen extremistische Gruppen vorzugehen und Verdächtige auszuliefern. In Washingtoner politi-

¹ Eine Konferenz des konservativen *American Enterprise Institute* im April 2004 in Washington zu den US-Interessen in Afrika, die konkret mit den Stichworten Terrorgefahr und Ölpotenzial beschrieben werden können, wurde bezeichnerweise "Leave no continent behind" genannt. Ich danke der *International Crisis Group*, Washington, insbesondere John Prendergast, für die Möglichkeit, an diesem Thema zu arbeiten.

schen Kreisen wird heute zugegeben, dass die US-Administration damals keine kohärente Strategie gegenüber Staaten wie dem Sudan oder Libyen besaß. Die Nähe des Kontinents zur arabischen Halbinsel und die reaktivierte Erinnerung an die Terroranschläge in Nairobi und Dar es Salaam führten schließlich zum Eingeständnis einer gewachsenen Bedeutung Afrikas für die nationalen Interessen der USA. Diese definieren sich über den Sieg im "Krieg gegen den Terror" als oberstes außenpolitisches Ziel der Bush-Administration.

Unmittelbar dahinter rangiert auf der außenpolitischen Prioritätenliste der US-Regierung die Sicherung der *strategic supplies of energy*. Auf Grund der Instabilität im Nahen Osten spielen die immensen Öl- und Gasreserven Afrikas für die Versorgung der USA eine wachsende Rolle. Schon jetzt stammen zirka 15% der US-amerikanischen Rohölexporte aus Afrika, bis 2015 könnte jedes vierte in die USA importierte Barrel Öl aus Afrika kommen.² Die USA sind mittlerweile auf einen reibungslosen Ablauf dieser Importe angewiesen. Gleichzeitig werden die Risiken einer Unterbrechung der Öllieferungen durch Putsche, Piraterie, Streiks, Kriminalität und Terrorattacken als hoch eingeschätzt. Die aus Ölfirmen und Kongressabgeordneten bestehende Lobbygruppe *Africa Oil Policy Initiative Group* verfasste im Jahre 2002 einen als *Africa white paper* bekannt gewordenen Bericht. Darin fordert sie die Deklaration des Golfes von Guinea zu einer Region von "vitalem Interesse" für die Vereinigten Staaten. Außerdem empfiehlt sie den Aufbau eines regionalen Militärkommandos, das vom öltreichen São Tomé und Príncipe aus operieren soll.³ Die strategische Relevanz scheint so hoch zu sein, dass ein vom Kongress in Auftrag gegebenes Strategiepapier zur amerikanischen Afrikapolitik die Berufung eines Präsidentenberaters für afrikanische Energiediplomatie fordert.⁴ Neben der einheimischen Energiesicherheit geht es dabei auch um die Profite, die in den nächsten Jahren mit afrikanischem Öl und Erdgas zu erzielen sein werden.

² Nach Angaben von George Kirkland, dem Vizepräsidenten von Chevron-Texaco, will der Konzern in den nächsten 5 Jahren bis zu \$ 20 Mrd. in Afrika investieren. S. dazu seinen Vortrag auf der Konferenz des American Enterprise Institute "Leave no continent behind – U.S. security interests in Africa", 13. April 2004, Washington, D.C. Zu den Protokollen sämtlicher Vorträge siehe www.aei.org.

³ Vgl. African Oil Policy Initiative Group 2002, "African Oil: A Priority for U.S. National Security and African Development", <http://www.israeleconomy.org/strategic/africawhitepaper.pdf>, Zugriff: 8. August 2004.

⁴ Vgl. Africa Policy Advisory Panel/Center for Strategic and International Studies, "Rising U.S. stakes in Africa", Mai 2004.

"Wir müssen die Schlacht zum Feind bringen" – Das Paradigma des Präventivschlags

Ein Jahr nach den Anschlägen vom September 2001 stellte US-Präsident Bush der Öffentlichkeit die neue nationale Sicherheitsstrategie vor. Sie steht ganz im Lichte der veränderten weltpolitischen Lage und vollzieht den Wechsel von einer Politik der Abschreckung zu einer Politik präventiver Aktion. Der (nunmehr) "Krieg gegen den Terrorismus" kann, so George W. Bush, nur so gewonnen werden: "We must take the battle to the enemy, disrupt his plans and confront the worst threats before they emerge. In the world we have entered, the only path to safety is the path of action. And this nation will act."⁵ Ein halbes Jahr später wurde dieser Paradigmenwechsel in der *National Strategy for Combating Terrorism* präzisiert. Darin verleihen die USA ihrer Überzeugung Ausdruck, alle zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um einen weiteren Anschlag zu verhindern, "...including acting preemptively against terrorists to prevent them from doing harm to our people and our country". Vier Ziele gilt es laut der Strategie zu erreichen: "defeating terrorist organizations, denying sponsorship, support, and sanctuary to terrorists, diminishing the underlying conditions that terrorists seek to exploit, and finally, defending U.S. citizens and interests at home and abroad".

Nach dieser "Nationalen Sicherheitsstrategie" stellen gerade schwache oder zerfallene Staaten eine Gefahr für die USA dar, denn sie könnten möglichen Terroristen als Rückzugs- oder Rekrutierungsgebiete dienen; doch gibt es bislang noch kein kohärentes Konzept im Umgang mit solchen Staaten. Gleichzeitig fordert die Sicherheitsstrategie, "Ankerstaaten" wie Nigeria, Südafrika, Kenya und Äthiopien stärker zu unterstützen. Susan E. Rice, die frühere Afrikaberaterin Clintons, merkt an, dass stabilere Staaten von den Ressourcen des amerikanischen Krieges gegen den Terrorismus profitieren, wohingegen fragile Staaten meist leer ausgehen. Weiterhin scheinen die USA etliche Konflikte, wie die in der DR Kongo, in Burundi oder in Angola, weitgehend zu ignorieren.⁶ Dieses Manko wird im Zuge des Wahlkampfes zunehmend wahrgenommen. So hat das Washingtoner *Center for Global Development* eine aus Kongressabgeordneten, Akademikern sowie Mitarbeitern von Nichtregierungsorganisationen (NRO) bestehende Kommission zur Be-

⁵ Vgl. die Rede George Bushs am 1. Juni 2002, zit. nach: National Strategy for Combating Terrorism, http://www.whitehouse.gov/news/release/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf, Zugriff 8. Juni 2004.

⁶ Vgl. Susan E. Rice 2003, "The New National Security Strategy: Focus on Failed States", *The Brookings Institution Policy Brief*, No. 116, February 2003, p 3.

deutung schwacher Staaten für die nationale Sicherheit ins Leben gerufen. Ihr Ziel ist es, im Kongress Gehör für eine stärkere Auseinandersetzung mit diesem Thema zu finden. Der Abschlussbericht dieser Kommission verweist auf die Gefahren, die von schwachen Staaten ausgehen können. Der US-Administration wird ein langfristiges Engagement in *nation-building* empfohlen. Dies bedeutet vor allem, dem Entstehen schwacher Staaten durch die Unterstützung von Transformationsländern, demokratischen Institutionen und verantwortungsbewussten Sicherheitskräften entgegenzuwirken. Die Kommission schlägt einen \$ 1 Mrd. umfassenden Transitionsfonds, einen erleichterten Schuldenerlass sowie die Bildung einer zivilen Experteneingreiftruppe vor. Zusätzlich sollen regionale *peace-keeping*-Kapazitäten aufgebaut werden. Um diese Anstrengungen zu einem permanenten Erfolg werden zu lassen, schlägt die Kommission die Bildung einer integrativen Entwicklungsbehörde sowie einen "Beauftragten für schwache Staaten" im Nationalen Sicherheitsrat vor. Außenpolitische Experten in den USA vermuten, dass John Kerry, sollte er der nächste US-Präsident werden, den Blick stärker auf transnationale Bewegungen und fragile Staaten lenken könnte, statt die größte Gefahr für die USA in einer Achse böser Nationalstaaten zu sehen.⁷

US-Antiterrorstrategien in Afrika

Trotz der Ankündigung, jedes Mittel – d.h., sowohl diplomatische, militärische, geheimdienstliche, strafverfolgende, finanzpolitische als auch wirtschaftspolitische Mittel – zur Bekämpfung der terroristischen Bedrohung einzusetzen, dominieren seitdem klar Bemühungen, die auf das Aufspüren und Festnehmen von Terroristen bzw. die Zerschlagung ihrer Strukturen abzielen.⁸ Mit Blick auf Afrika heißt das, dass vor allem Kommandoeinsätze, Militärhilfen und finanzielle Unterstützung der jeweiligen Exekutivorgane die Antiterrorpolitik der US-Regierung bestimmen.

Erst langsam werden die Forderungen nach einer längerfristig ausgerichteten Afrikastrategie lauter. Im Auftrag des US-Kongresses legte das einflussreiche *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) Außenminister Colin Powell im Frühjahr einen sieben Empfehlungen enthaltenden Bericht zur Afrikapolitik vor. Das überparteiliche Expertenteam erkennt die gewachsene strategische Bedeutung des Kontinents an und zählt unter anderem die Terrorbekämpfung und die Energiepolitik zu den Hauptkomponenten

einer umfassenden Politik gegenüber dem afrikanischen Kontinent, die auch nach den Präsidentschaftswahlen ihre Gültigkeit behalten soll.⁹

Die Dringlichkeit von Antiterrormaßnahmen in Afrika, wie etwa der Einsatz von US-Soldaten zur Terrorabwehr in Djibouti ab Oktober 2002, zeigte sich bei den Anschlägen im November 2002 in Kenya, als bei einem Selbstmordattentat im Paradise-Resort-Hotel von Mombasa 13 Touristen getötet wurden. Der Versuch, ein israelisches Charterflugzeug abzuschießen, scheiterte nur knapp. An der Überwachung des Roten Meeres innerhalb der *Operation Enduring Freedom* von Djibouti aus beteiligten sich neben 1.800 US-Soldaten der *Combined Joint Task Force – Horn of Africa* (CJTF-HoA) auch französische, spanische und deutsche Truppen. Ziel der Mission ist es, zu verhindern, dass das krisengeschüttelte Horn von Afrika zum Raum für Trainingscamps internationaler Terrororganisationen wird. Der Hauptfokus liegt auf der Überwachung der Meerenge zwischen Jemen und Somalia bzw. Kenya. Unkontrollierter Grenzübertritt sowie der Schmuggel von Waffen in die Region sind die beiden größten Probleme. Regierungen dieser Region sollen befähigt werden, ihre Grenzen effektiv zu sichern und terroristische Aktivitäten im Inneren aufzuspüren und zu verhindern. CJTF-Truppen trainierten etwa die jemenitische Küstenwache und äthiopische Antiterrorbataillone im Nordwesten des Landes. Soldaten der CJTF-HoA erfüllen ihren Dienst aber auch im "Krieg der Ideen", in dem die "Herzen und Köpfe der Einheimischen" gewonnen werden sollen. So helfen die Soldaten sogar beim Brunnenbau und finanzieren kulturelle Veranstaltungen.

Die Effizienz der Mission in Djibouti wird allerdings schon seit längerem angezweifelt. In Presseerklärungen weisen Kommandeure der CJTF-HoA zwar darauf hin, dass in Zusammenarbeit mit lokalen Kräften Dutzende Verdächtige festgenommen wurden, jedoch zeigte beispielsweise der Bericht einer UN-Expertengruppe vom November 2003, dass das Waffenembargo gegen Somalia weiterhin grob verletzt wird. Verschiedenste Arten von Waffen, inklusive Boden-Luft-Raketen, kommen vor allem über Jemen nach Somalia, von wo aus sie weiter nach Kenya und in andere ostafrikanische Länder geschmuggelt werden. Die Expertengruppe erbrachte den Beweis, dass die Verantwortlichen für die Terroranschläge in Mombasa im November 2002 die Ra-

⁷ Vgl. Joshua Mica Marshall 2004, "Kerry faces the world", *The Atlantic Monthly*, July/August 2004.

⁸ Vgl. Ulrich Schneekener 2003, "War on terrorism. Die Bush-Regierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus.", Stiftung Wissenschaft und Politik – AP Nr. 4, Berlin.

⁹ Die anderen empfohlenen Initiativen einer nachhaltigen Afrikapolitik behandeln den Nachkriegssudan, die Stärkung afrikanischer Kapitalmärkte, ein Programm zum Schutz der Ökosysteme, die Bedeutung von Friedenseinsätzen und Konfliktlösung sowie Schritte zum Umgang mit AIDS. Vgl. Africa Policy Advisory Panel/Center for Strategic and International Studies. *Rising U.S. Stakes in Africa*. Washington, D.C. Mai 2004.

keten aus Jemen über Somalia nach Kenya geschmuggelt hatten.¹⁰ In Reaktion auf den Bericht beschloss der UN-Sicherheitsrat, eine Überwachungskommission einzusetzen, die die Verletzungen des Waffenembargos untersuchen soll.

Zusätzliche militärische Programme sollen speziell die Antiterrorkapazitäten der afrikanischen Staaten verbessern. In Westafrika ist das US-amerikanische Militär seit einiger Zeit aktiv. Im vergangenen Jahr wurde die *Pan Sahel Initiative* (PSI) ins Leben gerufen.¹¹ In dem vom Hauptquartier des *European Command* in Stuttgart dirigierten Programm trainieren US-Einheiten malische, mauretanische und tschadische Soldaten, um deren Kampf- und Grenzkontrollkapazitäten zu verbessern. Auslöser waren die Aktivitäten der radikalen algerischen *Salafist Group for Preaching and Combat* (GSPC), einer Abspaltung der islamistischen GIA, im Sahelraum. Im letzten Jahr entführte die GSPC 32 europäische Touristen im Süden Algeriens. Mit dem mutmaßlich von Deutschland erhaltenen Lösegeld von € 4-5 Mio. kaufte deren Anführer Ammari Saifi, auch bekannt unter dem Pseudonym Abderrezak al Para, Waffen und streifte seitdem mit seinen Mitkämpfern durch die faktisch staatenlosen Gebiete in der Sahelzone. Teile der Gruppe wurden jedoch in einer von den USA unterstützten Aktion der jeweiligen Armeen von Mali nach Niger und anschließend in den Tschad gejagt. Mehr als 40 GSPC-Kämpfer wurden getötet. Seit Ende März wird der für die Entführung der Touristen verantwortliche Ammari Saifi von der tschadischen Rebellengruppe *Mouvement pour la Démocratie et la Justice au Tchad* (MDJT) festgehalten.¹² Diese regionale Vernetzung von Sicherheitskräften in einem grenzenlosen Krieg gegen den Terror gilt in den USA als beispielhaft¹³ und scheint als Modell für die neue

Strategie zu dienen: präventiver Einsatz im Krisengebiet, Spezialkräfte trainieren und unterstützen einheimische Armee, statt sie mit Informationen und moderner Technik aus und verzichten auf eine langfristige Stationierung von Truppen. Die *Pan Sahel Initiative*, nach den Wünschen des US-amerikanischen Militärs dann ausgestattet mit einem Budget von \$ 125 Mio. für fünf Jahre, soll auch nach Westen und Norden (Senegal, Marokko) ausgedehnt werden.

Im Frühjahr 2003 genehmigte Präsident Bush den Einsatz von \$ 100 Mio. zur Gründung der *East African Counter-Terrorism Initiative* (EACTI). Ein großer Anteil der Mittel ist für die Schaffung und Ausbildung von Antiterrorereinheiten sowie zur Sicherung der Küsten Kenyas und Tanzanias bestimmt.¹⁴ Jedoch sollen auch \$ 14 Mio. für die Ausbildung muslimischer Kinder und Jugendlicher verwendet werden. Bestandteil der EACTI ist das *Anti-Terror Assistance Program* (ATA), das für die Ausbildung von Behörden für spezielle Aufgaben wie Geiselnahmen oder Sprengstoffschärfungen bestimmt ist. Für das Jahr 2005 hat das State Department \$ 128 Mio. für das weltweite ATA-Programm beantragt.¹⁵ Außerdem erhalten einige ostafrikanische Länder zusätzlich Hilfe aus den USA für die Einrichtung des *Terrorist Interdiction Program* (TIP), einer Datenbank, die eine Identifizierung von Verdächtigen bei der Ein- oder Ausreise erleichtern soll. Um die Finanzströme terroristischer Organisationen trocken zu legen, wurden verdächtige Banken wie die somalische *al-Barakaat* sowie die der Wohlfahrtsorganisation *al-Haramain* in Somalia, Kenya, Tanzania und Äthiopien geschlossen. Die vermutete Verbindung zwischen *al-Barakaat* und *al-Qaida* konnte bislang von amerikanischer Seite allerdings nicht bewiesen werden (*New York Times*, 13.4.2002).

Die USA gehen mitunter informelle und sehr pragmatische Wege, um wenigstens den Schmuggel von größeren Waffen zu unterbinden: Sie kaufen somalischen *warlords* die schweren Waffen ab.¹⁶ Aber auch auf andere Weise werden die somalischen *warlords* in den Krieg gegen den Terror eingebunden: Sie lassen sich die Jagd nach gesuchten Terroristen von der US-Regierung bezahlen. Angeblich gehen US-Geheimdienstler

¹⁰ Vgl. "Report of the Panel of Experts on Somalia pursuant to Security Council Resolution 1474/2003" (S 2003/1035), <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/580/59/IMG/N0358059.pdf?OpenElement>, Zugriff 2. Juni 2004.

¹¹ Siehe zu einer ersten ausführlichen Analyse Stephen Ellis 2004. Briefing: the Pan-Sahel Initiative. *African Affairs* 103 (412), 459-464.

¹² Vgl. *Der Spiegel* vom 24. Mai 2004. Sowohl Deutschland als auch Algerien fordern seine Auslieferung. Aber auch Libyen mischt im Gerangel um Saifi mit. Das vorläufige Ergebnis: eine gescheiterte Übergabe zweier GSPC-Mitglieder an Libyen, während der die beiden erschossen wurden, sowie diplomatische Verstimmungen zwischen Algerien und Tschad.

¹³ So Oberst Victor Nelson, Leiter des Westafrikaprogramms im Büro für Internationale Sicherheit im US-Verteidigungsministerium: "...the PSI is fostering a spirit of anti-terrorist cooperation between the Maghreb and the Sahel nations", vgl. "U.S. African relationship helps counter terrorists in Sahel region", United States Department of State, *Washington File*, 24. März 2004. Sowie: "U.S. pushes antiterror alliance for North African states", *Boston Globe*, 11. April 2004.

¹⁴ Vgl. U.S. Department of State, "Patterns of Global Terrorism 2003", <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003/c12153.htm>, Zugriff 2. Juni 2004.

¹⁵ Vgl. die Anhörung Karl Wycoffs, Mitarbeiter des Koordinators für Antiterrormaßnahmen im U.S. State Department, vor dem Ausschuss für Internationale Beziehungen des amerikanischen Repräsentantenhauses bei der Anhörung zum Thema "Terrorismusbekämpfung in Afrika", 1. April 2004.

¹⁶ Vgl. "Al Qaida warning", *Africa Confidential* 44 (22), November 2003.

bei bestimmten *warlords* in Mogadishu ein und aus (*New York Sun*, 6.11.2003).

Afrika und das Antiterror Klima

Die UN-Resolution 1373 verpflichtete sämtliche UN-Mitgliedsstaaten, ihre Gesetzgebung im Hinblick auf die Verfolgung von Terroristen sowie die Unterbindung ihrer (auch finanziellen) Unterstützung zu untersuchen. Innerhalb von 90 Tagen sollte jedes Land einen entsprechenden Bericht beim neu gegründeten Antiterrorismuskomitee einreichen. Viele Länder verabschiedeten neue Antiterrorgesetze bzw. fügten entsprechende Passagen ihrer Strafgesetzgebung bei. Da die UN bei ihren Forderungen keine verbindliche Begriffsklärung vorlegten, war der Spielraum für die Begriffsauslegung weit. Einige Staaten wussten diese Möglichkeit zu nutzen und platzierten eine für ihr Regime genehme Definition, um leichter gegen Oppositionelle vorgehen zu können.¹⁷

In Kenya gab es bislang die schärfsten Auseinandersetzungen um ein Antiterrorgesetz. Menschenrechtsgruppen, Kirchen und Anwaltsverbände kritisierten die ins Parlament eingebrachte und dann vorerst zurückgezogene Gesetzesvorlage als von den USA diktiert. Das stärkste Argument kam jedoch von der *Law Society of Kenya*: Nach ihren Recherchen hätte das Antiterrorgesetz sowohl gegen die aktuelle als auch gegen die modifizierte Verfassung verstoßen. Die Vorlage hätte den Strafverfolgungsbehörden Immunität bei Vergehen im Zuge von Ermittlungen garantiert, sie hätte Verhaftungen ohne Anklage, Isolationshaft und Durchsuchungen ohne Durchsuchungsbefehl ermöglicht. Grundsätzlich hätte dieses Gesetz die Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungs- und die Freiheit des Gewissens beschnitten. Die *Law Society of Kenya* machte schon vor der Verabschiedung des Antiterrorgesetzes grobe Menschenrechtsverletzungen aus. Vor allem muslimische Küstenbewohner seien bereits den Schikanen der Behörden ausgesetzt.¹⁸ Das *Kenyan Human Rights Network* sieht im Antiterrorgesetz, würde es verabschiedet, "...the

¹⁷ Vgl. für einen kurzen Überblick über Antiterrorgesetze und ihre Auswirkungen auf Menschenrechte weltweit den Bericht von *Amnesty International* http://www.amnestyusa.org/amnestynow/war_terrorism.html, Zugriff 2. Juni 2004. Für einen präziseren Überblick über die Situation in den Commonwealth-Staaten vgl. Dominic Bascombe 2003, "Anti Terrorism Legislation in the Commonwealth – A Briefing Paper for the Commonwealth Human Rights Initiative", www.humanrightsinitiative.org/new/papers/chri_paper.pdf sowie ein Update unter http://www.humanrightsinitiative.org/new/anti_terror_legislation_cw2004.pdf, Zugriff 4. August 2004.

¹⁸ Vgl. The Law Society of Kenya 2004, "Annual Human Rights Report 2003", www.lsk.or.ke/lskpublications.asp?publicationscategoryid=2, Zugriff: 18. Mai 2004.

greatest threat to fundamental rights and freedoms of Kenyans, since the dark days of one-party dictatorship".¹⁹ Gleichzeitig sei es ungeeignet für eine effektive Bekämpfung des Terrorismus.

Uganda hatte im Jahr 2002 ein Antiterrorgesetz verabschiedet, das nach Einschätzung von NRO dazu missbraucht wurde, politische Opponenten ruhig zu stellen und Grundrechte zu beschränken (*Daily Nation*, 18. November 2003). Das Gesetz sieht die Todesstrafe für folgende Vergehen vor: "...influencing the government or influencing the public ... for a political, religious, social or economic aim".²⁰ Der ehemalige Präsidentschaftskandidat Kizza Besigye wurde von offizieller ugandischer Seite zum Terroristen erklärt. Wer ihn unterstützt, kann unter dem Terrorgesetz verfolgt werden. Gilt dann auch jeder, der für Friedensverhandlungen mit der *Lord's Resistance Army* (LRA) eintritt, als Unterstützer von Terroristen? Museveni Kritiker sind überzeugt davon, dass die Regierung den Krieg gegen den Terror nutzt, um ihre Verhandlungsmacht gegenüber nördlichen Gebern zu stärken. Die LRA sowie die *Allied Democratic Forces* (ADF) stehen auf der *Terrorism Exclusion List* des US-amerikanischen Außenministeriums.²¹ Damit glaubt Museveni, die Geber zu einer noch stärkeren Unterstützung bewegen zu können. Schon jetzt kommen die nördlichen Staaten für ca. die Hälfte des ugandischen Haushalts auf. Laut einem Bericht der britischen NRO *Christian Aid* hat die ugandische Regierung im Jahr 2002 23% ihres Sozialbudgets zur Finanzierung der Militäroperation *Iron First* gegen die LRA verwendet. Wie direkt sind also die Geber am bewaffneten Konflikt in Norduganda beteiligt? Diese Frage hat der Vizekommandeur des *European Command* der US-Armee, General Charles Wald, in einem Interview beantwortet: "It's not just moral support ... But many things need to be kept a bit more

¹⁹ Kenyan Human Rights Network 2004, Kampagne gegen die Verabschiedung des Antiterrorgesetzes, http://www.ogiek.org/sitemap/terrorism_bill.pdf, Zugriff: 17. Mai 2004.

²⁰ Vgl. The Ugandan Anti-Terrorism Act, 2002, Part III, section 7 (2), zit. nach: Christian Aid 2004, "The Politics of Poverty. Aid in the New Cold War", S. 29, <http://www.christianaid.co.uk/indepth/404caweek/caw-report.pdf>, Zugriff: 11. Mai 2004.

²¹ Es gibt mehrere "Terrorlisten" der USA. Die bekannteste ist die Liste der *Foreign Terrorist Organizations*, die umfangreiche Konsequenzen nach sich zieht (Immigration, Strafverfolgung, Blockade der Finanzen). Die *Terrorist Exclusion List* definiert eine terroristische Gruppe breiter, hat aber nur zur Konsequenz, Mitglieder aus den USA auszuweisen bzw. ihnen die Einreise zu verweigern. Vgl. Congressional Research Service – Report for Congress 2003, "The FTO list and Congress: Sanctioning Designated Foreign Terrorist Organizations", <http://www.fas.org/irp/crs/RL32120.pdf>, Zugriff: 2. Juni 2004.

private."²² Nach Aussagen Walds hat sich Museveni äußerst zufrieden über die amerikanische Unterstützung geäußert. Uganda ist ein Paradebeispiel dafür, wie versucht wird, den Diskurs um den "Krieg gegen den Terror" in eine Ressource umzuwandeln. Umfassende Studien, die solche Instrumentalisierung komparativ untersuchen, sind längst überfällig.²³

Am offensichtlichsten nutzte Eritreas Präsident Afewerki das "Antiterror Klima" (*Writers in Prison Committee* des PEN-Klubs) und ließ Mitte September 2001 sämtliche privaten Medien des Landes schließen, während das Land sich als eines der ersten im Krieg gegen den Terror uneingeschränkt mit den USA solidarisierte. Das Land bot den USA an, sowohl seinen Tiefseehafen als auch einen Flughafen als Basen für mögliche Angriffe auf terroristische Ziele zu nutzen. Verteidigungsminister Rumsfeld inspizierte Ende 2002 die möglichen Basen, hat aber das Angebot bislang nicht in Anspruch genommen. Welche Rolle dabei die Menschenrechtsbilanz Eritreas gespielt haben könnte, ist nicht bekannt. Tausende politisch Andersdenkender sitzen isoliert in eritreischen Gefängnissen und werden gefoltert. Es ist zu befürchten, dass einige der 2001 festgenommenen Journalisten schon tot sein könnten; obgleich sie sich nunmehr schon über zweieinhalb Jahre in Haft befinden, wurde bislang noch kein Verfahren gegen sie eröffnet.²⁴ Eritreische Behörden bestreiten, dass die Journalisten wegen unbequemer Äußerungen inhaftiert wurden. Es bestünde vielmehr der Verdacht, dass sie "Agenten des Feindes" seien.²⁵

Politisierte Entwicklungshilfe

Auch die Entwicklungszusammenarbeit bleibt vom Kampf gegen den Terror nicht unberührt. Die Arbeit der US-amerikanischen Entwicklungsbehörde USAID wurde explizit den Bedingungen des Kampfes gegen den Terrorismus angepasst: "The war on terrorism has led to a broadening of USAID's mandate and has thrust the agency into situations that go beyond its traditional role of

humanitarian aid and development assistance."²⁶ USAID bekennt sich nun zur Dringlichkeit, fragile Staaten und politische Transformationen zu unterstützen sowie transnationale Probleme wie AIDS offensiver anzugehen. Gleichzeitig steht auch die Unterstützung US-amerikanischer geostrategischer Interessen ganz oben auf der Agenda.

Zwar ist die Politisierung von Entwicklungshilfe alles andere als ein neues Phänomen, doch wird sie gerade in dieser konkreten Erscheinungsform – der Kopplung von Entwicklungshilfe an den Kampf gegen den Terror – in jüngster Zeit aus NRO-Kreisen heftig kritisiert. Die britische Hilfsorganisation *Christian Aid* warnt: "The growing politicisation of aid, then, threatens to obscure the goal of poverty reduction. The allocation of military aid to those perceived to be fighting the War on Terror also has the potential to encourage human rights abuses and to sow the seeds of future conflicts."²⁷

Entwicklungszusammenarbeit ist schon immer (manchmal auch ausschließlich) mit den Interessen der Geber verbunden und dient somit auch bestimmten politischen Zielen. Die OECD-Staaten haben sich in ihren Regelungen innerhalb des *Development Assistance Committee* (DAC) auf das Ziel der "strukturellen Stabilität" geeinigt; darin sind u.a. Konfliktprävention, Demokratisierung oder ökonomisches Wachstum enthalten. In einem Strategiepapier hat das DAC diese Ziele inzwischen so umdefiniert, dass auch die Bekämpfung des Terrorismus einbezogen ist.²⁸ In der Diskussion um den künftigen Inhalt "offizieller Entwicklungshilfe" (ODA) kamen Vorschläge wie die Unterstützung von Militärs in "friedensunterstützenden Einsätzen" zur Sprache.²⁹ Kritiker sehen die Gefahr, dass die Grenze zwischen humanitärer und militärischer Unterstützung aufgeweicht werden könnte. Das wäre eine Rückkehr zu Strategien des Kalten Krieges: autoritäre Regime werden gefördert, so lange sie strategisch wichtig sind. *Christian Aid* führt die Politik Musevenis in Uganda als ein Beispiel dieser neuen Politik an. Im Bereich der Militärhilfe sehen

²² Vgl. "U.S. to increase African military presence", *BBC News*, 23. März 2004, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/africa/3561619.stm>, Zugriff: 12. Mai 2004.

²³ Für einen Überblick in Bezug auf nichtafrikanische Staaten vgl. Rosemary Foot 2004, "Human Rights and Counter-Terrorism", *Adelphi Paper* 363, London: IISS.

²⁴ Vgl. Amnesty International 2004, "You have no right to ask – government resists scrutiny on human rights", Report AFR 64/003/2004, 19. Mai 2004, sowie die Jahresberichte zu Eritrea des International Press Institute: World Press Freedom Review of 2001-2003, s. unter <http://www.freemedia.at/wpfi/world.html>, Zugriff 25. Mai 2004.

²⁵ So die Worte des eritreischen Botschafters in den USA, Girma Asmerom, auf einer Pressekonferenz am 25. Mai 2004 in Washington.

²⁶ Vgl. die Aussage von Andrew Natsios, Verwaltungschef von USAID, vor dem Unterausschuss für auswärtige Aufgaben des Finanzausschusses des US-Senats am 21. April 2004,

<http://appropriations.senate.gov/hearings/record.cfm?id=220742>, Zugriff 12. Juni 2004.

²⁷ *Christian Aid* 2004, "The Politics of Poverty. Aid in the New Cold War",

<http://www.christianaid.co.uk/indepth/404caweek/caw-report.pdf>, Zugriff: 12. Juni 2004.

²⁸ OECD/DAC 2003, "A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention." A DAC Reference Document, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/4/16085708.pdf>, Zugriff: 12. Juni 2004.

²⁹ Zit. nach: *Christian Aid*. The Politics of Poverty, a.a.O., S. 5.

Kritiker diesen Schritt schon in größerem Stil vollzogen. Das US-amerikanische Forschungsinstitut *Center for Defence Information* bemerkte in einem Bericht: "The United States is more willing than ever to sell or give away weapons to countries that have pledged assistance in the global war on terror... [it is] clear that the United States has altered its relationships with a significant number of countries, many of which are now receiving military aid that would have been denied before September 11."³⁰

Fazit

Der vorliegende Beitrag will in knapper Form vermitteln, wie die USA ihre Afrikapolitik dem Kampf gegen den Terror angepasst haben und welche ersten politischen und menschenrechtlichen Konsequenzen dies für einige afrikanischen Staaten haben kann.³¹ Es bedarf allerdings dringlich einer länder- und kontinentübergreifenden Studie, die die Instrumentalisierung dieser Wende der US-Außenpolitik durch semidemokratische oder autoritäre Regime untersucht. Folgende Schlüsse sind vorläufig zu ziehen:

1. Der Krieg gegen den Terror verursacht – trotz partieller Erfolge etwa gegen die Struktur von *al-Qaida* – vor allem erhebliche "Kollateralschäden"; er könnte sogar kontraproduktiv sein.
2. Die Bilanz der bisherigen Aktivitäten ist bestenfalls unklar. Dies zeigt die Diskussion um den letzten Terrorismusbericht des US-Außenministeriums, wonach die Anzahl der Terroranschläge 2003 angeblich die niedrigste seit 1969 war. Das *state department* machte dafür die Effektivität des *war on terror* verantwortlich. Seit der Präsentation des Reports gab es jedoch Zweifel an der Gültigkeit der enthaltenen Daten. Einige Wochen nach Erscheinen musste Colin Powell persönlich den Vorwurf zurückweisen, die Zahlen manipuliert zu haben. Sein Ministerium räumte ein, dass im Gegensatz zu dem im Bericht propagierten Rückgang der Zahl der weltweiten Terroranschläge ein "scharfer" Anstieg zu verzeichnen sei.³² Einen Sieg im

Kampf gegen den Terror kann man aus den neuen Zahlen nicht herauslesen: Demnach war die Zahl der "signifikanten" Terroranschläge im Jahre 2003 so hoch wie seit 1982 nicht mehr.³³ Die Zahl der Anschläge in Afrika verblieb dabei auf dem niedrigen Niveau von 2002.

3. Alte Strategien, die an den Kalten Krieg erinnern, werden neu entdeckt. Lokale Akteure versuchen, den Diskurs zu "materialisieren" und in eine Ressource zu verwandeln. Präsidenten schimpfen ihre Feinde Terroristen und erhoffen sich so materielle Vorteile seitens der USA – und dies teilweise mit großem Erfolg.
4. Der von George W. Bush initiierte Diskurs des "Krieges gegen den Terror" impliziert wegen der Abwesenheit eines klar identifizierbaren Feindes und wegen der Zweiteilung der Welt in Gut und Böse universale Gültigkeit. Der Diskurs wird allgegenwärtig, die Terminologie verliert an faktischer Aussagekraft, gewinnt jedoch an Suggestionskraft.
5. Politikfelder wie Entwicklungshilfe sowie die Achtung der Menschenrechte werden verdrängt bzw. unter den Sirenen des *war on terror* deformiert. Die Rhetorik des "Krieges gegen den Terror" und das Insistieren, die Antiterrormaßnahmen Krieg zu nennen, erlauben der Bush-Administration, bei der Jagd auf Terroristen die Gesetze des Krieges anzuwenden. Die USA geben dadurch partiell ein Vorbild für ein ähnliches Verhalten anderer, weniger demokratisch regierter Staaten ab. Am Ende dieser Entwicklung steht die Aufweichung international anerkannter Definitionen von fundamentalen Menschenrechten und Folter.

Autor:

Jan Bachmann, M.A. Politikwissenschaft, Journalistik, Russistik (Universität Leipzig)
E-Mail: janbachmann78@yahoo.de

Dept. Concedes Errors in Terror Data", *Washington Post*, 10. Juni 2004. Das *state department* wurde von Sozialwissenschaftlern auf zwei methodische Probleme aufmerksam gemacht: Zum ersten wurden Anschläge nach dem 12. November 2003 nicht mehr mitgerechnet und zum zweiten wurden viele kleinere Anschläge ("*non-significant attacks*") stärker gewichtet. Der prognostizierte Rückgang ist allein den unwesentlichen Anschlägen zu schulden.

³³ Ein Terroranschlag gilt nach der Sichtweise des *state department* dann als signifikant, wenn er Tote, Verletzte oder einen Sachschaden von mehr als \$ 10.000 mit sich bringt. Vgl. die Präsentation des überarbeiteten "Patterns of Global Terrorism Report" am 22. Juni durch den Antiterrorbeauftragten Colin Powells, Cofer Black, <http://www.state.gov/s/ct/rls/rm/2004/33801.htm>, Zugriff: 25. Juni 2004.

³⁰ Zit. nach: *ibid.*

³¹ Natürlich wurde nicht jeder Bereich der US-Afrikapolitik dem Antiterrorkampf unterworfen. So soll etwa der *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) zur Schaffung Hunderttausender neuer Arbeitsplätze in Afrika geführt haben. Und die militärischen Trainingsprogramme für afrikanische *peace-keeping*-Einheiten (*African Contingency Operations Training and Assistance*) sollen die lokalen Kapazitäten zur Konfliktlösung verbessern.

³² Vgl. die Pressekonferenz des Sprechers des *state department*, Richard Boucher, am 14. Juni 2004, www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2004/33520.htm, Zugriff 18. Juni 2004. Zum Thema auch: "Faulty Terror Report Card", *Washington Post*, 17. Mai 2004 sowie "State

Impressum: *AFRIKA IM BLICKPUNKT* erscheint unregelmäßig und bietet Hintergrundinformationen zu aktuellen Entwicklungen im subsaharischen Afrika. Herausgeber ist das Institut für Afrika-Kunde (IAK) in Hamburg.

Redaktionsanschrift:
Institut für Afrika-Kunde
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg
Tel.: 040 / 42825-523
Fax: 040 / 42825-511
E-Mail: iak@iak.duei.de

Das IAK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Das Institut für Afrika-Kunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht des Instituts für Afrika-Kunde darstellen. Der Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Erlaubnis der Redaktion gestattet.

Redaktion: Andreas Mehler
Satz: IAK

ISSN 1619-3156

Institut für Afrika-Kunde
Institute of African Affairs
im Verbund Deutsches Übersee-Institut
- Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft -
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg
Tel.: 040 / 42825-523
Fax: 040 / 42825-511
E-Mail: iak@iak.duei.de
Internet: <http://www.duei.de/iak>



Afrika im Blickpunkt erscheint seit 2002. Alle bisher erschienenen Nummern sind über die Website des IAK kostenlos abrufbar. In den Jahren 2003 und 2004 sind erschienen:

Nr. 1 – 2003 März 2003	Lydia Gärtner	FESPACO: Von der "Dekolonisierung der Leinwände" zur Professionalisierung unter Marktbedingungen?
Nr. 2 – 2003 Mai 2003	Denis M. Tull	Neubeginn oder Illusion? Probleme und Chancen der politischen Transition in der DR Kongo
Nr. 3 – 2003 Sept. 2003	Judy Smith / Verena Wiesmann	Krieg kennt keine Grenzen. Die regionale Tragweite des Konfliktes in Liberia – eine Hintergrundanalyse
Nr. 4 – 2003 Nov. 2003	Olaf Nielinger	Afrika und der UN-Gipfel zur Informationsgesellschaft
Nr. 1 – 2004 März 2004	Eike Karin Ohlendorf	Zehn Jahre Genozid. Der Völkermord in Rwanda: Gruppenidentität und Gewalt
Nr. 2 – 2004 Juli 2004	Ivo Brandau	Viel erreicht und nichts gewonnen? Zu den Erfolgsaussichten des IGAD-Friedensprozesses im Sudan
Nr. 3 – 2004 August 2004	Jan Bachmann	"Leave no continent behind" – Die Integration Afrikas in den Krieg gegen den Terror und ihre Folgen