

Die Kooperation der portugiesischsprachigen Staaten Afrikas: Hintergründe, Sektoren, Bilanz

Von *Jutta Mertes, Bernhard Weimer*

1. Einleitung

Die Gruppe der "afrikanischen Staaten mit Portugiesisch als offizieller Sprache", die sich selbst auch "os cinco" (Die Fünf) nennen, besteht aus den Ländern Angola, Guinea-Bissau, Kap Verde, Moçambique und São Tomé e Príncipe.

Ihre Zusammenarbeit begann in der Kolonialzeit, als die nationalistischen Organisationen der portugiesischen Kolonien ein lockeres Konsultationsgremium schufen, um die internationalen Maßnahmen im Kampf um die Dekolonisierung zu koordinieren.

Im fünften Jahr nach der Unabhängigkeit der fünf ehemaligen portugiesischen Kolonien, 1979, trafen sich die Führer der Befreiungsbewegungen, nunmehr als Staatschefs bzw. Präsidenten, zum ersten Gipfel in Luanda.

Die ursprünglich jährlich geplanten Gipfeltreffen¹ sind das Herzstück der Kooperation, die vom gemeinsamen politischen Interesse und dem Konsens in wichtigen politischen und wirtschaftlichen Fragen lebt.

Neben den Gipfeltreffen der Staatschefs und Präsidenten, vorbereitet durch Außenministertreffen, wurden Zusammenkünfte verschiedener Ressortchefs institutionalisiert, wie z.B. der Arbeits- und Informationsminister. Inzwischen kann auch ein Anstieg der trans-

1 Das für Anfang 1980 geplante 3. Gipfeltreffen mußte auf 1982 verschoben werden, da im November 1980 in Guinea-Bissau ein Putsch stattfand und es in seinem Gefolge zum Bruch zwischen Kap Verde und Guinea-Bissau sowie später zur Spaltung der PAIGC in die guineische PAIGC (unter Beibehaltung des ursprünglichen Namens) und der kapverdischen PAIVC kam. Der moçambiquanische Planungsminister, *Marcelino dos Santos*, wurde von den Präsidenten der Fünf mit der Vermittlung zwischen den Konfliktparteien beauftragt. Die diplomatische Verständigungsmission wurde nach zwei Jahren erfolgreich abgeschlossen, und die unterbrochene Runde der Gipfeltreffen konnte fortgesetzt werden.

Vgl. *Bernhard Weimer*, Die Afrikanischen Staaten Portugiesischer Sprache: Interne Entwicklungsdynamik und Internationale Beziehungen. Zusammenfassung von Ergebnissen eines Kolloquiums in Ebenhausen am 17. und 18. Februar 1986, Ebenhausen 1986, S. 69, (SWP - K 2485).

nationalen Kooperation beobachtet werden. Die Zusammenarbeit auf höchster Regierungsebene hat gesellschaftlich einflußreiche Gruppen inspiriert, auf lusophoner Ebene Kontakte aufzubauen. Gewerkschaften und Geschäftsleute koordinieren ihre Arbeit mit dem Ziele die lusophone Kooperation als Motor für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ihrer Länder einzusetzen. Die Schriftstellerverbände haben einen Zusammenschluß auf lusophoner Ebene gegründet, die "League of Writers of the Five" (LEC).

Historischer Überblick

Bis 1975:	Konferenz der Nationalistischen Organisationen der Portugiesischen Kolonien (CONCP): FRELIMO, MLSTP, MPLA, PAIGC
1975:	Unabhängigkeit von Angola, Moçambique, Kap Verde, São Tomé e Príncipe
1975-1978/79	Interministerielles Treffen, Einrichtung von Kommissionen für Transport und Luftverkehr, Justizfragen
9.6.-11.6.1979	1. Gipfeltreffen in Luanda
28.3.-30.3.1980	2. Gipfeltreffen in Maputo
November 1980	Putsch in Guinea-Bissau
Dezember 1980	Treffen der Präsidenten (ohne B. Vieira, Guinea-Bissau) in Luanda, zur Lösung des Konflikts zwischen Kap Verde und Guinea-Bissau
21.9.-22.9.1982	3. Gipfeltreffen in Praia
18.12.-19.12.1983	4. Gipfeltreffen in Guinea-Bissau
27.4.1984	Sondergipfel in Maputo ("Nkomati-Gipfel")
14.2.-15.2.1985	5. Gipfel in São Tomé
23.3.1985	1. Treffen der Informationsminister in Maputo
29.4.-30.4.1986	6. Gipfel in Luanda
21.5.-22.5.1987	7. Gipfel in Maputo

26.6.-2.7.1987	Zusammenschluß der Schriftstellervereinigungen zur "League of Writers of the Five" (LEC) in São Tomé
12.11.1987	1. Treffen der Arbeitsminister in Maputo
27.6.-28.6.1988	8. Gipfel in Guinea-Bissau
1989	9. Gipfel in Kap Verde geplant

2. Kooperation als Entwicklungschance

Der Zusammenschluß der fünf portugiesischsprachigen Staaten reiht sich ein in die allgemeine nachkoloniale Entwicklung auf dem afrikanischen Kontinent, die in der Zusammenarbeit eine Chance sieht, Entwicklungshemmnisse gemeinsam zu bekämpfen.

Die Gründung zwischenstaatlicher Organisationen und das Entstehen regionaler Kooperationsformen sind zusammen mit dem wachsenden Nationalismus prägende, obgleich widersprüchliche Entwicklungen im postkolonialen Afrika. Der Wunsch nach beschleunigter wirtschaftlicher Entwicklung und Industrialisierung, Veränderung einseitiger metropolita-ner Orientierungen und die Reduzierung von Abhängigkeit sind Hauptmotive für regionale, meist wirtschaftliche Zusammenschlüsse. Ökonomische Kooperation wird als notwendige Bedingung für Wachstum angesehen.²

Auf internationaler Ebene und in den UN-Organisationen verfehlet die Gruppe der 77 und die Bewegung der Blockfreien den Gedanken der Solidarität von Entwicklungsländern.

Sie gehen davon aus, daß Entwicklungsländer aufgrund gemeinsamer Strukturmerkmale - Dependenz und Unterentwicklung - gegenüber dem entwickelten Teil des Weltsystems fundamental gemeinsame Interessen haben. Verstärkte Zusammenarbeit erleichtert daher die Überwindung der Unterentwicklung, da an sich deformierende Wirtschaftsbeziehungen zu den Industrieländern ersetzt werden könnten durch Beziehungen untereinander, die dem gegenseitigen Interesse dienen.³

Die Gesamtbilanz der genannten Bestrebungen ist eher ernüchternd. Die vielbeschworene Solidarität der Entwicklungsländer hat es aufgrund erheblicher Differenzierungen in Wirklichkeit nie gegeben und die nach dem neofunktionalistischen Ansatz entworfenen

² Vgl. *Timothy M. Shaw*, From dependence to self-reliance: Africa's prospects for the next twenty years, in: *International Journal* 35 (Autumn 1980) 4, S. 821-844 (835).

³ Vgl. *Volker Matthies*, Kollektive Self-Reliance, in: *Nohlen/Nuscheler* (Hg.): *Handbuch Dritte Welt* Bd. 1, Hamburg 1982, S. 380-394 (385).

ökonomischen Zusammenschlüsse sind durch politisch-ideologische und ökonomische Probleme zusammengebrochen oder stagnieren.⁴

Das Kooperationsvorhaben der Fünf unterscheidet sich in mehreren Punkten deutlich von den bekannten Kooperationsformen und zwischenstaatlichen Organisationen in Afrika und den anderen Entwicklungskontinenten.

Zunächst ist die Kooperation der lusophonen Staaten kein regionales Kooperationsprojekt im engeren Sinne, da die Mitglieder, mit Ausnahme von Kap Verde und Guinea-Bissau einerseits sowie Angola und São Tomé e Príncipe andererseits keine unmittelbaren Nachbarn sind. Kooperationsgebilde werden ansonsten häufig unter geographischen Gesichtspunkten konstruiert, wie z.B. ECOWAS und PTA.

Zweitens bilden sie auch kein ökonomisches Integrationsprojekt im modelltheoretischen Sinne der neo-funktionalistischen Schule in der Politikwissenschaft, da Konzepte wie Freihandelszone, Zollunion, gemeinsamer Markt, Wirtschaftsgemeinschaft, politisch-wirtschaftliche Union keine Rolle spielen.

Formale Verträge, technische und ökonomische Gegebenheiten wie Kommissionen und Handelsaustausch haben in dem Kooperationsprojekt eine eher untergeordnete Bedeutung. Gemeinsame politische Interessen und der Konsens in wichtigen politischen und wirtschaftlichen Fragen kommen in den Gipfeltreffen zum Ausdruck, die eine ungleich wichtigere Rolle als bei anderen Formen der Kooperation spielen. Die Fünfergruppe ist der ein-

- 4 Die Entwicklungsländer haben verschiedene Integrationsprojekte nach dem neofunktionalistischen Marktansatz hervorgebracht. Die "Latin American Free Trade Association" (LAFTA) und die "Central African Customs and Economic Association" (UDEAC) stagnierten nach anfänglichen Erfolgen. Probleme im wirtschaftlichen Bereich entstanden durch die fehlende Koordinierung der Entwicklungspläne, die ungleiche Verteilung der Industrien und der Integrationsvorteile, sowie die Nachteile des Freihandels.

Die "East African Community" (EAC) wurde 1977 sogar aufgelöst. Ihre gemeinsamen Dienste waren ausgedehnter als in der EG. Die außerordentliche Integrationstiefe konnte den Zusammenbruch nicht verhindern; Integrationsnachteile und politisch-ideologische Probleme führten zur Auflösung.

Aber auch Kooperationsversuche, die wie der Andenpakt, eine Vorzugsbehandlung für kleine, ökonomisch schwache Staaten und regeln zur gleichen Verteilung der Integrationsgewinne aufnehmen, können keine durchschlagenden Erfolge vorweisen. Unterschiedliche politische Systeme und Entwicklungspläne führen zu Stagnation.

Vgl. *E.A. Floto*, Economic integration and self-reliance. Third World Forum Occasional Paper No. 4. Nyon 1979, S. 43-56.

Das spektakuläre Scheitern der EAC hat eine grundsätzliche Diskussion über die Relevanz der traditionellen ökonomischen Integrationstheorie für Entwicklungsländer ausgelöst. Bei der Integration von Entwicklungsländern steht die Schaffung der Grundlage für Entwicklung und Wachstum, also der Aufbau der Produktionsfaktoren im Vordergrund. Industrieländer dagegen zielen auf die Reallokation bestehender Produktionsfaktoren und die Fortsetzung von Wachstum. Die Anwendung gleicher Mechanismen scheint demnach nicht angemessen.

Vgl. *Jutta Mertes*, Die Southern African Development Coordination Conference (SADCC) - ein Modell für Süd-Süd-Kooperation?, Frankfurt 1988, S. 43ff.

zige Zusammenschluß in Afrika, der eine offizielle Sprache, das Portugiesisch, zum Mitgliedskriterium macht. Die Sprache ist ein wichtiges verbindendes Element, zumindest für die Staatsklassen; trotzdem verstehen sie sich nicht als 'lusophones Commonwealth'.⁵

Am ehesten lassen sie sich daher als Zusammenschluß der ehemaligen afrikanischen Überseeprovinzen bzw. Kolonien Portugals begreifen.

Integrationstheoretisch betrachtet entspricht die Gruppe der lusophonen Staaten Afrikas am ehesten den Vorstellungen von einer Staatenallianz.

Eine Allianz kann verstanden werden, "... als Formalisierung einer bestehenden Interessengemeinschaft, als Koordinierung politischer, militärischer und gelegentlich auch wirtschaftlicher Maßnahmen zur Überwindung oder Abwehr von Rivalen, als wenig integrierter und institutionalisierter, vorübergehender und geographisch nicht immer eng lokalisierter Zusammenschluß."⁶

Ähnlichkeiten ergeben sich insbesondere mit zwei Kooperationsprojekten im südlichen Afrika: den Frontlinienstaaten und der "Southern African Development Coordination Conference (SADCC)". Angola und Moçambique sind auch Mitglieder dieser Gruppen.

Diese Art von Zusammenschlüssen sind dadurch gekennzeichnet, daß historisch gewachsene "Interessengruppen", auf der Basis eines politischen Grundkonsens ihre politische und wirtschaftliche Zukunft gemeinsam planen.

2.1 *Gemeinsamkeiten zwischen den Fünf*

Die offensichtlichste Gemeinsamkeit zwischen den Fünf ist die Tatsache, daß sie von Portugal kolonisiert wurden und dadurch die portugiesische Sprache, mangels brauchbarer Alternativen, Amtssprache der mehrheitsregierten Staaten wurde.

Blutige Befreiungskriege markierten den Prozeß der Ablösung von der Kolonialmacht in die Unabhängigkeit. Erst das Ende der Diktatur in Portugal schloß die Dekolonisierungsphase ab. Die spezifische Spielart des portugiesischen Kolonialismus bedingte ökonomische, politische und kulturelle Strukturmerkmale und -defizite, die als zu bewältigende Probleme ein verbindendes Element darstellen. Die Wirtschaftsstrukturen der fünf Länder waren bis zur Unabhängigkeit vorwiegend Funktion der politischen Ökonomie Portugals, die wiederum als "Halb-Kolonie" oder "Semi-Peripherie" Englands betrachtet werden kann.⁷

Dadurch ergibt sich für die Fünf ein spezifisches Problem der Umorientierung ihrer Volkswirtschaften auf die Interessen des jeweiligen Landes.

⁵ Portugal und Brasilien sind bisher nicht einmal Beobachter bei den Gipfeltreffen.

⁶ Winfried Lang, *Der Internationale Regionalismus, Integration und Desintegration von Staatenbeziehungen in weltweiter Verflechtung*. Wien, New York 1982, S. 107.

⁷ Vgl. Urs von der Mühl, *Die Unterentwicklung Portugals, von der Weltmacht zur Halbkolonie Englands*, Frankfurt/M. 1978.

Als besondere Hinterlassenschaft der ehemaligen Metropole muß auch der autoritär-bürokratische Staatsapparat angesehen werden. Ihm stand im politischen Bereich das Fehlen jeglicher legitimer Partizipationsmöglichkeiten gegenüber.

Im soziologischen Bereich fällt die, auch im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten, stark geschichtete und segmentierte Gesellschaftsstruktur auf. Wenige Zentren und viele Peripherien kennzeichnen insbesondere die Struktur der Festlandstaaten.⁸

In allen Staaten sind als Ergebnis des Dekolonisierungsprozesses - sozialistisch bzw. marxistisch-leninistisch orientierte Einparteiregierungen an die Macht gekommen. Entwicklungspolitisch bedeutete dies für die Festlandstaaten die Durchführung und das Scheitern einer Strategie nachholender Modernisierung mit dem Hauptgewicht auf Industrialisierung unter staatszentralistischen Vorzeichen.⁹

2.2 Sektoren, Instrumente und Zielsetzungen der Kooperation

Die Zusammenarbeit der lusophonen Staaten manifestiert sich in Treffen auf höchster Regierungsebene. Dazu gehören die jährlich stattfindenden Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, die Treffen der Außen-, Arbeits- und Informationsminister sowie Expertentreffen zu den definierten Kooperationsbereichen.

Sie verstehen sich sowohl als Baustein der interafrikanischen Kooperation im Bestreben um ökonomische, soziale und kulturelle Emanzipation als auch als Teil der globalen Süd-Süd-Kooperation, die dem einseitig zugunsten der Industrieländer funktionierende Nord-Süd-Austausch durch Beziehungen zwischen den Entwicklungsländern ersetzen will.¹⁰ Die Gipfelkommunikes nennen eine Reihe expliziter Ziele, lassen aber auch Rückschlüsse auf implizite Zielvorstellungen zu. Im "Luanda Plan" von 1986 werden folgende Kooperationsbereiche und Zielsetzungen festgelegt.

1. Außenpolitik

- (a) solidarische Fortführung und Ausbau der historisch gewachsenen Kooperation ("Süd-Süd-Kooperation");
- (b) aktive, blockfreie, anti-imperialistisch ausgerichtete Friedenspolitik unter der Prämisse der "Transformation der vorherrschenden Strukturen in der internationalen Politik und Wirtschaft";
- (c) Koordinierung und Harmonisierung der Außen- und Informationspolitik;

⁸ Vgl. *Franz-Wilhelm Heimer*, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der portugiesischsprachigen Staaten Afrikas, in: Weimer, Bernhard 1986, S. 9-21.

⁹ Der 4. FRELIMO-Kongreß von 1983 gesteht das Scheitern dieser Politik ein und markiert durch seine selbstkritischen Beschlüsse eine Umkehr in der moçambiquanischen wirtschafts- und entwicklungspolitik. Für Angola sind - nach internen und externen - Friedensregelungen ähnliche Entwicklungen zu erwarten.

¹⁰ Vgl. SWB/ME/0191/B/2, 30.6.88.

2. Wirtschafts- und Entwicklungspolitik

- (a) Intensivierung der bi- und multilateralen Kooperation innerhalb der Gruppe zum Abbau der wirtschaftlichen Rückständigkeit und Abhängigkeit unter dem Stichwort "self-reliance";
- (b) verstärkte zwischenstaatliche sektorale Kooperation;

3. Kultur

- (a) Portugiesisch als amtliche Sprache bei der Organisation für Afrikanische Einheit (OAE) und den Vereinten Nationen (VN);
- (b) Kooperation in den Bereichen Ausbildung, Justiz, Kultur, Gesundheit und Informationsaustausch.

2.2.1 Die außenpolitische Kooperation

Die außenpolitischen Fragestellungen haben im Rahmen der Zusammenarbeit der Fünf ein mindestens ebenso großes Gewicht wie die wirtschafts- und kooperationspolitischen. In allen Kommuniqués äußern sich die Fünf zu aktuellen Ereignissen und Problemen der internationalen Politik.

Die Probleme des südlichen Afrika haben höchste Priorität. Der Präsident von Kap Verde, *Aristides Pereira*, ist von den Fünf als Koordinator für die Angelegenheiten des südlichen Afrika bestellt worden.¹¹

Die letzten Gipfeltreffen endeten in São Tomé 1985 und Luanda 1986 mit Deklarationen zum südlichen Afrika allgemein und 1987 in Maputo mit einer Erklärung zur südafrikanischen Destabilisierungspolitik gegenüber den mehrheitsregierten Staaten der Region.¹²

Ein Grund dafür ist, daß die zwei größten Mitglieder der Gruppe, Angola und Moçambique, zugleich Mitglieder der Frontlinienstaaten und der Southern African Development Coordination Conference (SADCC) sind und am stärksten unter der direkten und indirekten (via RENAMO in Mocambique und UNITA in Angola) südafrikanischen Destabilisierung zu leiden hatten und haben.

¹¹ Vgl. AIM Information Bulletin, No. 117, April 1986, S. 14.

¹² Das Gipfeltreffen 1988 hat ein Aktionsprogramm zur Überwindung der Unterentwicklung verabschiedet (vgl. MD vom 1.7.1988, S. 1 ff). Das südliche Afrika war zwar weiterhin ein Thema der Konsultationen, wird aber nicht mehr als wichtigstes Thema behandelt. Ein Grund kann die desolate Lage der Volkswirtschaften oder aber auch die Erwartung einer Lösung des Konflikts im Südlichen Afrika sein. Ende 1988 zeichnet sich eine Friedenslösung zwischen Angola und Kuba auf der einen Seite und Südafrika auf der anderen ab, im Rahmen derer auch Namibia seine Unabhängigkeit - auf der Basis von WN Resolution 435 (1978) - erhalten wird.
Vgl. *Bernhard Weimer*, Krise und Konflikt im Südlichen Afrika. Beobachtungen zu einer Kommunikationsstörung, Ebenhausen 1988, (SWP-AP 2584).

Die Analyse der Lage im südlichen Afrika in der Maputo Deklaration sieht drei Elemente der südafrikanischen Innen- und Außenpolitik als Konflikursache: Die Politik der Apartheid, die illegale Besetzung Namibias und die Destabilisierung der Nachbarstaaten. *Joaquim Chissano* fordert daher: "The international community must strenghten the defence capacity of the frontline states, suport the independence and economic development of the region, express solidarity with the liberation movements, and fight the apartheid system."¹³

Kritisiert wird auch die Verletzung der Abkommen von Nkomati und Lusaka durch die RSA und die Unterstützung der UNITA durch die USA.

Die abgestimmten Positionen der Fünf zum südlichen Afrika sind, abgesehen von Nuancierungen in Einzelfragen, mit denen der Frontlinienstaaten identisch. Wie weit die Abstimmung in außenpolitischen Fragen geht, zeigt das Thema des vierten Gipfels vom Dezember 1983. Moçambique erläuterte seine Verhandlungspolitik gegenüber Südafrika, die drei Monate später zur Überraschung zahlreicher internationaler Beobachter, zum Abschluß des "Nkomati-Accord" führen sollte. Nach Abschluß des Gipfels sprach *Machel* in Bissau das erste Mal öffentlich auf einer Pressekonferenz davon, daß man mit Südafrika in Verhandlungen im Hinblick auf ein Sicherheitsabkommen stehe. Die Fünf haben also von Anfang an die "Nkomati-Politik" Moçambiques mitgetragen und konsequenterweise durch die Anwesenheit ihrer Präsidenten bei einem Treffen in Maputo am 27.4.1984, sieben Wochen nach seinem Abschluß den Nkomati-Vertrag öffentlich bestätigt. Das gleiche trifft auf Angola und die von ihm im Februar 1984 mit südafrika geschlossene "Lusaka-Vereinbarung" zu, ebenso wie auf die 1988 in Gang gekommenen Verhandlungen zwischen Angola, Kuba und Südafrika. Es gibt Hinweise dafür, daß Angola die "good offices" von Maputo und Prucia insbesondere für Kontakte zum Vermittler dieser Verhandlungen, den USA, nutzen. Ebenso hielt Angola i.d.R. durch seinen Vize-Außenminister die Fünf über den Verhandlungsfortgang auf dem laufenden. Wie eng das Vertrauensverhältnis ist, zeigt die Entscheidung der Fünf, die diplomatischen Vertretungen jener Mitglieder, die keine eigene Vertretung vor Ort haben, durch die ortsansässigen Vertretungen der anderen zu wahren sowie sich bei allen weltpolitisch "großen" Fragen zu konsultieren.

Eine andere afrikanische Fragestellung ist bzw. war die Anerkennung der POLISARIO und deren 1978 proklamierter Staat, die Saharaoui Arab Democratic Republic (SADR) - das ehemalige spanische Territorium Westsahara - die von allen fünf Staaten frühzeitig diplomatisch anerkannt wurde. Eine Delegation der Polisario war beim 8. Gipfel 1988 in Guinea-Bissau anwesend.¹⁴

Ein weiteres wiederkehrendes Thema ist die Situation von Ost-Timor, wo die Befreiungsbewegung (FRETILIN) mit Unterstützung der Fünf gegen die völkerrechtlich illegale Besetzung der ehemaligen portugiesischen Kolonie durch Indonesien kämpft.

¹³ SWB/ME/8575/B/3, 23.5.1987.

¹⁴ Vgl. MD vom 18.7.1988, S. 5.

Auch Stellungnahmen zu globalen Problemen haben einen festen Platz in den Deklarationen der Fünf. Dazu gehören Fragen der Abrüstung, der Nord-Süd-Beziehungen und der Verschuldung ebenso wie Stellungnahmen zu Konfliktfeldern: die Palästina-Frage, der Krieg Iran-Irak und die Mittelamerika Krise.

Angestrebt werden auch abgestimmte Positionen der Fünf in den internationalen Gremien, wie z.B. der OAE, den VN und der Bewegung der Blockfreien. Ein Erfolg der Kooperation ist die Einführung des Portugiesischen als vierte offizielle Sprache der OAE seit 1985.

Außerhalb der OAE besteht ein wichtiges Ziel der Kooperation in der Verbesserung der Beziehungen einzelner Mitglieder und der Gruppe als ganzer zu Frankreich und Portugal. Die portugiesischsprachigen Staaten Afrikas zeigen großes Interesse an präferenziellen Beziehungen zu Frankreich und an der "Franc Zone". Bei den jährlichen französisch-afrikanischen Gipfeltreffen haben alle Fünf inzwischen den Beobachterstatus inne.

Exkurs: Die Beziehungen der lusophonen Staaten als Gruppe oder einzeln zu Portugal

Das Verhältnis der Fünf zur ehemaligen Kolonialmacht Portugal ist durch einen stagnierenden bzw. rückläufigen ökonomischen Austausch und politisch recht wechselhafte Konjunkturen gekennzeichnet.

Der durch die portugiesische Revolution ausgelöste, abrupte Rückzug der Kolonialmacht aus den Überseegebieten und der semi-industrialisierte Charakter der portugiesischen Wirtschaft haben eine neokoloniale Option nicht ermöglicht.

Während das frankophone Afrika ökonomisch, kulturell, politisch und militärisch stark an Paris orientiert ist, haben die lusophonen Länder die Bedeutung der ehemaligen Kolonialmacht stark relativiert.

Die portugiesische Importe aus Afrika kamen 1984 nur noch zu 11,8 v.H. aus den ehemaligen Kolonien, im Vergleich zu 92,9 v.H. im Jahre 1973. Das portugiesische Disengagement aus Afrika im Handelsbereich setzte aber bereits ender der 60er Jahre ein. Die Produktions- und Exportkrise der Exkolonien nach der Unabhängigkeit und die verstärkte Destabilisierung Angolas und Moçambiques durch Südafrika in den 80er Jahren verstärken den Trend.¹⁵

Bei den portugiesischen Exporten nach Afrika war der Rückgang von 98,4 v.H. auf 82 v.H. lusophone Käufer weniger eklatant.

Einem Defizit von 55,2 Mrd. Escudos jährlich im Handel mit Afrika stehen Überschüsse von 25,4 Mrd. Escudos im Austausch mit den ehemaligen Kolonien gegenüber.¹⁶ Die

¹⁵ Vgl. Jochen Oppenheimer, Portugal und das Portugiesisch-sprachige Afrika: Handelsbeziehungen und Finanzielle Zusammenarbeit, Ebenhausen 1987 (SWP - AZ 2522).

¹⁶ Vgl. Oppenheimer 1987, S. 17.

finanzierung der Handelsdefizite durch Exportkredite hat zwischen 1974 und 1984 Verpflichtungen der Lusophonen von 500 Mio. US-\$ gegenüber Portugal aufsummiert.¹⁷ Der EG-Beitritt Portugals hat die Finanzmittel für die bilaterale Entwicklungskooperation mit den ehemaligen Kolonien weiter schrumpfen lassen. Bisher konzentrierte sich die portugiesische bilaterale Entwicklungspolitik ausschließlich auf die ehemaligen Überseegebiete; 1985 wurden 9 Mio. ECU bereitgestellt. Der portugiesische Beitrag zum 6. Europäischen Entwicklungsfonds aber beträgt bereits 13,2 Mio. ECU pro Jahr. Knappe finanzielle Eigenmittel und die Verschuldung Portugals werden dazu führen, daß die Beteiligung an der multilateralen Kooperation der EG die vorhandenen portugiesischen Mittel für Entwicklungshilfe größtenteils bindet und die eigenständige bilaterale Entwicklungszusammenarbeit damit zu einem Residualfaktor wird.¹⁸

Die politischen Beziehungen zwischen Portugal und den Fünf sind durch Unstimmigkeiten geprägt und werden auch in Zukunft politischen Sprengstoff enthalten.

Afrikanische Vorbehalte gibt es gegenüber den Aktivitäten konservativer "retornados", die im Sinne ihres politischen Traums, der Wiederherstellung des "ultramar" in Lissabon politisch Einfluß nehmen. Die Beziehungen sind aber auch belastet durch die Präsenz von UNITA und MNR in Lissabon, was zur Folge hat, daß von Portugal aus gegen die legitimen Regierungen der ehemaligen Kolonien agiert wird.

Im Juni 1987 kam es zu einem viertägigen Besuch der Außenminister der Fünf in Lissabon. Es handelte sich dabei um das erste Treffen mit der ehemaligen Kolonialmacht auf hoher Regierungsebene seit der Unabhängigkeit 1975. Im Mittelpunkt der Gespräche mit Präsident Mario Soares und Premierminister Cavaco Silva stand die südafrikanische Destabilisierung Angolas und Moçambiques, sowie die Unterstützung für UNITA und MNR aus Portugal, die den portugiesischen Interessen schadet.¹⁹

¹⁷ Vgl. *Oppenheimer* 1987, S. 12.

¹⁸ Vgl. *Oppenheimer* 1987, S. 1.

¹⁹ Erst der Cabora Bassa-Vertrag vom 2.5.1984 zwischen Moçambique, Portugal und Südafrika entbindet Portugal von der Verpflichtung, neben Schuldentilgung und Unterhaltskosten, für die Unterbrechung des Stromflusses Schadenersatz an Südafrika zu zahlen (vgl. FAZ v. 4.5.1984, S.2). Der portugiesischen "Companhia Hidroelectrica de Cabora Bassa" gehen außerdem mögliche Einnahmen aus dem Energieverkauf an Südafrika verloren: die Einnahmen Moçambiques sind entsprechend geringer. Die Erneuerung des Vertrages vom 22.6.1988 sieht eine Erhöhung des Stromtarifs von 1,1 auf 1,76 Rand pro kWh vor und fixiert die Einnahmen Moçambiques auf 10 v.H. *Joachim Becker*, Botha in Moçambik und Zaire, in: Informationsdienst Südliches Afrika 6 (1988), S. 29-30 (30).

Der Besuch der Fünf in Portugal und vielfältige bilaterale Kontakte²⁰ zu der ehemaligen Kolonialmacht in den vergangenen Jahren können als Anzeichen verstanden werden, "... die existierenden Beziehungen zu Portugal angemessen zu verbessern und auszubauen."²¹ Die portugiesische Regierung hat ihr Interesse an besseren Beziehungen zu ihren ehemaligen Kolonien auch durch die Verweigerung eines Einreisevisums für Jonas Savimbi nach Portugal zum Ausdruck gebracht und sich gleichzeitig im Konflikt, entsprechend den völkerrechtlichen Notwendigkeiten, an die Seite der rechtmäßigen angolanischen Regierung gestellt. Gleichzeitig zeigen sich ihre wirtschaftlichen Interessen, die durch den Krieg in Angola negativ berührt werden.²²

Sollte es in Angola in absehbarer Zeit zu einer Friedenslösung kommen, dürfte sich Portugal dort - seinen Möglichkeiten entsprechend - stark engagieren, etwa im Rahmen eines wirtschaftlichen Wiederaufbauprogramms oder bei der Wiederherstellung des "Lobito Corridors" (Berguela Bahn).

2.2.2 Die Wirtschafts- und Entwicklungskooperation

Die wirtschafts- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit versteht sich als Antwort auf das Erfordernis verstärkter Süd-Süd-Kooperation, als Alternative zu deformierenden und ungerechten Nord-Süd-Beziehungen. Das entwicklungspolitische Motto der Zusammenarbeit heißt "kollektive self-reliance".

²⁰ Die bilaterale Zusammenarbeit zwischen Portugal und seinen ehemaligen afrikanischen Kolonien umfaßt alle relevanten Politikbereiche. Die militärische Kooperation zwischen Portugal und Moçambique bezieht sich auf die Bereiche Logistik, Gesundheit und Ausbildung (vgl. MD 21.3.1988, S. 6); das portugiesische Verteidigungsministerium ist aber auch an der Umorganisation der Armee von São Tomé und Príncipe beteiligt (vgl. MD 29.2.1988, S. 8).

Ein Kooperationsabkommen mit São Tomé und Príncipe regelt die Zusammenarbeit im Femelde-, Gesundheits- und Erziehungswesen (vgl. MD 2.8.1988, S. 2). Mit Moçambique konnte eine Einigung über die Umschuldung der Verbindlichkeiten an Portugal, die auf 130 Mio. US-\$ geschätzt werden, erzielt werden. Höhere portugiesische Finanzhilfen für Exporte nach Moçambique regen die wirtschaftliche Zusammenarbeit ebenso an, wie die Gründung gemeinsamer Unternehmen (vgl. MD 23.2.1988, S. 4). Als Beispiele für transnationale Kontakte unterhalb der staatlichen Ebene können zwei Kooperationsabkommen angeführt werden: zwischen der Moçambiquanischen Arbeiterorganisation OTM und dem portugiesischen Arbeitnehmerverband CGTP (vgl. MD 28.1.1988, S. 6), sowie zwischen der angolanischen Regierungspartei MPLA und der Portugiesischen Sozialistischen Partei IPSP wurden Vereinbarungen getroffen (vgl. MD 8.8.1988, S. 2).

²¹ ARB 16.6.1987; 8524B.

²² Vgl. MD 27.7.1988, S. 1; die Haltung der portugiesischen Regierung ist umso bedeutender als die Reise J. Savimbi, den Führer der UNITA, bereits in verschiedene westliche Staaten geführt hatte. Dazu gehören die Bundesrepublik, Großbritannien, die Schweiz und die USA (vgl. MD 15.7.1988, S. 3).

Kooperationsmöglichkeiten bestehen in den Bereichen Handel, Transport, Finanz-, Zoll-, Banken- und Versicherungswesen, sowie im Bildungssektor. Beim Maputo-Gipfel 1980 wurde ein Grundlagenvertrag unterzeichnet, der die Einrichtung einer Kommission für wirtschaftliche Zusammenarbeit vorsieht. Sie delegiert die sektorale Arbeit an die vier Unterkommissionen Finanzen, Transport, Handel und Kaderausbildung.²³

Doch erst ab Ende 1983 fand die Arbeit der Kommissionen ihren Niederschlag im Abschluß diverser bi- und multilateraler Kooperationsabkommen, die unter anderem die Ausweitung des Handels, die Zusammenarbeit der nationalen Fluglinien und Handelsflotten, sowie die Abschaffung von rigiden Zoll- und Visaformalitäten betreffen. Die Schaffung einer gemeinsamen Bank ist ins Auge gefaßt, wohingegen die ursprüngliche Idee einer wieder zu erweckenden Escudo-Währungszone wohl endgültig zu den Akten gelegt worden ist.

Die Ausdehnung der wirtschaftlichen Kooperation wird durch ökonomische und finanzielle Probleme, sowie schwache institutionelle Mechanismen erschwert. Dazu gehören interne Faktoren, wie die Wirtschaftskrise, die extreme gesellschaftliche und ökonomische Segmentierung und die verfehlte Wirtschafts- und Entwicklungspolitik der Vergangenheit, die durch ökonomische Reformprogramme behoben werden sollen; im Falle von Angola und Moçambique werden die negativen Entwicklungen durch die südafrikanische Destabilisierung mitbedingt und verschärft.

Die Verbesserung der Handelsbeziehungen als Stimulanz für die Produktion wird aber weiterhin angestrebt. Die positive Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen innerhalb der Fünfergruppe geben Anlaß zu Optimismus. Konkrete Ergebnisse können in den folgenden Bereichen²⁴ verzeichnet werden:

- gemeinsame Aus- und Weiterbildung von Bankangestellten und Zollpersonal;
- computergestützte staatliche Finanzplanung;
- bilaterale Kooperation von Versicherungsunternehmen;
- Austausch der Gesetzgebung bezüglich der Bedingungen für ausländische Investoren.

Im entwicklungspolitischen Bereich wurde die Notwendigkeit erkannt, das Kooperationsmodell der Fünf, den wichtigen Gebern von Entwicklungshilfe vorzustellen, um internationale Fonds für gemeinsame soziale und ökonomische Entwicklungsprojekte nutzen zu können.²⁵

Auch die Reformprogramme weisen große Analogien auf und weisen der bi- und multilateralen Gebergemeinschaft, inklusive Weltbank und Internationalen Währungsfonds, eine wichtige Funktion bei der Sanierung der Wirtschaft zu.

²³ Seit 1987 sind die Subkommissionen Transport und Handel zusammengefaßt worden, weil sie komplementär sind (vgl. AIM Information Bulletin No. 131, Juni 1987).

²⁴ Vgl. AIM Information Bulletin No. 131, Juni 1987.

²⁵ Vgl. SWB/ME/8575/B/3, 23.5.1987.

2.2.3 Sonstige Bereiche der Kooperation

Die gemeinsame Ausbildung von Fachkräften für das Gesundheitswesen der Fünf ist relativ weit fortgeschritten, ein Institut für diesen Zweck, das Centro Regional de Desenvolvimento Sanitário (CRDS) in Maputo, in Betrieb genommen. Die weitgesteckte Zielsetzung strebt mit Unterstützung der Weltgesundheitsorganisation und anderer Institutionen die Selbstversorgung im Gesundheitswesen an. Die eigene Ausbildung von Fachkräften gehört ebenso dazu, wie die Bereitstellung aller notwendigen Medikamente und Geräte.

Angola und Moçambique stellen die Ausbildungsmöglichkeiten auf Universitätsniveau für die drei Staaten ohne eigene Universitäten.²⁶

Ein Treffen der Beauftragten für die Ausbildung von Pflegepersonal im Gesundheitswesen im November 1987 beschäftigte sich mit den Lehrplänen für Pflegekräfte, der Neuordnung der Schwesternschule in Luanda und der Arbeit des CRDS in Maputo.²⁷

Die kulturelle Kooperation zwischen den Fünf basiert auf dem Portugiesischen als gemeinsamer Sprache und dem Teil des historischen Erbes, das von der Kolonialmacht Portugal geprägt ist.

Die Einführung des Portugiesischen als vierte offizielle Sprache der OAU (seit Juni 1985) und die Einrichtung eines portugiesischsprachigen Dienstes der Pan African News Agency (PANA) in Zusammenarbeit mit der angolanischen Nachrichtenagentur ANGOP (seit Mitte 1988) geht auf die Initiative der Fünf zurück.²⁸ Die informationspolitische Zusammenarbeit hat zwei Zielrichtungen.

Den Forderungen nach einer neuen Weltinformationsordnung entspricht das Engagement für eine Stärkung der PANA und des Pool von Nachrichtenagenturen im Umfeld der Bewegung der Blockfreien. Beide Organisationen werden als Errungenschaften gesehen, die die Informationskartelle der westlichen Industrieländer aufbrechen.

Was die Kooperation untereinander angeht, konzentriert sie sich auf folgende Bereiche:

- Gemeinsame Nutzung der lokalen Ausbildungsstellen im Bereich der Massenmedien, wie z.B. die Journalistenschule in Luanda und die Kooperation mit dem jugoslawischen Institut für Journalismus;²⁹
- Verbesserung der Zirkulation von Meldungen zwischen den fünf Staaten. Guinea-Bissau tauscht mit São Tomé (1985), Moçambique (1986) und Angola (1987) Pressemeldungen aus.³⁰

²⁶ Vgl. AIM Information Bulletin No. 131, Juni 1987.

²⁷ Vgl. ANGOP News Bulletin No. 84, 18.11.1987.

²⁸ Vgl. MD 18.1.1988, S. 1.

²⁹ Vgl. SWB/ME/W1334/B/1, 16.4.1985.

³⁰ Vgl. ABR 15.10.1987: 8651.

- verbesserte Information der Bevölkerung über das Projekt "Lusophone Kooperation". Rundfunk und Presse stellen Sendezeit bzw. Spalten für Informationen über Vorgänge in den lusophonen Ländern bereit.³¹

In den letzten Jahren kann ein verstärktes Anwachsen der transnationalen Kooperation unterhalb der Regierungsebene beobachtet werden. Dazu gehört die Gründung eines Zusammenschlusses der Schriftstellervereinigungen zur "League of Writers of the Five (LEC) in São Tomé (26.6.-2.7.1987).³²

Auf erste Ansätze von Zusammenarbeit auf Betriebsebene weisen auch Treffen zwischen Geschäftsleuten aus den portugiesischsprachigen Ländern im Bereich Handel und Verkehr (23.-27.4.1985) in Maputo hin. Im Verkehrssektor wurden Fragen bezüglich der Koordinierung der Geschäftstätigkeit mit Handelskaufleuten, der Prüfung der Seeverbindungen gemessen am vorhandenen Handelspotential, der Ausarbeitung von Richtlinien für den Seetransport und die Anpassung des Seerechts, besprochen.

Im Handelsbereich konnte eine beträchtliche Anzahl von Waren aufgelistet werden, die sich für den bilateralen Austausch eignen. Bereits geplante gemeinsame Aktionen auf dem Weltmarkt konnten nicht wie erwartet realisiert werden.³³

Auch die Gewerkschaften aus den fünf lusophonen Ländern trafen sich am 10.10.1987 zu einem ersten gemeinsamen Seminar in Luanda. Weitere Treffen sollen die Gewerkschaftsstrukturen in ihrem Kampf um ökonomische und soziale Entwicklung stärken und konsolidieren.

Beim Erreichen der Entwicklungsziele spielt die Steigerung von Produktion und Produktivität eine wesentliche Rolle.³⁴

3. Ausblick

Das Kooperationsprojekt der lusophonen Länder hat seit seinen Anfängen Mitte der 60er Jahre und seiner formellen Gründung 1979 die Bereiche und Ebenen der Zusammenarbeit erweitern können. Die anfangs ausschließlich politisch/diplomatische Kooperation wird ergänzt und vertieft durch wirtschaftliche, kulturelle, entwicklungs- und informationspolitische, sowie transnationale Zusammenarbeit. Es ist also eine Verbreiterung und Vertiefung der Kooperation zu beobachten. Dies ist bemerkenswert, weil die Rahmenbedingungen des Zusammenschlusses nicht besonders vorteilhaft sind. Auch ist die portugiesische Kolonialmacht als integrationsfördernder Außendruck durch die Unabhängigkeit der Kolonien weggefallen.

³¹ Vgl. SWB/ME/W1334/B/1, 16.4.1985.

³² Vgl. ANGOP News Bulletin No. 71, 9.6.1987.

³³ Vgl. MD 30.4.1985, S. 6.

³⁴ Vgl. ANGOP News Bulletin No. 82, 22.10.1987.

Weitere restriktive Faktoren sind die großen Entfernungen zwischen den einzelnen Mitgliedsländern und ihre regionalen ökonomischen Einbindungen³⁵, die zur Zeit tragfähiger und vorteilhafter sind. Die Kooperation der lusophonen Gruppe muß aber nicht notwendig hinter den derzeitigen Bindungen zurückstehen: sie kann und wird sich für die betroffenen Staaten fruchtbar mit anderen Anbindungen ergänzen.

Die bisher gängigen Formen ökonomischer Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern, der Marktansatz und der integrierte Entwicklungsansatz³⁶ haben die Kooperationsmöglichkeiten ihrer Mitglieder außerhalb der Gruppe stark eingeschränkt. Ein wesentliches Merkmal des Marktansatzes ist es, daß allein den Kooperationspartnern des regionalen Zusammenschlusses Sonderrechte eingeräumt werden.

Die Gruppe der lusophonen Staaten, aber auch die SADCC und die Frontlinienstaaten stellen ein Kooperationsmodell dar, daß am ehesten dem Projektansatz entspricht. Die gemeinsamen Aktivitäten dienen der Befriedigung eines bestimmten politischen oder ökonomischen Bedürfnisses, oder dem Erreichen eines spezifischen Ziels und sollen Entwicklungsmöglichkeiten erschließen. Das Resultat der Kooperation nach dem Projektansatz sind keine Gewinne aus Spezialisierung und Wettbewerb, sondern Entwicklungspotentiale, die durch gemeinsame Programme und Aktivitäten entstehen. Floto unterscheidet idealtypisch zwischen zwei Projekttypen:

- Produktion von regionalen und internationalen Gütern und Dienstleistungen;
- Projekte, die die Verhandlungsmacht der Länder der Dritten Welt stärken.³⁷

Regionale Zusammenschlüsse, wie z.B. SADCC, können regionale und internationale Güter und Dienstleistungen³⁸ bereitstellen. Die lusophonen Staaten dagegen können internationale Güter austauschen. Die ökonomische Masse für Kooperation und insbesondere Handel ist gering.

Gleichzeitig dienen die gemeinsamen Projekte der Stärkung der Verhandlungsmacht der Länder der Dritten Welt. Dazu gehören Aktivitäten, die eine Neue Weltinformationsordnung anstreben, der Austausch über die Bedingungen von ausländischen Investoren sowie gemeinsame Aktivitäten auf dem Weltmarkt als Produzenten und Konsumenten. Die schmale Basis für ökonomische Kooperation soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß

³⁵ Angola und Moçambique sind Mitglieder der SADCC sowie der Frontlinienstaaten; letzteres ist Ende 1988 auch Mitglied der PTA geworden. Guinea-Bissau und Kap Verde sind Mitglieder der ECOWAS und São Tomé e Príncipe gehören der CEEAC an, für deren Mitgliedschaft sich auch Angola interessiert, obwohl es sich auch eine PTA-Option offenhält.

³⁶ Vgl. dazu ausführlich Floto 1979, S. 43-56.

³⁷ Vgl. Floto 1979, S. 63.

³⁸ Regionalen Gütern und Dienstleistungen (Elektrizität, Eisenbahn, Straßen, Bewässerung, etc.) können auf nationaler Ebene und für eine Gruppe benachbarter Staaten regional meist kostengünstiger bereitgestellt werden. Internationale Güter, wie landwirtschaftliche Bergbau- und Fertigprodukte, können auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene gehandelt werden (vgl. Mertes 1988, S. 57).

die Fünf spezifische gemeinsame Interessen haben und intern eine tragfähige Vertrauensbasis besteht.³⁹

Die Fünf sind demnach im Sinne von *T. Shaw* eine "identive coalition"⁴⁰. Durch die Vorliebe der Mitglieder für verschiedene Formen des Sozialismus bilden die Fünf und die Frontlinienstaaten eine "radikale" Fraktion in der OAE: sie könnten Zentren für breitere Bewegungen hin zu mehr "collective self-reliance" auf dem afrikanischen Kontinent werden. Die Mitgliedschaft von Angola und Moçambique in beiden Gruppen könnte als Verbindungslinie genutzt werden, um auf kontinentaler Ebene koordinierte Aktivitäten zu entfalten.

Aus der Sicht ihrer Mitglieder gibt es zur Zeit keinen Anlaß, die lusophone Kooperation zugunsten anderer Anbindungen fallen zu lassen. Vielfältige Beziehungsgeflechte zwischen Entwicklungsländern können Süd-Süd-Kooperation als echte Alternative zu Nord-Süd-Beziehungen aufbauen. Die Kooperation der Fünf ist daher ein wichtiger Baustein der vielfältigen Süd-Süd-Kontakte ihrer Mitglieder.

³⁹ Als Beispiel muß das Engagement Moçambiques an der Seite Angolas zur Neugestaltung der angolanisch-amerikanischen Beziehungen angesehen werden. Ein Politbüro-Mitglied der FRELIMO hat 1985 mehrere Monate in Luanda verbracht, um die aus der Sicht Maputos erforderliche Verbesserung der Beziehungen zwischen Luanda und Washington zur Sprache zu bringen und mit Rat und Tat, Kontakten, lobbying etc. zu helfen (vgl. *Weimer* 1986, S. 77). Diese Kontakte machten sich ohne Zweifel bei den von den USA vermittelten Verhandlungen zwischen Angola, Kuba und Südafrika bezahlt.

⁴⁰ Vgl. *Shaw* 1980, LS. 837.

ABSTRACTS

Cooperation Among Lusophone African States: Background, Objectives and Achievements

By Jutta Mertes, Bernhard Weimer

The cooperation of the five "African countries with Portuguese as the official language", known as "the Five" (Angola, Cape Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Sao Tomé e Príncipe) dates back to the coordination efforts of the respective liberation movements - now ruling parties of socialist orientation - during the anti-colonial struggle. It is unique in the sense that language and history - i.e. Portuguese colonialism - have become a foundation for cooperation in Africa.

African Lusophone cooperation emphasizes "summitry". Between 1979, the year of the first summit and the end of 1988, eight summits have taken place. On these occasions, the framework and mechanics of cooperation and project coordination were defined and reviewed. A number of commissions have been established. The summits also addressed key issues of African and international affairs, particularly southern Africa. Sectorally, "the Five" are cooperating in the fields of foreign relations, trade and transport, economic development and finance, education and health, law and culture; so far with mixed success. They collectively attempt to improve the - occasionally strained - economic and political relations with the former colonial power as well as "the West" in general. Despite significant obstacles - most of "the Five" are not neighbours and suffer from economic and political crises, which, in the cases of Angola and Mozambique, are reinforced by South African destabilization - some degree of success has been achieved, namely in the field of foreign relations and joint projects. Cooperation on sub-government levels is also increasing.

The specific form of Lusophone "south-south cooperation" in Africa - in the form of an alliance rather than an economic regional integration arrangement - complements the membership of its participants in regional groupings in west, central and southern Africa (ECOWAS, CEEAC, SADCC) thus opening up additional though limited political options. Peace in southern Africa, namely Angola and economic reform in the member countries will have positive effects on reinforcing the various bonds between "the Five".