

# UNENDLICHE GEDULD GEFRAGT

Zwischen den Konfliktparteien Frelimo und Renamo versucht ein internationales Mediatorenteam zu vermitteln. Doch die Verhandlungen sind festgefahren. Zwar liegen konkrete Dezentralisierungsvorschläge der Zivilgesellschaft vor, aber beide Seiten scheinen an einem Ende des bewaffneten Konflikts wenig interessiert.

Von Gottfried Wellmer

Seit Februar 2016 machen bewaffnete Renamo-Milizen die nationalen Straßen und Bahnlinien wieder unsicher. Gesundheitsstationen und Krankenhäuser werden überfallen, ausgeraubt und abgebrannt. Die Armee hat einige der alten, strategisch wichtigen Basen der Renamo besetzt. Meist geschieht dies kampflos, da die Armee der Renamo Warnungen zukommen lässt. Die meisten Opfer der neu aufgeflammt Konflikte sind daher Zivilisten. Erst im Juli wurden externe Mediatoren gebeten, faire Verhandlungen über die Bedingungen für einen dauerhaften Frieden zu gestalten.<sup>1</sup> Die wichtigsten Punkte auf der Agenda sind:

- Dezentralisierung; Wahl oder Ernennung der Provinz-Gouverneure; autonom verwaltete Provinzen und Distrikte.
- Waffenstillstand; Demobilisierung der illegalen Renamo-Milizen; demilitarisierte Transport-Korridore.
- Integration der Kombattanten der Renamo in Armee, Polizei und Nachrichtendienste, woraufhin jede Parteienloyalität zugunsten des Staates und des Gemeinwohls beendet werden muss.

Bisher sind zu den ersten zwei Punkten mit Hilfe der internationalen Mediatoren genauere Aufgabenbeschreibungen vereinbart worden: Was muss bis wann geleistet werden, damit das Resultat der Bemühungen dem mosambikanischen Parlament rechtzeitig zur Beschlussfassung vorgelegt werden kann? Bislang wurden keine Ergebnisse erzielt. Es gibt unter den Kommentatoren und Analysten ernsthafte Zweifel daran, dass die Konfliktparteien an einem Frieden interessiert sind.

## APPELL AN DEN DIALOG

Organisationen und einzelne Personen der Zivilgesellschaft betonen, man dürfe etwas so Wichtiges wie den Frieden nicht den Konfliktparteien überlassen. So schlagen z.B. die ehemalige Erziehungsministerin Graça Machel oder der Soziologe Elisio Macamo vor, man solle die ganze Gesellschaft in einer nationalen Konferenz am Abschluss eines dauerhaften Friedens beteiligen. Nichtregierungsorganisationen wie das Zentrum für Integrität CIP oder das Institut für wirtschaftliche und soziale Studien IESE haben detaillierte Vorschläge zu einzelnen Punkten eines künftigen Friedens – z.B. Dezentralisierung oder Justizreform – ausgearbeitet und zur öffentlichen Diskussion gestellt. Andere Organisationen wie die Oppositionspartei MDM (Demokratische Bewegung Mosambiks) legten ihre Empfehlungen direkt den Konfliktparteien und Mediatoren vor.

Graça Machel, Witwe von Mosambiks erstem Präsidenten Samora Machel wie auch von Nelson Mandela, hielt Mitte September eine Rede in Maputos Diplomatschule ISRI. Dabei betonte sie, es sei Anfang 1984 undenkbar gewesen, mit dem Apartheidsystem in Südafrika zu verhandeln. Samora Machel habe aber mit dem damaligen Nkomati-Abkommen dieses Tabu überwinden müssen, um Frieden wiederherzustellen. Seitdem sei das illegale Siedlerregime in Rhodesien beseitigt worden und die Apartheid gebe es ebenfalls nicht mehr. Dennoch hätten die Mosambikaner in den 32 Jahren seither noch keinen dauerhaften Frieden gefunden. Sie sagte: „Die Mosambikaner müssen einen Raum oder Ort finden, wo alle, absolut alle ihren Platz finden können und wo sie mit ihren eigenen Augen feststellen können, was uns heute gleich macht. Wenn wir auf dieser Grundlage arbeiten, könnten wir den Raum unserer Identität als Mosambikaner so erweitern, dass wir alles, was uns trennt, beseitigen können.“

Graça Machel erinnerte daran, dass Joaquim Chissano, Nachfolger von Samora Machel nach

dessen Flugzeugabsturz 1986, das Frelimo-Projekt einer sozialistischen Modernisierung aufgegeben und das Einparteiensystem des Staates zugunsten eines Mehrparteiensystems abgeschafft habe. Damals habe Chissano bei einer Rundreise durch alle Provinzen des Landes seine Änderungsvorschläge vorgestellt. Überall seien sie von den Parteimitgliedern abgelehnt worden. Dennoch habe der Dialog über die notwendigen Änderungen ihm Mut gemacht, das System zu ändern. Das Ergebnis wären 20 Jahre Frieden gewesen. Man kann es als indirekte Kritik an der Regierung Guebuza werten, als sie sagte: „Hätten wir die Dialogbereitschaft der Regierung Chissano fortgesetzt, so befänden wir uns heute nicht in einem erneuten Krieg.“ Zur Dialogbereitschaft gehöre auch die Akzeptanz der Andersdenkenden, die Einbindung in einen Raum, in dem er oder sie sich als Mosambikaner fühlen. „Als wir diese Dialogkultur verloren, haben sich die Positionen zugespitzt und der Konflikt brach erneut aus.“

## ZWEI NARRATIVE

Machels Rede klingt idealistisch. Der in der Ära Chissano vollzogene Übergang zur Marktwirtschaft hat gesellschaftlich traumatische Veränderungen hervorgebracht und die Klassenunterschiede zwischen Armen und Reichen, Gebildeten und Ungebildeten, „Gemeinen“ und Eliten scharf hervorgehoben. Nicht umsonst gab es zwischen 1995 und 2012 vier Mal gewaltsame Proteste zu Preiserhöhungen bei Nahrungsmitteln und Sammeltaxis. Ein Jahrzehnt hohen Wirtschaftswachstums hat den ärmsten Schichten in Stadt und Land kaum Vorteile und Nutzen gebracht.

Die Folge ist das Entstehen zweier gegensätzlicher Narrative über die Zeit seit 1995. Das eine berichtet über Wirtschaftswachstum und zunehmende Institutionalisierung der Demokratie, das andere erzählt von politischen, militärischen und sozialen Spannungen, die

<sup>1</sup> Den Vorsitz des internationalen Vermittlerteams bei den Friedensgesprächen in Maputo hat Botswanas früherer Präsident Quett Masire. Beteiligt sind zudem Vertreter der katholischen Kirche, der Europäischen Union sowie Diplomaten des Nachbarlands Südafrika.



Ein langer Weg zum Frieden: Wohin der Weg in Mosambik führt, ist noch unklar ...

Foto: Rosino/ CC BY-SA 2.0

sich periodisch in gewaltsamem Protest ergießen und 2013/14 in einen erneuten bewaffneten Bürgerkrieg niedriger Intensität mündeten. Das lässt die Frage zu, ob nicht der Prozess des Übergangs zu einer demokratischen Gesellschaft selbst sowohl Subjekt wie Gegenstand eines gesellschaftlichen Konfliktes ist, wie Colin Darch, früher einmal Dokumentarist am Zentrum für afrikanische Studien an der UEM in Maputo, in einem Briefwechsel mit dem Autor vermutet. Ja, der regelmäßige Gang zur Wahlurne mag dazu missbraucht werden, soziale Ungleichheit, Klassenwidersprüche und die Existenz einer politisch-elitären Klasse zu legitimieren, ohne Hoffnung auf sozialen Wandel zu geben. Die von 88 Prozent (1994) auf 45 Prozent (2009) gesunkene Wahlbeteiligung weist auf wachsenden Frust über ausufernde Korruption, zentralistische Regierung und eine seit beinahe 100 Jahren bestehende autoritäre Herrschaft hin, deren

Vertreter sich gegen Demokratisierung und Dezentralisierung wie auch gegen eine Emanzipation der Legislative und der Judikative von der Exekutive heftig wehrten.

Ungeachtet dessen ist Mosambiks Zivilgesellschaft mündig geworden. Sie kann sich nicht nur klar artikulieren, sie kann auch handeln – zum Teil besser als der Staat. In den drei Jahren nach dem allgemeinen Frieden von 1992 hat die UN etwa 200.000 Waffen eingesammelt und die Demobilisierung von etwa 80.000 Kombattanten organisiert. Als die UN-Mission Mosambik verließ, blieben viele Waffen in der Hand der immer noch militärisch denkenden Mosambikaner. In dieser Situation füllten NRO die Lücken, die von der UNO und einem schwachen Zentralstaat in der Friedensarbeit zurückgelassen worden waren.

Der protestantische Christenrat hat diese Gruppen unterstützt. Daraus entstanden drei

Initiativen: Erstens das Programm „Schwerter zu Pflugscharen“, das Waffen der Bevölkerung umtauschte gegen Werkzeug bzw. Nähmaschinen. Zweitens das Programm JustaPaz (gerechter Frieden), das in Schulen, in örtlichen Bürgerschaften, im Justizapparat und in der Polizei Methoden erarbeitete, wie man Spannungen und Konflikte friedlich lösen kann. JustaPaz hat diese Programme auch nach 2000 weitergeführt, als viele ausländische Geberorganisationen Mosambiks überdrüssig wurden. Drittens gab es die von früheren Kindersoldaten gegründete „Truppe für Verbrechensaufklärung und soziale Reintegration“ (Fomicres), die zwischen 1995 bis 2006 etwa eine Million Waffen (!) einsammelte und zerstörte. Fomicres kooperierte dabei mit der südafrikanischen Operation Rachel, die den Waffenschmuggel zwischen den beiden Ländern beenden wollte.

„Ein Irrtum im allgemeinen Friedensabkommen von 1992 war der Mangel an Sorg-

falt beim Prozess der Demilitarisierung der Renamo. (Renamo-Präsident) Afonso Dhlakama bat um die Beibehaltung einer Gruppe von persönlichen Leibwächtern. Tatsächlich waren das viele bewaffnete Männer“, sagte der Friedensmediator Raffaeli. „Es war ein Fehler, der Renamo Waffen zu überlassen.“ Ausbügeln musste die Zivilgesellschaft dieses Versäumnis.

## FRUSTRIERTE RENAMO

Nach 1994 erwies sich die Renamo als politische Partei als schwach, desorganisiert und ineffektiv. Sie war zunehmend frustriert darüber, dass sie ihren anfänglichen Wahlerfolg nicht umsetzen konnte in Macht oder Patronage auf irgend einer Ebene der staatlichen Verwaltung. 2003 gewann die Renamo mit Beira, Nacala, Angoche und der Insel Mosambik zwar vier Kommunen, aber es gelang ihr nicht, auf diesen vier lokalen Siegen aufzubauen. Zum Teil liegt das auch an der Person Afonso Dhlakama, der an übermäßigem Kontrollzwang leidet. Renamos Vertreter im nationalen Parlament reduzierten sich von 129 Sitzen (1994) auf 51 Sitze (2004). Der Stimmenanteil, den Dhlakama in den Präsidentschaftswahlen erringen konnte, fiel rapide von 48 Prozent (1999) auf 16 Prozent (2009).

Im Lichte dieser langfristigen Verluste an Wählergunst erscheint Dhlakamas Rückkehr 2013/14 in den Busch zur „bewaffneten Propaganda“ wie eine Tat der Verzweigung; dies insbesondere, weil ja Daviz Simango mit der Abspaltung von der Renamo und der Gründung der MDM erstaunlich erfolgreich war. Die Renamo verlangte die Politisierung der Wahlkommission und die Integration ihrer Kader in die Armee.

Dass sie 1992–95 den ihr zustehenden Anteil von 50 Prozent des neuen Armeepersonals nicht erreicht hatte, lag nicht an einer Verletzung des damaligen Friedensabkommens durch die Frelimo, sondern daran, dass viele Renamo-Kämpfer Zivilisten werden wollten. Sie waren schließlich zumeist zwangsweise in die Renamo-Truppe rekrutiert worden. 2010/11 hat die Regierung Guebuza etwa 450 demilitarisierten Kombattanten der Renamo einen Arbeitsplatz vermittelt. Sie schuf 2014 auch einen Fonds für Frieden und Versöhnung, dessen Ziel es war, kleine und mittlere Betriebe ehemaliger Kombattanten zu unterstützen.

Im Kontrast dazu muss festgestellt werden, dass über zwanzig Jahre nach dem allgemeinen Friedensabkommen von 1992 mehr als 14 Millionen mosambikanischer Bürger von weniger als 1,25 US Dollar pro Tag leben müssen. Wirtschaftliche Ungleichheit kann

jederzeit erneute Gewalt provozieren. Strategien zur Armutsreduzierung haben wenig bewirkt. Etwa zwei Drittel der Mosambikaner sind 25 Jahre alt oder jünger. Etwa 40 Prozent von ihnen sind arbeitslos.

Im Februar 2014 machte die Regierung Zugeständnisse in der Frage der parteilichen Repräsentation in der Wahlkommission. Die Renamo verpflichtete sich im Gegenzug, ihre Kämpfer zu demobilisieren und die Waffen abzugeben. Das hat sie nie umgesetzt. Es wurde ein temporärer Frieden geschlossen, der es der Renamo erlaubte, ganz legal an den Wahlen von 2014 teilzunehmen. Die Zahl der parlamentarischen Vertreter der Renamo im nationalen Parlament stieg von 51 (2009) auf 89 (2014). Die bewaffnete Propaganda hatte sich für sie ausgezahlt. Und genau deshalb macht die Renamo weiter damit und weigert sich, ihre Truppe aufzulösen, die Waffen abzugeben und sich einer friedlichen Reform der demokratischen Strukturen Mosambiks zu widmen.

## FRELIMO VERTEIDIGT ZENTRALISMUS

Die Frelimo hat seit den Tagen des antikolonialen Befreiungskampfes die Maxime der nationalen Einheit. Für sie grenzt die Forderung nach Dezentralisierung bzw. Föderalismus an Hochverrat. Man erinnere die Ermordung des Verfassungsexperten Gilles Cistac im März 2015. Dezentralisierung kann einen Zugewinn an demokratischer Kontrolle über die Exekutive bedeuten. Wenn man nach Thomas von Aquin das Subsidiaritätsprinzip auf die Verfassung eines Landes wie Mosambik anwendet, kann man ohne Gefährdung der Einheit der Nation und des Staates den Verwaltungen unterhalb der nationalen Ebene so viele Vollmachten übertragen, wie sie realistisch Weise auch ausüben können. So käme der Staat näher an die Bürgerinnen und Bürger heran, seine Dienstleistungen wären effizienter und die Menschen hätten größere Kontrollmöglichkeiten – ein Zugewinn für die Demokratie. Persönlichkeiten wie Graça Machel, Jorge Rebelo, Brazao Mazula oder Teodato Hunguana – alles alte Frelimo-Kader – befürworteten eine systemische Dezentralisierung, wie sie etwa von CIP oder IESE schon ausgearbeitet worden sind.

Aber Anhänger des patrimonialen Einparteiensystems verteidigen den alten, intransparenten Zentralismus mit Händen und Füßen gegen eine konsequente Demokratisierung in einem Mehrparteiensystem. Um es auf einen groben Nenner zu bringen: Wer es schafft, nach dem alten System dem Volke 2,4 Milliarden US-Dollar zu stehlen, ohne Spuren zu hinterlassen, die zum Nutznießer führen, der wird den Teufel tun, mehr demokratische Kon-

trolle zu erlauben. Die illegalen Schulden des Guebuza-Regimes zeigen: Das Alte ist nicht gestorben und das Neue noch nicht geboren. Die ambivalenten Manöver des aktuellen Präsidenten Nyusi verweisen darauf, dass die demokratisch gesonnenen Frelimo-Mitglieder auf seiner Seite des innerparteilichen Machtkampfes keine klare Mehrheit haben.

Andererseits liegt auf der Hand: Die Forderung der Renamo nach Herrschaft über sechs „autonome“ Provinzen des Nordens und Zentrums Mosambiks und nach 50 Prozent der Steuereinnahmen dieser Provinzen würden ein autoritäres Patronagesystem in diesen Gebieten etablieren. Für die Renamo wäre das ein enormer politischer Machtgewinn. Doch das würde den Krieg um Einnahmequellen, Macht und mineralische Ressourcen nur verschärfen und die Chance auf mehr demokratische Kontrollen über den Staat verspielen – einmal abgesehen davon, dass die Renamo in fünf nationalen Wahlgängen niemals die Mehrheit der Stimmen in allen sechs Provinzen gewonnen hat.

Wenn die Renamo ihren Krieg niedriger Intensität beenden und ihre Kämpfer entwaffnen und nach Hause schicken würde, hätte sie keinerlei Druckmittel mehr, um mehr Macht und Kapitaleinnahmen für sich beanspruchen zu können. Also wird es während dieser Friedensverhandlungen keinen Waffenstillstand geben und keine Demobilisierung der illegalen Milizen. Außerdem hofft die Renamo, ihre bewaffnete Propaganda könnte sie in den Wahlen von 2019 endlich an die Macht bringen.

Die Schlüsselfrage in den aktuellen Verhandlungen ist nicht, wie ein besseres Regierungs- und Verwaltungssystem zu entwerfen sei. Theoretisch wissen das alle Beteiligten schon. Es geht nicht um kluge Gesetzes- und Verfassungsänderungen. Es geht vielmehr darum, die Konfliktparteien zu einem Punkt zu drängen, an dem sie einem friedlichen demokratischen Wandel zustimmen, ohne dass das Land vorher komplett bankrott geht, einen Hungerkollaps erleidet oder in Kriegswirren hoher Intensität untergeht. Das erfordert unendliche Geduld und konsistentes Handeln gegenüber den Parteien seitens der Zivilgesellschaft und Sensibilität des demokratischen Auslands.

*Gottfried Wellmer studierte in Lesotho und Mosambik. Seit mehr als dreißig Jahren arbeitet er als freier Journalist zu Politik und Wirtschaft im Südlichen Afrika.*

*Der Artikel erschien erstmals in Afrika Süd 5/2016. Wir danken dem Autoren und der Afrika Süd für die Abdruckgenehmigung.*