

# Der Stachel im Fleisch der ASEAN

## Burma: Das umstrittene Mitglied

von Oliver Wagener

*Am 30. Mai kam es beim Besuch von Aung San Suu Kyi in der nordburmesischen Stadt Ye-U zu von der Junta inszenierten blutigen Auseinandersetzungen zwischen Anhängern der USDA, dem politischen Arm des Regimes, und Anhängern der NLD. Die internationalen Reaktionen auf diese Vorfälle fielen diesmal ungewöhnlich deutlich und heftig aus: Überraschend kam jedoch die Reaktion der ASEAN, deren umstrittenes Mitglied Burma seit 1997 ist.*

Für Analysten und Beobachter der innen- wie außenpolitischen Entwicklung des Paria-Regimes in Burma war 2003 ein bemerkenswertes Jahr. Nach der Politik der kleinen Schritte in Richtung nationaler Versöhnung seit der Freilassung von Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi aus dem Hausarrest im Mai 2002 erlitt der Prozess der Annäherung zwischen der als *State Peace and Development Council* (SPDC) regierenden Junta und der Oppositionspartei *National League for Democracy* (NLD) durch den Vorfall des »schwarzen Freitag« einen herben Rückschlag. Am 30. Mai kam es beim Besuch von Aung San Suu Kyi in der nordburmesischen Stadt Ye-U zu von der Junta inszenierten blutigen Auseinandersetzungen zwischen Anhängern der *Union Solidarity and Development Association* (USDA), dem politischen Arm des Regimes, und Anhängern der NLD. Es gab Tote und Verwundete auf Seiten der NLD-Sympathisanten, zahlreiche NLD-Funktionäre wurden verhaftet. Aung San Suu Kyi befindet sich seitdem wieder unter Hausarrest. Seit ihrem ersten Auftreten auf der politischen Bühne bei den Protesten der Demokratiebewegung gegen das Mili-

tärregime im Jahr 1988 bereits zum dritten Mal.

### Heftige internationale Reaktionen

Doch die internationalen Reaktionen auf diese Vorfälle fielen diesmal ungewöhnlich deutlich und heftig aus: US-Präsident George W. Bush bezeichnete die regierenden Generäle in Rangun als repressiv und menschenrechtsverachtend. Die Regierung in Washington verhängte die bislang schärfsten Sanktionen gegen Burma, unter anderem einen Einfuhrstopp für burmesische Waren, ein Einreiseverbot für Mitglieder der Junta und das Einfrieren ihrer US-Konten, die EU zog in etwas milderer Form nach und Japan strich vorerst jegliche Entwicklungshilfe.

Für viele überraschend kam jedoch die Reaktion der *Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN, deren umstrittenes Mitglied Burma seit 1997 ist. Beim jährlichen Ministertreffen der ASEAN in Phnom Penh im Juni 2003 wurde neben dem Aufruf zu nationaler Versöhnung, Dialog und Demokratie die Freilassung Aung San Suu Kyis verlangt. Zudem erklärte der Staatenbund seine ausdrückliche Unterstützung für die Ziele der Mission des Sondergesandten des UN-Generalsekretär Razali Ismail, der seit Ende 2000 während mehrerer Reisen nach Rangun versuchte, zwi-

schen SPDC und NLD zu vermitteln. Malaysias ehemaliger Premierminister Mahathir verstärkte durch seine umstrittene Aussage, der zufolge über einen Ausschluss Burmas als letztem Mittel nachgedacht werden müsse, den Eindruck, die ASEAN sei mit ihrer Geduld in Bezug auf die Generäle in Rangun am Ende. Durch seine umstrittene Aussage, dass über einen Ausschluss Burmas als letztem Mittel nachgedacht werden müsse.

Die Aussagen überraschen deshalb, weil die offizielle Haltung der ASEAN in den Jahren vor und nach der Aufnahme Burmas durch Vermeidung des Eindrucks einer Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Landes gekennzeichnet war. Dieses Verhalten ist konform mit den Normen und Prinzipien der diplomatischen Sicherheitskultur der ASEAN, dem ASEAN Way, und seinem wichtigsten Element, der Nichteinmischungsdoktrin. Nicht nur in den Medien, sondern auch von Seiten politischer Akteure und Wissenschaftler, wurde die Reaktion der ASEAN deshalb als notwendige Abkehr von der Nichteinmischungsdoktrin angesehen. Denn nicht nur nach Meinung westlicher Diplomaten sowie burmesischer und westlicher Aktivisten war die Zeit reif für ein stärkeres Engagement der ASEAN. Auch der engste Alliierte des Regimes, China, sieht in Burma inzwischen eine Quelle regionaler Instabilität und hat seine wirtschaftli-

*Der Autor hat in Frankfurt Südasiawissenschaften und Politologie studiert und seine Magisterarbeit zu den ASEAN-Burma-Beziehungen geschrieben.*

che wie militärische Unterstützung deutlich verringert. Bei Burmas asiatischen Nachbarn herrscht allerdings im Gegensatz zu westlicher Rhetorik mehr Pragmatismus als Ideologie vor. Ein Blick auf die Geschichte der Burma-ASEAN-Beziehungen zeigt dies ganz deutlich.

## Blick auf die Geschichte

Das Ende des Kalten Krieges brachte auch in Südostasien eine Entspannung des Systemgegensatzes mit sich. Mit dem Friedensschluss von Paris 1991 wurde der Kambodscha-Konflikt beendet, USA und Sowjetunion zogen ihre Truppen ab und zwischen Vietnam und der ASEAN zeichnete sich eine Annäherung ab, die 1995 in der Aufnahme in den Staatenbund mündete. Vor allem Thailand unter Premierminister Chatchai Choonhavan reagierte als erstes Land der Region auf die neuen, vor allem wirtschaftlichen Möglichkeiten, die sich durch die weltweite Entspannung abzeichneten. Thailands Politiker (damals auch noch Generäle) träumten vom »Golden Land« Indochina (Suwannaphume) mit Thailand in seiner Mitte und Chatchai verkündete die Devise, dass Indochina vom »Schlachtfeld zum Handelsplatz« transformiert werden sollte. Burmas außenpolitische und wirtschaftliche Öffnung nach der gewaltsamen Regierungsübernahme (die Niederschlagung der Demokratiebewegung 1988) des als *State Law and Order Restoration Council* (SLORC) herrschenden Militärregimes wusste Thailand besonders zu nutzen. General Chavalit Yongchaiyudh verschaffte Thailands Privatwirtschaft lukrative Konzessionen für die umfassende Ausbeutung von Burmas Rohstoffen. Thailand nannte seine »Rohstoffdiplomatie« gegenüber der Junta »Konstruktives Engagement« (constructive engagement), denn im Gegensatz zur einhelligen Verurteilung der Menschenrechtsverletzungen in Burma durch den Westen erwarteten Thailands Politiker durch eine kooperative Haltung gegenüber dem Regime langfristig einen politischen Wandel Burmas. Andere südostasiatische Staaten befürworteten diese Position Thailands, zumal

Malaysia, Indonesien und Singapur ebenfalls Ende der 80er Jahre begonnen hatten, kräftig in Burma zu investieren, und 1992 wurde »Konstruktives Engagement« zur offiziellen ASEAN-Politik gegenüber Burma.

Doch trotz der offiziellen Haltung der ASEAN blieb der Fall Burma kontrovers. Dafür sorgte nicht zuletzt der massive Druck der USA und der EU auf die ASEAN, ihre guten Beziehungen zur Junta dazu zu nutzen, den Generälen die Beachtung von Menschenrechten und Demokratie deutlich zu machen. In dieser Hinsicht zeichnete sich eine Spaltung der ASEAN in ein demokratischeres und ein weniger demokratisches Lager ab. Die Philippinen und Thailand (seit dem Regierungsantritt Chuan Leekpais 1992) maßen der Bedeutung von Demokratie und Menschenrechten eine größere Bedeutung bei als Indonesien, Malaysia und Singapur. Indonesien und Malaysia, die Burma 1992 noch wegen der Verfolgung und Vertreibung der muslimischen Rohingyas scharf verurteilt hatten, zeichneten sich letztendlich für die vorgezogene Aufnahme Burmas 1997 zusammen mit Laos und Kambodscha verantwortlich. Eigentlich sollte der Aufnahmeprozess in die ASEAN erst im Jahr 2000 beendet werden, doch die sich zuspitzende Kritik seitens der EU und der USA wurde als unerträgliche Einmischung in die inneren Angelegenheiten der ASEAN und Burmas angesehen und gab den Ausschlag für die Neuaufnahmen zum 35jährigen Geburtstag der ASEAN. Bis dahin hatten sich zahlreiche Interventionen der ASEAN im Stil der »stillen Diplomatie« hinter verschlossenen Türen und halbherzige Zugeständnisse der Junta abgewechselt, ohne dass es zu einer Minderung der massiven Menschenrechtsverletzungen oder Einschränkungen der Opposition in Burma gekommen wäre.

## Keinem ASEAN-Staat wird soviel negative Aufmerksamkeit zuteil

Der antizipierte Wandel stellte sich auch nach der Aufnahme Burmas in die ASEAN nicht ein, wofür die ASEAN jedoch durch die er-

zwungene Aufnahme die Verantwortung übernommen hatte. Dies verhinderte zunächst die Asienkrise der Jahre 1997/1998. Die Mitgliedsstaaten waren zunächst zu sehr mit ihren eigenen politischen und wirtschaftlichen Problemen beschäftigt, als dass sie auf die Situation innerhalb Burmas hätten Einfluss nehmen können. Andererseits stellte sich auch nicht die erhoffte »Zähmung« des Regimes durch die Integration in die ASEAN-Prozesse ein. Weder verbesserte sich die Situation der Menschenrechte in Burma nachhaltig — die Junta wurde weiter regelmäßig von westlichen Staaten, NGOs und UN-Organisationen unter anderem wegen weit reichender Zwangsarbeit, Zwangsumsiedlung im großen Stil, willkürlichen Verhaftungen, Einsatz von Kindersoldaten, Misshandlung ethnischer und religiöser Minderheiten verurteilt — noch verbesserte sich das politische Klima für die politische Opposition. Auch das Ausmaß der transnationalen Probleme, die von Burma ausgehen, kam durch die Mitgliedschaft voll zum tragen. Der grenzüberschreitende bewaffnete Konflikt, illegale Arbeitsimmigranten, Flüchtlinge, Umweltprobleme und eine Flut synthetischer Drogen und Heroin belasteten das Verhältnis zwischen Thailand und Burma nachhaltig, und damit letztlich das Klima innerhalb der ASEAN-Familie. Burma wurde verstärkt auch innerhalb der ASEAN als »Stachel im Fleisch«, als »widerspenstiges Problemkind« oder als »schwarzes Schaf« wahrgenommen. Keinem Mitgliedsstaat wurde soviel negative Aufmerksamkeit zuteil, kein Staat ist regelmäßig Teil der Debatte der zahlreichen ASEAN-Treffen und -Konferenzen und wird in den Abschlusskommuniqués zu politischen Veränderungen ermutigt.

Vor allem seit Ende 2000 verstärkten sich die diplomatischen Bemühungen einzelner ASEAN-Akteure, vor allem Thailand und Malaysia, in den politischen Prozess Burmas vermittelnd einzugreifen. Der UN-Sonderversmittler Razali hat nicht nur die Rückendeckung von UN-Generalsekretär Kofi Annan, sondern auch der gesamten ASEAN. Doch außer der üblichen Rhetorik mangelte es der ASEAN an einer kohärenten Politik, zu unterschiedlich blieben die Interessen der ein-

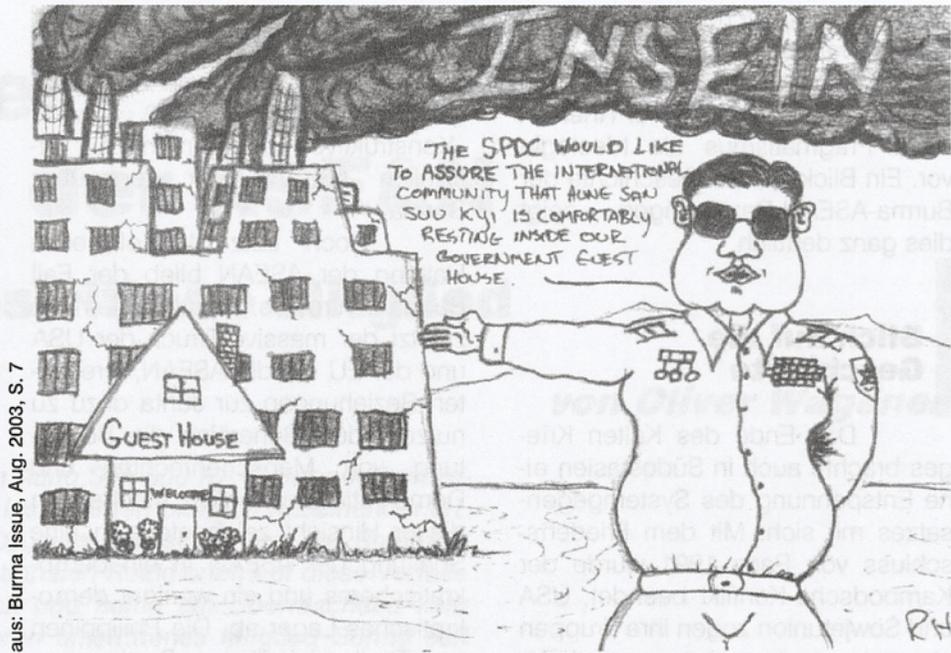
zelen Staaten. Zumal der SPDC eine offizielle Vermittlung durch eine ASEAN-Troika, bestehend aus drei Außenministern, abgelehnt hatte.

Auch wenn die ASEAN immer wieder betonte, dass jeder Vermittlungsversuch nach dem Konsensprinzip und durch die Mittel der »stillen« Diplomatie hinter verschlossenen Türen und somit im Einklang mit dem ASEAN Way und dem Nichteinmischungsprinzip erfolgte, war die Grenze zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedsstaates längst überschritten. Burma hatte in dieser Hinsicht seit dem Beginn einer wahrnehmbaren ASEAN-Politik Anfang der 90er Jahre eine Sonderrolle inne.

Theoretisch wurde diese Einmischungspolitik durch die Reformdiskussion um die Nichteinmischungsdoktrin institutionell abgesichert. Malaysias damaliger Vize-Premierminister Anwar Ibrahim hatte 1997 die Diskussion mit seinem Vorschlag einer ‚Konstruktiven Intervention‘ bei Fällen transnationaler Probleme durch ein Mitgliedsland eingeleitet, Thailands Außenminister Surin Pitsuwan entwickelte 1998 das Konzept als ‚Flexibles Engagement‘ weiter. Den konservativeren Vertretern innerhalb der ASEAN gingen diese Gedankenspiele zu weit (denn autoritäre Herrschaftsstrukturen sollten natürlich nicht auf der ASEAN-Agenda erscheinen) und somit lehnten sie den Vorschlag ab. Die Idee bekam jedoch in milderer Form als ‚Verstärkte Interaktion‘ den inoffiziellen Segen der ASEAN und wurde sogleich Teil der thailändischen Außenpolitik gegenüber Burma.

### Probleme, Peinlichkeiten und transnationale Sicherheitsrisiken

Die erneute Inhaftierung von Aung San Suu Kyi ist somit nur der Gipfel der anhaltenden Probleme und Peinlichkeiten, die der ASEAN durch die Mitgliedschaft Burmas entstanden sind. Bedrohlich für die regionale Sicherheit Südostasiens wird nicht nur die Vielzahl transnationaler Sicherheitsrisiken (vor allem Drogen, denn Burma ist der weltweit zweitgrößte Drogenproduzent) an-



aus: Burma Issue, Aug. 2003, S. 7

gesehen, die von Burmas innerstaatlicher Krise ausgeht, sondern auch das anhaltende Wachstum der waffenstarenden burmesischen Armee und ihr unstillbarer »Hunger« nach neuen Waffensystemen (nach der neuerlichen Zurückhaltung Chinas bezieht Burma nun verstärkt Rüstungsgüter aus der Ukraine, Russland und interessanterweise Nordkorea; es gibt sogar Gerüchte über die Lieferung eines Atomreaktors durch Pyöngyang).

Die ASEAN reagierte aus genannten Gründen nach der öffentlichen Kritik an der Junta im Juni 2003 in Phnom Penh mit verstärkten diplomatischen Bemühungen, auch um sich weitere Peinlichkeiten im Hinblick auf Burmas ASEAN-Vorsitz 2005 und den ARF-Vorsitz (*Asian Regional Forum*) 2006 zu ersparen. Den erneuten Vorschlag der Einberufung der ASEAN-Troika zu Vermittlungszwecken in Burma durch Indonesien konnten die Generäle noch verhindern. Aber im September 2003 versuchte der ehemalige Außenminister Indonesiens, Ali Alatas, als Sondervermittler auf die Junta einzuwirken, Aung San Suu Kyi bis spätestens zum ASEAN-Gipfel im Oktober auf Bali freizulassen. Zuvor hatte Thailand im Juli 2003 eine »Roadmap« ins Spiel gebracht, die zu nationaler Versöhnung und Demokratisierung führen sollte. Ein internationales Forum sollte die Implementierung der »Roadmap« mit Burma diskutieren, doch wurde der thailändische Vorschlag als zu vage und als Profilierungsversuch Thak-

sins kritisiert, zudem lehnte Burma die Idee sowieso als Einmischungsversuch ab.

Die verstärkten Bemühungen Indonesiens, Malaysias und Thailands im Vorfeld des Bali-Gipfels führten nicht zur erhofften Freilassung von Aung San Suu Kyi. Auch gelang es der ASEAN nicht ganz, das Burma-Thema von der Agenda des Gipfels fernzuhalten. Doch scheinen der anhaltende außenpolitische Druck und die verstärkten Sanktionen für einige innenpolitische Entwicklungen mitverantwortlich zu sein. Nach einer erneuten Kabinettsumbildung des SPDC Ende August verkündete der neue Premierminister Khin Nyunt seine eigene 7-Punkte-»Roadmap« zu nationaler Versöhnung und Demokratie. Zu diesem Zweck soll der verfassungsgebende Nationalkonvent unter Beteiligung von Vertretern der ethnischen Minderheiten und möglicherweise der NLD 2004 wieder einberufen werden. Allerdings wird an der »Roadmap« das Fehlen eines Zeitplanes scharf kritisiert. Bei dem durch die thailändische Initiative zustande gekommenen internationalen Forum westlicher und asiatischer Staaten am 15. Dezember in Bangkok wurde der »Fahrplan« für den Nationalkonvent durch den burmesischen Außenminister Win Aung noch näher präzisiert: Es sollten alle politischen Parteien und ethnischen Minderheiten vertreten sein, es gäbe einen konkreten Zeitplan und der SPDC befände sich in Gesprächen mit Aung San Suu Kyi.

Nicht nur die Freilassung von 91 politischen Häftlingen, sondern auch diese innenpolitischen Entwicklungen in Burma bezeichneten ASEAN-Vertreter als Erfolg der Diplomatie des ASEAN Way, was jedoch zweifelhaft bleibt, wenn man die Ergebnisse der sechsten Reise des UN-Menschenrechtsbeauftragten Pinheiro im November 2003 betrachtet. Demnach befinden sich immer noch 1300 politische Häftlinge in Burmas berüchtigten Gefängnissen, Zwangsarbeit wird immer noch angewandt, ebenso systematische Vergewaltigungen von weiblichen Angehörigen ethnischer Minderheiten (vor allem im Shan-Staat) und Kindersoldaten werden sowohl auf Seiten der Tatmadaw (der bur-

mesischen Armee) und der Rebellen vielfach eingesetzt, so dass Burma zum ersten Mal Thema des UN-Sicherheitsrates werden könnte.

Die Aufrechterhaltung internationalen Drucks ist sicherlich das richtige Mittel, um das Militärregime zur Änderung ihrer widerspenstigen Haltung zu verhelfen. Doch muss dieser Druck nicht nur von westlichen Staaten und dem UN-System ausgehen, sondern auch von den unmittelbaren Nachbarn Burmas, vor allem der ASEAN, der Burma soviel Kummer bereitet.

Letztendlich braucht Burma jedoch einen eigenen Lösungsansatz für die innenpolitische Sackgasse, in der sich das Land durch den Jahrzehnte alten Bürgerkrieg

und die politische Auseinandersetzung mit der Opposition befindet. Der Waffenstillstand und die Verhandlungen mit der größten aufständischen Rebellenorganisation *Karen National Union* (KNU) im Januar 2004 sind ein Schritt in die richtige Richtung und geben zusammen mit den anderen Entwicklungen des Jahres 2003 Grund zu verhaltenem Optimismus. ●

*Wer sich eingehender mit den Hintergründen der hier dargestellten ASEAN-Burma-Beziehungen beschäftigen möchte, dem sei die im Frühjahr 2004 beim ibidem-Verlag erscheinende Studie des Autors zu diesem Thema empfohlen.*

## Ölmulti unschuldig

**von Anke Mansar**

*Im Prozess gegen den kalifornischen Ölkonzern UNOCAL ist das Urteil gefallen, das man durchaus als endgültig betrachten kann: Das Bundesgericht in Los Angeles hat am 23. Januar 2004 die Klage verschiedener Menschenrechtsorganisationen abgewiesen, nach der UNOCAL für Menschenrechtsverletzungen in Burma zur Verantwortung gezogen werden sollte.*

Die Richterin berief sich bei ihrer Entscheidung darauf, dass das Unternehmen, welches den Bau der umstrittenen Yadana-Pipeline durch die bevölkerungsreiche Tenasserim-Region vorangetrieben hatte, nur eine Tochtergesellschaft von UNOCAL sei. Der Konzern selbst könne daher nicht zur Verantwortung gezogen werden — auch wenn die Führung des Konzerns im vollen Bewusstsein der genannten Missstände gehandelt und die zu erwartenden Menschenrechtsverletzungen in Kauf genommen habe, wie die als Nebenkläger auftretende Menschenrechtsorga-

nisation Earthrights International nachgewiesen hat.

Der Prozess hatte weltweit für Aufsehen gesorgt. Denn anders als sonst, wo sich die Anklagepunkte gegen Firmen auf Delikte wie Steuerhinterziehung oder Bilanzfälschung belaufen, wurde die Öffentlichkeit hier mit einem weitaus drastischeren Fall konfrontiert: Erstmals in der Geschichte wurde einem angesehenen amerikanischen Multikonzern Beihilfe zu Mord, Folter, Vergewaltigung und Zwangsarbeit vorgeworfen.

Die Verhandlungen zwischen jenem Konzern und der burmesischen Militärjunta über den Bau besagter Pipeline liefen schon Anfang der 1990er Jahre. Die Pipeline

sollte Öl aus der Gegend um die Hauptstadt Rangun ins benachbarte Thailand transportieren. Kostenpunkt zufolge der *New York Times*: 1.2 Milliarden US-Dollar. Um die Sicherheit der Ölleitung zu garantieren, heuerte UNOCAL das burmesische Militär an.

Während die Kläger im Laufe des Prozesses betonten, das angeheuete Militär habe den Menschen in Tenasserim das Leben zur Hölle gemacht, sie systematisch aus ihren Dörfern vertrieben und darüber hinaus gezwungen, unbezahlte Schwerstarbeit für das Militär zu leisten, wurden UNOCALs Anwälte nicht müde aufzuzeigen, wie sehr ihre Investitionen in Schulen, Krankenhäuser und andere soziale Ein-

*Die Autorin studiert in Frankfurt/Main Südostasienwissenschaften.*