Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 154 (1988)

Heft: 6

Artikel: Die SEATO : des Zeitgeistes Kind und Opfer (Schluss)

Autor: Häusler, René

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-58567

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die SEATO – des Zeitgeistes Kind und Opfer (Schluss)

Oblt René Häusler

Im ersten Teil seiner Arbeit (ASMZ 5/88) behandelte der Autor die Vorgeschichte der SEATO (South East Asia Treaty Organisation) und verschiedene Zusammenhänge mit der seinerzeitigen Lage in Südostasien, im folgenden zweiten geht er auf Inhalte des Paktes ein und vergleicht ihn mit der NATO. St.

Die Manila-Konferenz

Unmittelbar nach dem Abschluss der Indochina-Konferenz (21. Juli 1954 in Genf) erklärte der damalige Präsident Eisenhower, dass die USA ihre Bemühungen zur raschen Organisation einer kollektiven Verteidigung in Südostasien aktiv fortsetzen würden. Am 6. September 1954 trafen sich die Delegationen der USA, Grossbritanniens, Frankreichs, Australiens, Thailands, Pakistans und der Philippinen in Manila zur Unterzeichnung der entsprechenden Vereinbarungen.

Positionen der Teilnehmer

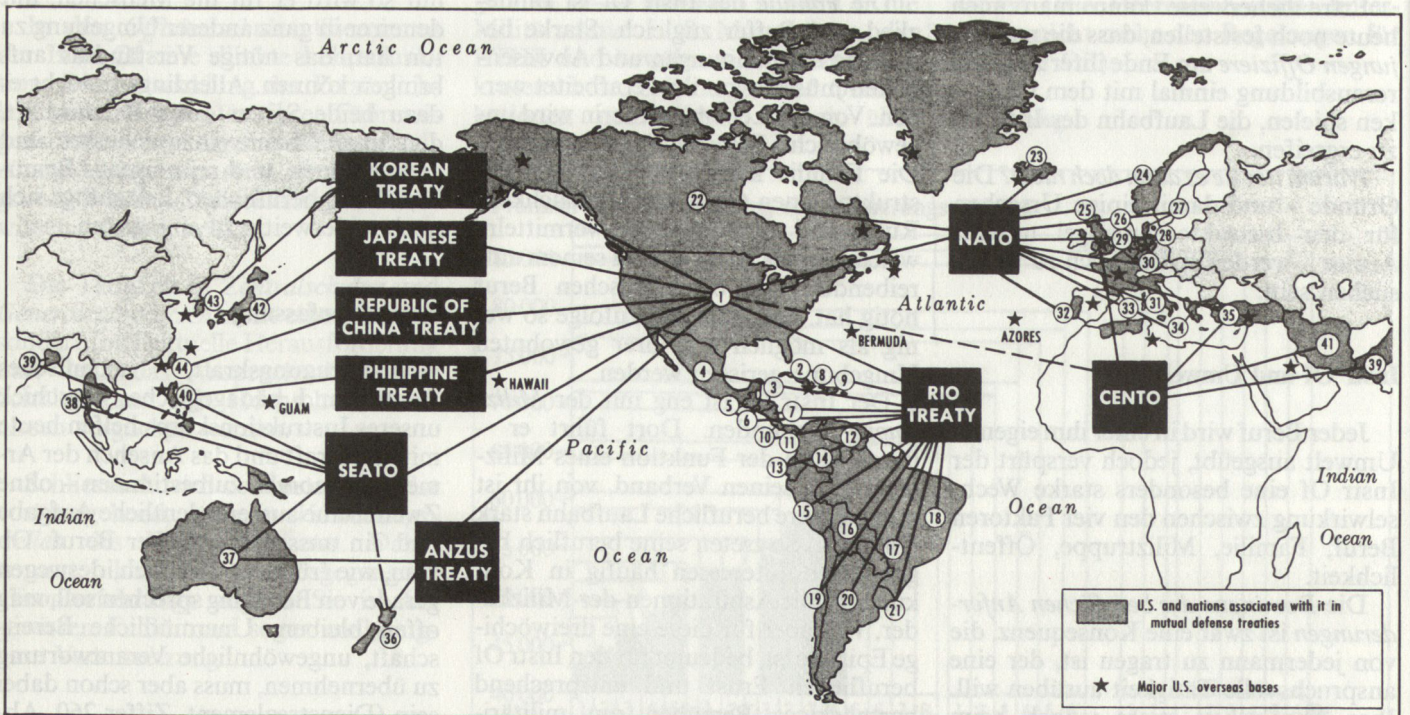
Die Konferenz wurde von US-Staatssekretär Dulles eröffnet. In seiner Ansprache unterstrich er nochmals die Ziele des geplanten Vertrages: Jeder Angriff auf Hoheitsgebiete der Partner solle mehr Verluste als Gewinne bringen («that the potential aggressor would know that it would loose more than it could hope to gain»; Dulles in: Suphamongkon).

Den Wünschen Australiens, der Philippinen, Neuseelands, Pakistans und Thailands nach einer präzisierten, festen Beistandsverpflichtung für den Fall einer Aggression, vergleichbar dem «Security Commitment» wie die NATO es kennt, wollten die USA aber nicht entsprechen. Sie legten einen Paktentwurf vor, der, nach dem Vorbild des ANZUS-Paktes, nur eine bedingte Verpflichtung vorsah, und begründeten ihre Zurückhaltung damit, dass der Kongress eine engere, automatisch funktionierende Bindung nicht akzeptieren würde. Grossbritannien war von allem Anfang an für diese schwächere Form, da es immer noch hoffte, die abseits stehenden vier Colombo-Staaten (Indien, Burma, Ceylon, Indonesien) könnten sich um so eher zu einem späteren Beitritt entschliessen, je weniger Schärfen der Pakt enthielt. Frankreich spielte auf der Manila-Konferenz keine prominente Rolle: aus Indochina hatte es sich zurückgezogen, und seine innenpolitische Situation war alles andere als stabil.

Dass trotz dieser Auffassungsunterschiede die Gründungsurkunde der SEATO schon zwei Tage später unterzeichnet werden konnte, war nach Bailey dem Umstand zu verdanken, dass sich die Anzeichen für die seit langem angedrohte rotchinesische Invasion Formosas mehrten.

Das Vertragswerk, sein Sinn und Zweck

Kernstück des SEATO-Bündnisses bildete der Vertrag über kollektive Ver-



RIO TREATY			NATO		ANZUS TREATY	SEATO	CENTO	BILATERAL TREATIES
1 UNITED STATES	8 HAITI	15 PERU	1 UNITED STATES	29 BELGIUM	1 UNITED STATES	1 UNITED STATES	25 UNITED KINGDOM	PHILIPPINE TREATY
2 CUBA	9 DOMINICAN REP.	16 BOLIVIA	22 CANADA	30 LUXEMBOURG	36 NEW ZEALAND	25 UNITED KINGDOM	35 TURKEY	1 UNITED STATES 40 PHILIPPINES
3 HONDURAS	10 COSTA RICA	17 PARAGUAY	23 ICELAND	31 ITALY	37 AUSTRALIA	33 FRANCE	39 PAKISTAN	JAPANESE TREATY
4 MEXICO	11 PANAMA	18 BRAZIL	24 NORWAY	32 PORTUGAL		36 NEW ZEALAND	41 IRAN	1 UNITED STATES 42 JAPAN
5 GUATEMALA	12 VENEZUELA	19 CHILE	25 UNITED KINGDOM	33 FRANCE		37 AUSTRALIA		KOREAN TREATY
6 EL SALVADOR	13 ECUADOR	20 ARGENTINA	26 NETHERLANDS	34 GREECE		38 THAILAND		1 UNITED STATES 43 S. KOREA
7 NICARAGUA	14 COLOMBIA	21 URUGUAY	27 DENMARK	35 TURKEY		39 PAKISTAN		REP. OF CHINA TREATY
			28 W. GERMANY			40 PHILIPPINES		1 UNITED STATES 44 TAIWAN

Sicherheitspakte der USA, 1947–1961

teidigung in Südostasien, auch *Manila-Pakt* genannt. Er bestand aus einer Präambel und elf Artikeln.

Nebst allgemeinen Zielen wie Selbstbestimmungsrecht der Völker, Gleichheit der Rechte usw. wurde in der Präambel auch der Dissuasionsgedanke formuliert.

Von entscheidender Bedeutung aber war Artikel 4, wo es hiess: «Jeder Vertragspartner erkennt an, dass eine Aggression in Form eines bewaffneten Angriffs im Vertragsgebiet gegen einen der Partner oder gegen einen Staat oder ein Gebiet, dass die Partner durch einstimmigen Beschluss hiernach bezeichnen können, seinen eigenen Frieden und seine Sicherheit bedrohen würde; jeder Partner sagt zu, dass er in einem solchen Fall Massnahmen ... treffen wird, um der gemeinsamen Gefahr zu begegnen.»

Kattenburg bezeichnet dieses Dokument als «vague» und «imprecisely drawn»: vage in den Verpflichtungen der Mitglieder, in der Festlegung des umschlossenen Gebietes, in den Prozeduren für eventuelle Sanktionen. Auch Dulles hatte mit geradezu «charmanter Zweideutigkeit» festgehalten, dass der Vertrag eigentlich zu nichts verpflichte ausser zu Konsultationen («... contains no obligations beyond consultations, but the purpose of consultations is to agree on measures to be taken for the common defense»; vgl. Rubin).

Die USA unterzeichneten den Vertrag mit einem signifikanten Vorbehalt: Sie hielten fest, dass sie den Tatbestand einer Aggression oder eines bewaffneten Angriffs nur im Falle einer kommunistischen Feindseligkeit anerkennen würden, bekräftigten aber, dass sie im Falle einer anderen Aggression oder eines anderen bewaffneten Angriffs zu Konsultationen bereit wären. Bei diesem Vorbehalt dürften die USA in erster Linie an einen möglichen Konflikt zwischen Indien und Pakistan gedacht haben.

Im weiteren unterzeichneten die acht Staaten eine *Pazifik-Charta,* welche eine enge wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit postulierte und das Selbstbestimmungsrecht der asiatischen Völker hervorhob. Nach De Conde bestand die Hauptaufgabe dieser Charta darin, jener Kritik entgegenzutreten, welche in der neuen Organisation nur die Verewigung des Kolonialismus sah.

Ebenfalls setzten die Delegierten ihre Unterschrift unter ein *Zusatzprotokoll,* das einer Garantie für Kambodscha, Laos und den Teil von Vietnam südlich der Demarkationslinie gleichkam. Hier folgten die Signatarstaaten den Vorstellungen Thailands und trugen gleichzeitig der Tatsache Rechnung, dass das Genfer Indochina-Abkommen einem Beitritt dieser drei Länder zur SEATO im Wege stand.

Reaktionen und Einwände der Nichtteilnehmer

Indien, Indonesien, Burma und Ceylon zogen es auch in diesem Fall vor, nicht in den offenen Kampf gegen den Kommunismus hineingezogen zu werden («cast a wet blanket on the proceedings by refusing to become involved in the open struggle against communism»; Bailey), und weil deswegen nur drei wirklich asiatische Länder Mitglieder waren, bezeichnete Besson den Manila-Pakt als eine *«Allianz nichtasiatischer Staaten zur Verteidigung bestimmter Gebiete in Asien».*

Am 26. August 1954 hatte Indiens Premierminister Nehru vor dem Staatsrat in Delhi erklärt, weshalb Indien dem Pakt fernblieb. Zum einen hielt er so kurz nach der Indochina-Konferenz den Zeitpunkt für unangebracht und befürchtete das Entstehen von Unsicherheit und Verdächtigungen, welche die in Genf sichtbar gewordenen Entspannungstendenzen in ihr Gegenteil verkehren konnten; zum anderen würde eine Teilnahme Indiens die Abkehr von seiner Blockfreiheit bedeuten, was angesichts seiner Mitgliedschaft in der Kommission zur Kontrolle des Waffenstillstandes in Indochina seine Unparteilichkeit in Frage stellen könnte. Nach Kennedy war Indiens Kritik an der SEATO mehr auf die westlichen Staaten wegen ihrer Einmischung in regionale Angelegenheiten gerichtet als auf die teilnehmenden Staaten Asiens.

Freundlich stand die Regierung Malaysias der SEATO gegenüber, wobei sie ihren Anti-Kommunismus hervorhob. Gleichwohl zog sie es vor, ausserhalb des Paktes zu bleiben (vgl. Kennedy).

In Laos versuchte Premierminister Katay Sasorith 1955 die Beziehungen zu den Westmächten zu verstärken, um der Einflussnahme des Pathet Lao und Nordvietnams in seinem Lande gegenzusteuern. Er war für den im Zusatzprotokoll der SEATO angesprochenen «Schutzschirm» über Laos äusserst dankbar.

Die spürbare «diffidence» einiger asiatischer Staaten gegenüber einer allfälligen Bindung an die SEATO erklärt Rostow recht einleuchtend auch unter dem Aspekt einer gewissen Zweideutigkeit des amerikanischen militärischen Engagements in diesen peripheren Regionen.

Unverhohlen ablehnend, wie nicht anders zu erwarten, nahmen die beiden kommunistischen Mächte, die *Volksrepublik China* und die *Sowjetunion*, die Gründung der SEATO auf. Die VR China interpretierte die Gründung ganz eindeutig als gegen sie gerichtet und als einen Versuch, die Länder Südostasiens in eine permanente Abwehrhaltung gegenüber China zu zwingen (vgl. Taylor).

Mit Genugtuung wurde die nur geringe Zahl asiatischer Teilnehmer registriert. Peking hielt den betreffenden Regierungen vor, dass sie mit diesem Bündnis gegen die Wünsche ihrer eigenen Völker gehandelt hätten. In seiner Rede vor dem Nationalen Volkskongress in Peking sah der chinesische Ministerpräsident Chou-En-Lai den Zweck der SEATO einzig darin, die militärische und politische Vorherrschaft der USA im südostasiatischen Raum zu verstärken («... of obtaining manpower and insuring the setting up of new military springboards and bases as well as to place the small countries in a subordinate position politically and economically»; in: Taylor).

Das sowjetische Aussenministerium legte kaum acht Tage nach der Paktgründung eine scharfe Erklärung vor. Besonders kritisiert wurde die Tatsache, dass die Verhandlungen über die Paktgründung schon vor der Indochina-Konferenz begonnen hätten, um die Konferenz vor vollendete Tatsachen zu stellen. Dass der letzte Schluss zumindest im Falle Grossbritanniens nicht zutraf, zeigen die Erklärungen Churchills (vgl. vorne, im ersten Teil). Der Pakt, so wird ferner festgestellt, diene nur den Interessen des Westens und nicht denjenigen Asiens. Die Nichtteilnahme von vier Colombo-Staaten wird als Hellsichtigkeit jener Länder gegenüber den wahren Zielen der SEATO interpretiert. Ausschliesslich von den USA würden Zusammensetzung und Charakter dieser Allianz bestimmt. Dann wird der Bogen nach Westeuropa gespannt: «Es ist nicht schwer zu erkennen, dass dies unmittelbar an die Politik der Westmächte anklingt, die auf die Schaffung aggressiver militärischer Gruppierungen in Europa mit der Beteiligung eines remilitarisierten Westdeutschland gerichtet ist» (in: Archiv der Gegenwart).

Niedergang und Auflösung

Die SEATO ist, wohl in erster Linie wegen ihrer heterogenen Zusammensetzung und der ungenügenden Verankerung im südostasiatischen Raum, nie zu einem kraftvollen Bündnis herangewachsen. Im Laufe der Jahre wurde dann auch noch ihr unausgesprochenes Ziel, eine Verteidigung gegen einen möglichen Angriff der Volksrepublik China aufzubauen, mehr und mehr obsolet, vor allem seit der sino-amerikanischen Annäherung von 1971. Ebenso hatten auch Thailand und die Philippinen ihre Beziehungen zum Reich der Mitte verbessert.

Im Jahre 1973 schliesslich wurde alle militärische Planung zur Verteidigung gegen äussere Aggression drastisch reduziert. Gleichzeitig ersetzte die Organisation ihre militärische Rolle durch verschiedene Hilfs- und Entwicklungsprojekte, vor allem für Thailand und die Philippinen. Die Vertreter dieser beiden Staaten kamen 1975 überein, dass die Konsequenzen aus den neuen Entwicklungen in Südostasien gezogen werden müssten. Pakistan hatte die Organisation schon 1972 verlassen, vor allem weil die SEATO sich geweigert hatte, in seinen Konflikt mit Indien wegen Bangladesh einzugreifen. Frankreich, welches schon seit 1967 nicht mehr an den militärischen Aktivitäten teilgenommen hatte, zog seine finanzielle Unterstützung im Jahre 1974 schliesslich ebenfalls zurück.

Am 30. Juni 1977 wurde dann die SEATO offiziell aufgelöst.

SEATO und NATO: ein Vergleich

Verschiedentlich wurde bereits auf die Unterschiede zwischen der SEATO und einem anderen Pakt hingewiesen, nämlich der NATO. Eine Gegenüberstellung beider Organisationen zeigt zur Hauptsache folgende Resultate: Beide Organisationen, die NATO (gegründet 1949) und die SEATO (gegründet 1954), sind Allianzen nicht-kommunistischer Staaten unter Führung der USA. Damit hören die Ähnlichkeiten zwischen den beiden Bündnissen aber auch schon auf. Unterschiede bestehen jedoch in mancher Hinsicht:

– Zum einen springt die Heterogenität der SEATO ins Auge, die Länder mit zum Teil höchst verschiedenem kulturellem Hintergrund umfasst. Diese Verschiedenheit gilt auch für die politischen Systeme sowie die militärische und wirtschaftliche Potenz der Bündnispartner. Die NATO erscheint dagegen geradezu als relativ homogen.

– Die SEATO ging ferner auf eine amerikanische Initiative zurück, die NATO hingegen entsprang den Anregungen Frankreichs und Grossbritanniens.

– Einige der wichtigsten Staaten Südostasiens blieben der SEATO fern, insbesondere Burma, Indien, Ceylon und Indonesien. Zur NATO stiessen dagegen im Laufe der Jahre die meisten Länder des westlichen Europa – die neutralen und nicht gebundenen natürlich ausgenommen. Vielleicht haben da die Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg eine ausgeprägte regionale Solidarität gefördert (vgl. Rostow).

– In der SEATO waren die USA mit ihrem ökonomischen und militärischen Potential allen andern Bündnispartnern haushoch überlegen. In die NATO brachten immerhin Grossbritannien und Frankreich, später auch Deutschland, eine beachtliche eigene Mitgift ein. So betont auch von Albertini: «Die asiatischen Partner hatten kein eigenes militärisches Gewicht, so dass die Last und die Entscheidung völlig bei den USA lagen».

– Abgesehen von gelegentlichen gemeinsamen Manövern war das amerikanische Truppenengagement für die SEATO gering. Dagegen waren die USA 1951 den NATO-Partnern gegenüber eine «historische Bindung» eingegangen, indem sie vier Divisionen als stehende Truppen nach Europa schickten. «Es gab keine vergleichbare Verpflichtung der SEATO für das asiatische Festland» (Rostow).

– Bei der SEATO sollte der Beistandsmechanismus sowohl bei äusserer Bedrohung eines Mitgliedstaates als auch bei innerer Gefährdung einer Mitgliedsregierung (d.h. bei kommunistischer Subversion) in Gang gesetzt werden. Eine automatische Verpflichtung zur Stützung einer gefährdeten Regierung bestand gleichwohl kaum.

«Die meisten Verbündeten», so urteilte Henry Kissinger, «hatten weder die Mittel noch den Willen, gegenseitige Unterstützung zu gewähren. Ein Staat, der Schwierigkeiten hat, in seinem eigenen Lande die Ordnung aufrecht zu erhalten und eine klare Politik zu betreiben, erhöht seine Stärke nicht dadurch, dass er sich mit anderen Staaten zusammentut, die mit ähnlichen Unzulänglichkeiten zu kämpfen haben».

Die NATO sieht gegenseitige Interventionen in Partnerstaaten bei innerer Instabilität nicht vor.

Fazit

Die SEATO ist ein typisches Kind des «Kalten Krieges». Im Sinne der Truman- und der Eisenhower-Doktrin verschaffte sie den USA ein legales Instrument, ihre Interessen im südostasiatischen Raum mit grösstmöglicher Handlungsfreiheit zu wahren. Die Genesis der Paktgründung lässt folgende Schlüsse zu:

– Die amerikanische Initiative für einen kollektiven Sicherheitspakt in Asien hatte für die USA schon an sich ihren Eigenwert, weil sie damit die kommunistischen Teilnehmer der Indochinakonferenz beeindrucken wollten.

– Mit dem Manila-Vertrag hatten sich die USA ein Rechtsinstrument geschaffen, das ihnen im Krisenfall – nach vorgängigen Konsultationen und im Einverständnis mit dem betroffenen Staat – gestattete, in Südostasien je nach Lage zu intervenieren, und zwar nicht nur wie die NATO bei äusserer Aggression, sondern auch bei Bedrohung einer Pakt-Regierung von innen, ganz im Sinne der Truman-Doktrin: Völkerrechtlich sanktionierte der Vertrag die Rolle der USA als «Weltpolizist». (So räumte Dulles gegenüber C. C. Sulzberger von der New York Times ein, dass die SEATO dem Präsidenten eine legale Möglichkeit verschaffen sollte, in Indochina zu intervenieren.)

– Anderseits verpflichteten sich die USA de facto zu nichts – ausser zur Abhaltung von Konsultationen. Aktive Interventionen in den SEATO-Staaten machten sie vom Vorbehalt «akuter kommunistischer Gefährdung» abhängig. Wann aber eine solche bestand, wollten sie selbst entscheiden. Trotz dieser Interpretationsmöglichkeit ist nicht zu verkennen, dass die Vertragsklauseln die USA dazu verleiten konnten, an der Macht befindliche Regimes zu stützen, selbst wenn es sich um üble Diktaturen handelte.

– Als Hauptgewinner unter den asiatischen Ländern kann Thailand bezeichnet werden: Nicht nur war es ihm mit dem Manila-Pakt gelungen, in den Schutz der ANZUS-Staaten und insbesondere der USA zu gelangen, es hatte auch ein Zusatzprotokoll durchsetzen können, das seine kommunistisch bedrohten Nachbarn (Laos, Kambodscha und Süd-Vietnam) unter den Schutzschirm der SEATO stellte. Damit war ein Hauptanliegen von Thailands Aussenminister Prinz Wan erfüllt.

Die SEATO, das scheint unverkennbar, war ein typisches Produkt des damals herrschenden (amerikanischen) politischen Zeitgeistes. Als die politischen Bedingungen sich wandelten, hatte sie sich überlebt. Ihr blieb nur der Untergang – als prominentes Opfer eines neuen Zeitgeistes.

Bibliographie

Kurzer Auszug; die vollständige Liste kann bei der Redaktion angefordert werden, bitte adressiertes und frankiertes Couvert beilegen.

Foreign Relations of the United States (FRUS) Vol. XI (1981) und XVI (1983). Washington D. C.

Keesings Archiv der Gegenwart 1954, 1977

von Albertini Rudolf: Zeitgeschichte III: 1945-1970. Vorlesung an der Universität Zürich im WS 78/79; Zürich 1979.

De Conde, Alexander: A History of American Foreign Policy, Bd. 2: Global Power (1900 to the Present); New York 1978 (3).

Häusler René: Die Sowjetideologie als Waffe und Legitimation. In: ASMZ Nr. 9/1985; S. 485-491. – Die Gründung der SEATO. Hausarbeit. Philosophische Fakultät I der Univ. Zürich; Zürich 1984 (mimeo).

Modelski, George (ed.): SEATO. Six Studies; Melbourne 1962. – SEATO: Its Function and Organization; in: Modelski 1962, S. 3-45. ■