

■ HEIKE WIETERS

## Krisen, Kompromisse, Kalter Krieg. Die amerikanische NGO CARE und die Anfänge humanitärer Nahrungsmittelhilfe in Ägypten, 1954–1958

*You know, I can control whom I choose,  
but I cannot control who chooses me.*<sup>1</sup>

Gamal Abdel Nasser

45

Als die US-amerikanische Hilfsorganisation CARE im Jahr 1954 ihr erstes Auslandsbüro in Ägypten eröffnete, befand sich das Land noch im post-revolutionären Ausnahmezustand.<sup>2</sup> Knapp zwei Jahre zuvor, am 23. Juli 1952, hatte eine Gruppe ägyptischer Militärs die Regierung gestürzt, König Faruq ins Exil gezwungen und das Land zur Republik erklärt. Die selbsternannten »freien Offiziere« waren angetreten, das durch koloniale de-facto-Herrschaft der Franzosen und Briten sowie anhaltende ständische Misswirtschaft destabilisierte Land zu »modernisieren« und die soziale und wirtschaftliche Misere eines Großteils der Bevölkerung zu beenden.<sup>3</sup> In Anbetracht dieser selbstgesetzten Aufgabe trafen externe Hilfsangebote, wie das des US-amerikanischen *Point Four*-Programms, dessen Direktor direkt nach dem Putsch schnelle technische Aufbauhilfe versprach, bei den ägyptischen Militärs auf offene Ohren.<sup>4</sup> Allerdings gingen die Vorstellungen, welche Güter zu liefern seien, in Washington und Kairo weit auseinander. Vor allem die von den Ägyptern erbetene militärische Unterstützung stellte die US-Regierung vor kaum zu bewältigende Probleme.<sup>5</sup> Sowohl die heimische Opposition in den USA als auch die britische Regierung zeigten keine Sympathien für ein derartiges US-Engagement im ehemaligen Hinterhof des *British Empire*.<sup>6</sup> Die offensichtlichen Versuche der US-Regierung, sich als neue anti-koloniale Hegemonialmacht in der Region zu etablieren, wurden entsprechend sowohl intern als auch auf internationaler Ebene mit unverhohlenem Argwohn betrachtet.<sup>7</sup>

- 1 Nasser zugeschriebenes Zitat, zitiert in: Muhammad Hasanayn Heikal, *The Cairo Documents. The Inside Story of Nasser and his Relationship with World Leaders, Rebels, and Statesmen*, Garden City & New York 1973, S. 25. Heikals »Erinnerungen« müssen als Quelle mit großer Vorsicht genossen werden, da sie mit der stark politisch-legitimatorischen Motivation eines regimetreuen »Chefideologen« verfasst wurden. Sie bieten dennoch einen interessanten Einblick in Gedankenwelt und den Selbstdarstellungswunsch Nassers und sind unverzichtbar auch deshalb, weil zahlreiche andere Quellen nach wie vor vertraulich oder unzugänglich sind.
- 2 Kirk J. Beattie, *Egypt during the Nasser Years. Ideology, Politics, and Civil Society*, Boulder 1994, S. 66–110.
- 3 William J. Burns, *Economic Aid and American Policy toward Egypt, 1955–1981*, Albany, NY 1985, S. 11.
- 4 Jon B. Alterman, *American Aid to Egypt in the 1950s. From Hope to Hostility*, in: *Middle East Journal* 52 (1998) 1, S. 51–69, hier S. 52.
- 5 Burns, *Economic Aid*, S. 13; außerdem: Heikal, *The Cairo Documents*, S. 36.
- 6 Philipp A. Walker, Jr., Lyndon B. Johnson's Senate Foreign Policy Activism. The Suez Canal Crisis, a Reappraisal, in: *Presidential Studies Quarterly* 26 (1996) 4, S. 996–1008, hier S. 996–998.
- 7 Roby Carol Barrett, *The Greater Middle East and the Cold War. US Foreign Policy under Eisenhower and Kennedy*, London 2007, S. 17f.

Um die gerade erst geknüpften Kontakte im Nahen Osten durch interne und externe Querelen und daraus resultierende Verzögerungen der Hilfslieferungen nicht unnötig zu gefährden, entwickelten US-Regierungsberater schließlich die Idee, die Durststrecke durch private Hilfsprogramme zu überbrücken. Sie forderten deshalb einige der bisher mit dem europäischen Wiederaufbau beschäftigten privaten US-Hilfsorganisationen dazu auf, sich für die Teilnahme an einem Nahrungsmittelhilfeprogramm aus (seit den frühen 1950er Jahren dramatisch angewachsenen)<sup>8</sup> amerikanischen Überschussbeständen zu bewerben. Diese Art von Kooperation war unter anderen Vorzeichen und im kleineren Rahmen bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts, vor allem während und nach dem Ersten Weltkrieg, zum Einsatz gekommen und hatte den Aufstieg der USA zur globalen Macht auch im Bereich der Ernährung befördert.<sup>9</sup> Nun, zu Beginn der 1950er Jahre im Kontext von Systemkonkurrenz und dem davon ausgelösten »aid rush«,<sup>10</sup> erhielt humanitäre Nahrungsmittelhilfe potenzierte ökonomische und außenpolitisch-strategische Dimensionen.<sup>11</sup> Politische Funktionsträger, wie etwa John Foster Dulles, setzten entsprechend ganz bewusst darauf, heimische Nichtregierungsorganisationen (NGOs)<sup>12</sup> durch finanzielle Anreize »zu ermutigen«, in Ägypten tätig zu werden, um die bilateralen Beziehungen zu stabilisieren und amerikanische Präsenz im Nahen Osten zu demonstrieren.<sup>13</sup>

An dieser Stelle betrat die 1945 gegründete private Hilfsorganisation *Cooperative for American Relief to Everywhere*, kurz CARE, die Szenerie. Die vom *State Department* gebotenen Nahrungsmittelspenden und Frachtkostenzuschüsse waren für die mit der Lieferung von sogenannten »CARE-Paketen« bekannt gewordene Organisation von großem Interesse, da sie seit einiger Zeit versuchte, ihre Expertise in Sachen Hungerhilfe auch außerhalb Europas in den sogenannten *developing countries* anzubieten. Bereits 1953 hatte CARE erfolgreich an einer von Präsident Eisenhower initiierten Weihnachtspaket-Aktion namens »Operation Rentier« teilgenommen und gemeinsam mit anderen NGOs von der US-Regierung gesponserte Nahrungsmittel an Bedürftige in

- 8 Giovanni Federico, *Feeding the World. An Economic History of Agriculture, 1800–2000*, Princeton 2005, S. 196–205.
- 9 Helen Zoe Veit, *Modern Food, Moral Food. Self-Control, Science, and the Rise of Modern American Eating in the Early Twentieth Century*, Chapel Hill 2013, S. 6, sowie 58–76; Daniel Roger Maul, *Silent Army of Representatives, Amerikanische NGOs und die Entstehung internationaler Mechanismen humanitärer Hilfe 1917–1939*, in: Christoph Meyer/Sönke Kunkel/Marc Frey (Hg.), *Die Dezentrierung der Welt. Transnationale Dynamik und globale Rekonfigurationen, 1919–1939*, S. 105–122; Nick Culather, *The Foreign Policy of the Calorie*, in: *The American Historical Review* 112 (2007), S. 337–364; Tammy M. Proctor, *An American Enterprise? British Participation in US Food Relief Programmes (1914–1923)*, in: *First World War Studies* 5 (2014), S. 29–42.
- 10 Siehe dazu die Einleitung des Sammelbandes von Helge Øystein Pharo/Monika Pohle-Fraser (Hg.), *The Aid Rush. Aid Regimes in Northern Europe during the Cold War*, Oslo 2008, S. 7–16.
- 11 Kristin L. Ahlberg, *Transplanting the Great Society. Lyndon Johnson and Food for Peace*, Columbia 2008, S. 16–28; Virgil W. Dean, *An Opportunity Lost. The Truman Administration and the Farm Policy Debate*, Columbia 2006, S. 13–18.
- 12 Der Begriff NGO ist in diesem Zusammenhang ein analytischer Sammelbegriff und kein Quellenbegriff. Die amerikanischen Hilfsorganisationen bezeichneten sich selber durchweg als *Private Voluntary Organizations* und übernahmen den Begriff NGOs erst in den 1960er Jahren aus dem Kontext der Vereinten Nationen, die diesen Begriff einführten, um ihre Beziehungen zu sehr unterschiedlichen nicht-staatlichen Organisationen begrifflich zu fassen.
- 13 Gemeinsame State FOA Nachricht (Dulles) an US-Botschaft in Kairo, 18. Mai 1954; Brief John Foster Dulles (Department of State) an US-Botschaft in Kairo, 29.06.1953, National American Records Administration, National Archives II in Maryland (NARA), RG 59, Central Decimal Files 1950–1954, Box 5384.

sogenannten *friendly countries* geliefert.<sup>14</sup> Beflügelt vom Erfolg dieser punktuellen öffentlich-privaten Zusammenarbeit und sehr interessiert an den vom *State Department* gebotenen finanziellen Anreizen, begann das CARE-Management im Frühsommer 1954 mit den Vorbereitungen für ein mögliches Hilfsprogramm in Kairo.<sup>15</sup>

Der folgende Artikel analysiert Anfang und Entwicklung dieses CARE-Auslandseinsatzes sowie die Entstehung der Mittlerrolle, die die private Hilfsorganisation zwischen den staatlichen Gebern in den USA und den Empfängern der Hilfslieferungen in Ägypten einnahm. Zudem werden Voraussetzungen, Funktionsbedingungen und Konflikte dieser zwar nicht gänzlich neuen, aber doch qualitativ und quantitativ fundamental veränderten Form des *Public Private Partnership* im Bereich der Nahrungsmittelhilfe während der krisenhaften Zuspitzung der bilateralen Beziehungen im Kontext der Suez-Krise untersucht. Der Fall Ägypten, so lautet die These dieses Aufsatzes, läutete einen Paradigmenwechsel in der Art und Weise der gemeinsamen Verantwortung für Nahrungsmittelhilfe durch private und staatliche Akteure ein. Der Text fragt nach den Versuchen aller drei Parteien (der NGOs sowie der beiden Regierungen), die Kooperation zur Durchsetzung eigener Ziele zu optimieren, und leuchtet somit die fundamentalen Konflikte um den Umgang mit der zunehmenden Politisierung amerikanischer humanitärer Hilfe unter den Vorzeichen des Kalten Krieges aus.

CARE-Regionaldirektor Fred Devine erreichte Kairo am 21. August 1954. Eine seiner ersten Amtshandlungen führte ihn in die amerikanische Botschaft, wo ihm ein Nahrungsmittelhilfe-Programm angeboten wurde, das mit einem Gesamtvolumen von 30 Millionen Dollar geradezu gigantische Ausmaße hatte. Devine, der auf CAREs Erfahrung mit einem ähnlichen Programm in Jugoslawien verweisen konnte, nahm die Herausforderung an und erhielt den Auftrag, unverzüglich Gespräche mit der ägyptischen Regierung zu beginnen.<sup>16</sup> Nach knapp dreimonatigen Verhandlungen konnte ein erstes offizielles Übereinkommen unterzeichnet werden.<sup>17</sup> Der Vertrag verpflichtete CARE zur Vermittlung von Privatspenden<sup>18</sup> an Individuen und Gruppen innerhalb Ägyptens sowie zu verstärkten Bemühungen, große Mengen an staatlich gestifteten Hilfsgütern für soziale Hilfsprojekte einzuwerben.<sup>19</sup> Im Gegenzug verpflichtete sich die ägyptische Regierung, steuer- und zollfreie Einfuhr für alle von CARE gelieferten Güter zu gewähren, inklusive des von CARE für eigene Zwecke benötigten Equipments sowie des in Ägypten selbst generierten Einkommens. Zudem erklärte sich die ägyptische Seite bereit, CARE bei der Verteilung der Hilfsgüter in den dafür ausgesuchten sozialen Hilfsprojekten behilflich zu sein, Lagerräume zur Verfü-

14 Diese Operation war als »one-time gesture aimed at wide distribution of individual packages to personalize a gift from the American people to those needy families or individuals who would most welcome it« gemeint. Siehe »Secret FDA digest concerning ›operation reindeer‹«, Datum unleserlich [29. September] 1953, NARA, RG 469, UD 661, Box 1.

15 Protokoll der CARE Vorstandssitzung, 2.06.1954; Protokoll der CARE Vorstandssitzung, 07.07.1954, CARE Records, Manuscripts and Archives Division, The New York Public Library, Astor, Lenox, and Tilden Foundations (NYPL), CARE (MssColl 470), Box 1170.

16 »Foreign Service Dispatch American Embassy in Cairo to Department of State«, 25.08.1954, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1950–1954, Box 5384.

17 »Agreement between the Government of the Republic of Egypt and Cooperative for American Remittances to Everywhere, Inc.«, 01.10.1954, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 23.

18 CARE verpflichtete sich auch dazu, Geldspenden von privaten Spendern in den USA zu beschaffen und diese in das Hilfsprojekt einzubringen. Tatsächlich jedoch war der Anteil an Spenden von Privatpersonen im Vergleich zu den staatlichen Spenden sehr gering.

19 Telegramm Paul C. French (CARE) an US-Botschaft in Kairo, weitergeleitet an Abdel Nabi (Egyptian Ministry of Foreign Affairs), 29.10.1954, NARA, RG 469, UD 1171, Box 4.

gung zu stellen und die NGO gegen Diebstahl abzusichern.<sup>20</sup> Obwohl dieser Vertrag prinzipiell eine direkte Vereinbarung zwischen den zwei unterzeichnenden Parteien war, blieb das Dokument keine privatrechtliche Angelegenheit. Sowohl die Verhandlungen als auch die Verträge selbst wurden von Zusatzvereinbarungen zwischen der ägyptischen Regierung und der US-Botschaft flankiert. Zudem erhielten nur beim *US-Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid* registrierte Hilfsorganisationen die Erlaubnis, US-Nahrungsmittelüberschüsse zu verteilen. Dort eingeschriebene NGOs hatten Zugriff auf staatliche Subventionen, verpflichteten sich jedoch, staatlichen Kassenprüfern ihre Bilanzen zugänglich zu machen, was einen maßgeblichen Unterschied zur weit loseren Kooperation zwischen privaten und staatlichen Akteuren in der ersten Hälfte des Jahrhunderts darstellte.<sup>21</sup> Und obwohl sowohl CARE als auch die anderen staatlich registrierten US-NGOs stets ihren Charakter als private Akteure unterstrichen, vergaß US-Botschafter Jefferson Caffery nicht, den ägyptischen Außenminister Mahmud Fawsi darauf hinzuweisen, dass sich Washington in strittigen Fragen das letzte Wort vorbehielt.<sup>22</sup>

Die Tatsache, dass sich die US-Regierung derart in den Aufbau privater Hilfsprogramme einmischte, ließe sich durchaus als Hinweis darauf deuten, dass private NGOs wie CARE als eine Art verlängerter Arm der US-Außenpolitik dienen. Betrachtet man das Szenario aus einer klassischen (neo)realistischen Perspektive, in der vor allem Staaten als Akteure vorkommen, lässt sich eine solche Interpretation sicherlich nicht von der Hand weisen.<sup>23</sup> Allerdings ist eine historiographische Perspektive, die vor allem national-staatliche Akteure in den Fokus rückt, in den letzten Jahren zu Recht zunehmend in die Kritik geraten.<sup>24</sup> Denn sie fällt nicht nur einem gewissen »methodologischen Nationalismus«<sup>25</sup> anheim, sondern vernachlässigt vor allem die Akteursperspektive privater Organisationen in internationalen Beziehungen. Im konkreten Fall hatte die private NGO CARE ein überaus großes Interesse am Zustandekommen eines solchen Arrangements und steckte viel Zeit, Energie und Ressourcen in die neue Partnerschaft am Nil. Aus Sicht von CARE bot das neue Hilfsprogramm die Chance, mit wenig finanziellem Aufwand (im Hinblick auf Ausgaben privat eingeworbener Spendenmittel und interner Verwaltungskosten) eine maximale Anzahl von Hilfsbedürftigen zu erreichen. Diese zumindest teilweise utilitaristische Perspektive auf Auslandshilfe wurde durch politische Argumente verstärkt: CAREs leitender Direktor Paul French betonte bereits Anfang 1954 in einer massenhaft verteilten Broschüre, dass US-Hilfslieferungen über die Kanäle privater Organisationen im Ausland viel bereitwilliger akzeptiert würden, da die Emp-

20 Siehe Fußnote 17.

21 »Joint FOA/Department of State Message«, 7.10.1954, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1950–1954, Box 5384. Registriert waren das *American Friends Service Committee* (AFSC), CARE, *American Middle East Relief* (AMER), *Church World Service* (CWS), und *Catholic Relief Services* (CRS).

22 »Note of Understanding, Jefferson Caffery an Mahmud Fawsi«, 30.10.1954, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1950–1954, Box 5384.

23 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York 2001, S. 29–54.

24 Siehe z. B. den Sammelband von Sebastian Conrad/Andreas Eckert/Ulrike Freitag (Hg.), *Globalgeschichte. Theorien, Ansätze, Themen*, Frankfurt am Main 2007; zu IOs spezieller: Sandrine Kott, *International Organizations – A Field of Research for a Global History*, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 8 (2011) 3, S. 446–450 oder Michael Barnett/Martha Finnemore, *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca 2004.

25 Der Begriff geht zurück auf Ulrich Beck, *The Terrorist Threat. World Risk Society Revisited*, in: *Theory, Culture & Society* 19 (2002) 4, S. 39–54, hier vor allem S. 53f.; siehe zur Debatte in den Sozialwissenschaften auch: Daniel Chernilo, *A Social Theory of the Nation-State. The Political Forms of Modernity beyond Methodological Nationalism*, London 2007, v. a. Kapitel 1.

fänger oft »instinktiv misstrauisch gegenüber Geschenken fremder Regierungen« seien.<sup>26</sup> Zudem unterstrich French im November 1954 in einem Brief an den Leiter der *US-Foreign Operations Administration* (FOA), dass das avisierte CARE-Hilfsprogramm für Ägypten strategisch wichtig sei, da der Rückzug der Briten aus der Suez-Zone eine deutliche Machtverschiebung in der Region mit sich bringe und die US-Regierung diese Lücke schließen müsse, bevor es jemand anders täte.<sup>27</sup> CAREs Management ließ entsprechend keinerlei Zweifel daran aufkommen, dass CARE sich zwar als eigenständiger Akteur verstand, sich die Interessen der NGO jedoch aufs engste mit nationalen Sicherheitserwägungen und machstrategischen Interessen der US-Regierung überschneiden.

### Reality Bites – Der Aufbau eines *Private Public Partnership*

»... but  $y_j(g_{ij})$  can also be (or include) a return-gift provided by individual  $J$ ,  $Y_i(g_{ij}) = -y_j(g_{ij}) = g_{ji}(g_{ij})$  where the last notation denotes the return gift. In a number of cases,  $y_i$  can overcompensate the loss of the gift  $g_{ij}$  and thus make giving profitable for the giver from a strictly self-interested point of view.«<sup>28</sup>

49

Auch auf Seiten der ägyptischen Regierung waren die Erwartungen hochgesteckt. Um die formal hergestellten Beziehungen zu professionalisieren, beschloss Regierungschef Gamal Abdel Nasser zu Beginn des Jahres 1955 die Einrichtung eines *Inter Ministerial Committee* (IMC), das die Arbeit der privaten amerikanischen Hilfsorganisationen in Ägypten koordinieren sollte. Das Komitee bestand aus Vertretern der Ministerien für Bildung, Soziales und Gesundheit und wurde von Osman Shedid, einem hochrangigen Militär, geleitet.<sup>29</sup> Neben der Rolle des IMC als Kommunikations- und Vermittlungsinstanz zwischen Regierung und NGOs bestand seine Aufgabe darin, US-Nahrungsmittel, die im Land eintrafen, entgegenzunehmen und zu verwalten. Nachdem das IMC aufgestellt worden war, warteten seine Mitglieder auf die versprochenen amerikanischen Hilfslieferungen. Ägypten hatte zu diesem Zeitpunkt bereits einiges in die Errichtung einer Hilfsinfrastruktur investiert, das IMC gegründet und sowohl Lagerhäuser als auch Büroräume für einige der privaten Hilfsorganisationen zur Verfügung gestellt. Als politische Entscheidungsfindungsprobleme und kleinere Missstimmungen in Washington den Beginn des Programms im Frühjahr 1955 verzögerten,<sup>30</sup> entschieden sich die im IMC ansässigen Vertreter der drei Ministerien daher, die amerikanische Botschaft zu konsultieren und – in einem nicht undramatischen Auftritt – »astonishment and shock« über etwaige Zweifel am gerade verhandelten privaten Hilfsprogramm auszudrücken.<sup>31</sup> Auch für CARE stand einiges auf dem Spiel: Die NGO hatte Anfang 1955 bereits ein offizielles Auslandsbüro in Kairo eröffnet, sechs amerikanische Angestellte eingeflogen und lokale Übersetzer, Fahrer und Reinigungsfachkräfte

26 »The Farm surplus and Hungry people, A proposal by CARE, a non-sectarian, non-profit relief organization, covering the possible use of farm surplus around the world as the basis of a national policy«, von Paul Comly French, Februar 1954, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 26, 18 S., hier S. 2.

27 Paul French (CARE) an Harold Stassen (FOA), 8.11.1954, NARA, RG 469, UD544, Box 3.

28 Serge-Christophe Kolm/J. Mercier Ythier, *Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity*, Amsterdam 2006, S. 22.

29 »FOA report (Ägypten to ICA Washington DC) on activities in Egypt in July«, 17.08.1955, NARA, RG 469, UD 1169, Box 3.

30 Telegramm Department of State an US-Botschaft in Kairo, 14.01.1955; Antwort US-Botschaft an Department of State, 18. 01.1955, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1955–1959, Box 4878.

31 Telegramm US-Botschaft Kairo an Secretary of State (Dulles), 19.01.1955, NARA, RG59, C0027, Reel 13, Sign874.49.

eingestellt.<sup>32</sup> Beide Parteien hatten vor Ort einiges in die Kooperation investiert und warteten ungeduldig auf den Startschuss.

Das Zögern der US-Regierung hatte unter anderem mit den Auswertungen der zweiten Weihnachtspaketaktion zu tun, die im Winter 1954/55 unter dem Titel »Operation Weihnachtsstern« auch in Ägypten durchgeführt worden war.<sup>33</sup> Obwohl die amerikanische Botschaft die Verteilungspraxis von CARE und IMC in diesem Testlauf als weitestgehend zufriedenstellend bewertete, hatte die Aktion potenzielle Schwachstellen aufgedeckt. Unter anderem hatten IMC-Offizielle ihre relative Autonomie bei der Verteilung dafür genutzt, Aufkleber auf die von den Amerikanern gespendeten Pakete zu kleben, auf denen stand: »With the best wishes and greetings of the Public Relations Administration of the Armed Forces.«<sup>34</sup> Auch wenn dieser Etikettenschwindel aus diplomatischen Gründen von der US-Botschaft als Zeichen eines gewissen Übereifers bewertet wurde, der zudem durch kurzfristig von CARE angebrachte Überkleber korrigiert worden war, befürchtete man, dass die ägyptischen Partner ihre eigenen Vorstellungen von der Weiterverteilung der empfangenen Hilfsgüter haben würden.<sup>35</sup> Gleichzeitig krankte die endgültige Genehmigung des Programmes an US-internen bürokratischen Hürden, die daraus resultierten, dass an der Verwaltung und Koordination des noch neuen US-Nahrungsmittelhilfsprogramms mehr als ein halbes Dutzend amerikanischer Institutionen beteiligt waren.<sup>36</sup> Dies führte fast zwangsläufig zu Unklarheiten hinsichtlich der Ziele und Umsetzungsmodalitäten des gesamten Programms.<sup>37</sup> Es dauerte mehrere Monate, bis nach zähen Verhandlungen<sup>38</sup> schließlich am 4. März 1955 der lang erwartete Vertrag zwischen CARE und dem ägyptischen Botschafter über die Lieferung von 92 Millionen amerikanischer Pfund Milchpulver, Käse und Buttereinfett in Washington unterschrieben werden konnte.<sup>39</sup> Während CARE die Schiffspassage bis zum Hafen von Alexandria organisierte, oblag dem IMC die direkte Verteilung an Millionen Empfänger in Speisungsprogrammen in Schulen, Krankenhäusern und anderen sozialen Einrichtungen in ganz Ägypten. Dieses Arrangement war sowohl aus der Perspektive von CARE als auch des IMCs eine Win-win-Situation. CARE verbuchte die Nahrungsmittelspenden der US-Regierung als Einkommen in die eigenen Bilanzen und vergrößerte so das eigene rechnerische Einkommen um ein Vielfaches. Da die Verwaltung des Programms in Ägypten günstig war und kaum private Spenden dafür angetastet werden mussten, versetzte dieser Deal CARE in die Lage, andere, weniger lukrative Programme in Übersee quer

32 »Discursive report Egypt Mission as of December 1955« von Fred W. Devine (CARE), undatiert [Dezember 1955], NYPL, CARE (MssColl 470), Box 839.

33 *Operation Poinsettia* i. O.

34 »Copy of chronological record of CARE Christmas food parcel program«, undatiert [Januar 1955], NARA, RG 469, Entry 1186, Box 1.

35 »Foreign Service Dispatch«, Robert M. Carr (Counselor for Economic Affairs, American Embassy Cairo) an Department of State, Anhang: »Report on 1954 Food Package Program, Egypt«, 26.03.1955, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1955–59, Box 4878.

36 Der *US Agricultural Trade and Development Act* (Public Law 480) war erst am 10. Juli 1954 verabschiedet worden. An seiner Koordinierung waren u. a. das *Department of Agriculture*, die *Commodity Credit Corporation*, das *Department of State* in Washington sowie die US-Auslandsbüros (USOM) und Botschaften in den Empfängerländern beteiligt.

37 Robert R. Sullivan, *The Politics of Altruism. An Introduction to the Food-for-Peace Partnership between the United States Government and Voluntary Relief Agencies*, in: *The Western Political Quarterly* 23 (1970) 4, S. 762–768, hier S. 764.

38 Telegramm Department of State an US-Botschaft Kairo, 14.01.1955; Antwort US-Botschaft Kairo an Department of State, 18.01.1955, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1955–1959, Box 4878.

39 »Discursive report Egypt mission as of December 1955«, Fred W. Devine (CARE), undatiert, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 839.



zu subventionieren.<sup>40</sup> Durch die maximale Beteiligung des IMC blieben zudem auch CAREs Personal- und Verwaltungskosten gering, was bedeutete, dass CARE 1955 mit nur sechs amerikanischen Angestellten und einem Umsatz von mehr als 40 Millionen US-Dollar das größte private Hilfsprogramm der Welt betrieb.<sup>41</sup> Doch auch für die ägyptische Seite rechnete sich das Programm. Die Regierung Nasser hatte sich staatlich-zentralisierter Planung verschrieben und diese zum »ideologischen Herzstück des neuen technokratischen Modernismus« gemacht.<sup>42</sup> Allerdings waren die zentral geplanten Modernisierungsmaßnahmen, wie beispielsweise der Assuan-Staudamm, kostenintensiv und verschlangen große Mengen an Devisen und nationalen Ressourcen.<sup>43</sup> Die ab 1955 durch private US-Hilfsprogramme ins Land strömende Nahrung hingegen war fast vollkommen kostenfrei und ersetzte einen guten Teil der ansonsten notwendigen devisenintensiven Nahrungsmittelimporte.<sup>44</sup> Entsprechend erleichtert zeigten sich alle Beteiligten, als im Mai 1955, nach langen Verhandlungen der drei Partner, endlich die erste CARE-Lieferung den Hafen von Alexandria erreichte.<sup>45</sup>

### Zwischen *business as usual* und politisierter Hilfe – Eine Partnerschaft in gewissen Grenzen

*»Politics, at its essence, concerns the decision-making process through which policy makers allocate resources and power. Humanitarian action channels resources and power in a certain direction and in a certain way.«<sup>46</sup>*

Patrick O'Brien, CARE, 2004

Der größte Teil des Jahres 1955 war von der Etablierung gangbarer Arbeitsroutinen zwischen dem IMC und CARE geprägt. Auch untereinander vernetzten sich die in Ägypten arbeitenden amerikanischen Hilfsorganisationen und gründeten im September des Jahres das *Coordinating Council for Voluntary Agencies* (CCAVA) in Ägypten. Zwischen 1955 und 1956 nahmen neben CARE auch weitere NGOs, wie *National Catholic Welfare Conference*, *Church World Service* und das *American Friends Service Committee* (Hilfsorganisation der Quäker), die Arbeit in Ägypten und im Gaza-Streifen auf. Dies bot Anlass für engere Kontakte zwischen den Hilfsorganisationen – vor

40 Protokoll der CARE Vorstandssitzung, 18.04.1956, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 1171.

41 »Memorandum Howell Williams (Social Welfare Advisor, USOM/E), ›Current Programs of Food Distribution in Egypt Under provisions of Title III, Public Law 480‹«, 30.11.1955, NARA, RG 469, UD 1169, Box 1.

42 Roel Meijer, *The Quest for Modernity. Secular Liberal and Left-wing Political Thought in Egypt, 1945–1958*, London 2002, S. 174.

43 Patrick O'Brien, *The Revolution in Egypt's Economic System*, London 1966, S. 78–82; Robert Mabro, *The Egyptian Economy 1952–1972*, Oxford 1974, S. 83–106.

44 Siehe zum Gesamtkomplex der Debatte über Bevölkerungswachstum, Nahrungsmittelimporte und US-Nahrungsmittelhilfen: Timothy Mitchell, *Rule of Experts. Egypt, Techno-Politics, Modernity*, Berkeley 2002, S. 209–243.

45 Anonym, *Surplus Food for Egypt*, *The New York Times*, 10.04.1955, S. 12; Anonym, *US Food Aid pours into Egypt*, *Christian Science Monitor*, 4.06.1955, S. 7.

46 Paul O'Brien, *Politicized Humanitarianism. A Response to Nicolas De Torrente*, in: *Harvard Human Rights Journal* 1 (2004) 17, S. 31–39, hier S. 31. Der Autor war CARE-Berater in Afrika und *Advocacy Coordinator* in Afghanistan.

allem auf der Ebene der praktischen Arbeit im Feld.<sup>47</sup> CARE-Landesdirektor Devine wurde zum Vorsitzenden des Komitees ernannt, während der Berater für Sozialprogramme der US-Überseemission in Ägypten, Howel Williamson, den Sekretärsposten übernahm. Auch die internationale Organisation UNICEF trat dem Komitee bei.<sup>48</sup> Die daraus entstehende Konstellation, die private Hilfsorganisationen, amerikanische Regierungsbedienstete und sogar Repräsentanten internationaler Organisationen einschloss, war ein nicht gänzlich neues, aber dennoch innovatives Konzept, das drei verschiedene Organisationstypen im Rahmen eines zivilgesellschaftlichen Basiskomitees zusammenbrachte.<sup>49</sup>

Trotz der Existenz des CCAVA und anderer privater Hilfsprogramme war die direkte Kooperation zwischen CARE und dem IMC zu dem Zeitpunkt bereits am weitesten entwickelt und begann sich sowohl aus einer organisatorischen als auch aus einer ökonomischen Perspektive auszuzahlen. Im Abrechnungszeitraum 1956 (beginnend im Juli 1955 und endend im Juni 1956) lieferten CARE und das IMC mehr als 45.000 Tonnen Nahrungsmittel an mehr als 2,5 Millionen Empfänger, vor allem an Schulkinder und Tuberkulosekranke. Während die ägyptische Regierung etwa 350.000 Ägyptische Pfund (etwa 1,26 Millionen US-Dollar) in die Hilfsprogramme steckte,<sup>50</sup> steuerte die US-Regierung Waren und Frachtkostenzuschüsse im Wert von etwa 40 Millionen US-Dollar bei.<sup>51</sup> Ein derartiges Verhältnis war ganz offenbar zur Zufriedenheit des IMC, denn in einem erneuten, gemeinsam mit CARE eingereichten Antrag für das Jahr 1956/57 wurde die US-Regierung um mehr als 510.000 Tonnen an Nahrungsgütern ersucht, vor allem Weizen und Mais für ägyptische Schulkinder, Kranke und Flüchtlinge. Ein derartiges Programm hätte den Wert und die Größe des bereits bestehenden Unternehmens um mehr als das Elffache vergrößert.<sup>52</sup> Allerdings lag der neue Antrag weit jenseits dessen, was US-Regierungsvertreter für machbar hielten. Während sie die Verwaltung des CARE-Programms von 1955/56 noch als »energetisch und kompetent« eingestuft hatten, gab es in der US-Botschaft wachsende Zweifel, was die Bereitschaft des IMC anging, sich den vereinbarten Regeln zu unterwerfen. Tatsächlich hatten Stichproben ergeben, dass einige CARE-Rationen vertragswidrig umgeleitet und als Ersatz für

47 Diese Initiative war allerdings v. a. im Interesse der anderen Organisationen, die sich bereits im Spätsommer darüber beklagt hatten, dass CARE bei den ägyptischen Offiziellen den Eindruck hinterlassen habe, »alle in den USA akkreditierten« NGOs zu repräsentieren, siehe: Brief Charlotte Owen (ACVAFS) an Paul Comly French (CARE), 24.09.1954, Rutgers University Archives, ACVAFS records (Coll. MC 655), Box 29.

48 Airgram Foreign Operations Administration/Ägypten an International Cooperation Administration/Washington, »Monthly Report for August, 1955«, August 1955, NARA, RG 469, UD 1169, Box 3, S. 2; Airgram FOA/Ägypten an ICA/Washington, »Report on Food Distribution by Voluntary Agencies September 1955«, 21.10.1955, NARA, RG 469, UD 116971, Box 47.

49 Ein Beispiel für eine vorangegangene Kooperation dieser Art war die Zusammenarbeit mit der UNRRA in Europa direkt nach dem Zweiten Weltkrieg, eine Kooperation, die allerdings nicht langlebig war und mit der Auflösung der UNRRA endete, siehe dazu: Silvia Salvatici, Professionals of Humanitarianism. UNRRA Relief Officers in Post-war Europe, in: Johannes Paulmann (Hg.), Dilemmas of Humanitarian Aid in the Twentieth Century (forthcoming).

50 USOM/Ägypten »Memorandum for Files«, 7.06.1956, NARA, RG 469, UD 1171, Box 39. Der Wechselkurs betrug 1956 etwa \$1 = 0.36 EP.

51 »NEA office memorandum John Shaw to Mr. Wilkins, Subj. CARE program in Ägypten«, 10.05.1956, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1955–1959, Box 4878.

52 Airgram FOA/Ägypten an ICA/Washington »Report on food distribution by Voluntary Agencies for June 1956«, 18.08.1956, NARA, RG 469, UD 1171, Box 47.



Renten- oder Sozialzahlungen eingesetzt worden waren.<sup>53</sup> Zudem tauchten bereits im September 1955 erste Berichte darüber auf, dass das ägyptische Sozialministerium seinen Angestellten irregulär CARE-Rationen zugeteilt habe.<sup>54</sup> Unabhängig von der Richtigkeit dieser Berichte beunruhigte vor allem die mangelnde CARE-Kontrolle der mehr als 7.400 Verteilungszentren in Ägypten die Mitarbeiter der *United States Overseas Mission* (USOM), die daraufhin eine Untersuchung der gesamten CARE-Operation durch einen Bilanzprüfer empfahlen.<sup>55</sup> Trotz positiver Resultate entschied sich die US-Botschaft in Kooperation mit USOM/Ägypten dafür, für das Jahr 1956 nur ein deutlich geschrumpftes CARE-Hilfsprogramm zu genehmigen.<sup>56</sup> Nicht nur befürchtete man, sonst auch Empfänger zu beliefern, die »an ägyptischen Lebensstandards gemessen« nicht als »bedürftig« durchgingen, sondern es wurde zudem bezweifelt, dass die ägyptische Wirtschaft derart große Mengen an Nahrungsmitteln ohne negative Effekte auf die heimischen Nahrungsmittelmärkte und Konsumgewohnheiten verkraften würde.<sup>57</sup> Zusätzlich unterstrich eine kurz zuvor eingegangene Direktive aus Washington, dass die privaten Hilfsprogramme auf lange Sicht nicht die Absatzmöglichkeiten der USA oder sogenannter *friendly countries* gefährden dürften und jede Art der Beeinträchtigung »anderer Entsorgungswege und normaler Verkaufswege landwirtschaftlicher Produkte« zu vermeiden sei.<sup>58</sup> Zu derartigen technischen und ökonomischen Bedenken traten politische Vorbehalte. Tatsächlich hatten sich die Beziehungen zwischen Washington und Kairo deutlich abgekühlt, nachdem Nasser im September 1955 einen Waffendeal mit der Tschechischen Regierung abgeschlossen hatte.<sup>59</sup> Auch das Scheitern der Gespräche über eine Lösung des arabisch-israelischen Konfliktes trug wenig zum gegenseitigen Verständnis bei.<sup>60</sup> Vor allem Nassers andauerndes Liebäugeln mit sowjetischen Hilfsangeboten war aus Sicht der Amerikaner ein wachsendes Problem.<sup>61</sup> Nach anhaltenden Diskussionen entschied das *State Department* daher, dass ein privates CARE-Hilfsprogramm der Intention zuwiderlaufen würde, »der ägyptischen Regierung unsere Verärgerung über ihre aktuelle politische Haltung im Nahen Osten zu zeigen.«<sup>62</sup> Auch das zuvor bewilligte, deutlich verkleinerte Programm wurde auf Eis gelegt, bis Mitte Mai fast

53 Airgram FOA/Ägypten an ICA/Washington »Report on Food Distribution by Voluntary Agencies for October 1955«, 25.11.1955, NARA, RG 469, UD 1171, Box 47, S. 1.

54 Airgram FOA/Ägypten an ICA/Washington »Report on Food Distribution by Voluntary Agencies for September 1955«, 21.10.1955, NARA, RG 469, UD 1171, Box 47, S. 2. Bereits davor hatte sich die ägyptische Regierung gezwungen gesehen, auf CAREs Druck hin den Kauf und Verkauf von CARE Rationen unter Strafe zu stellen, siehe: Foreign Service Dispatch (Perry Ellis US-Botschaft Kairo) an Department of State (Washington), »Subj. Military Proclamation to Prevent Black Market Transaction in CARE Relief Supplies«, 11.01.1955, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1955–1959, Box 4878. Das Schreiben enthielt einen Befehl des ägyptischen Militärgouverneurs vom 29.12.1954, der den Kauf und Verkauf von CARE-Rationen unter Strafe stellte.

55 Internes Memo Howell Willams (Social Welfare Advisor, USOM/E) an William H. Stubbs (Comptroller, USOM/E), 24.02.1956, NARA, RG 469, UD 1171, Box 47.

56 Vertrauliches Schreiben USOM/Kairo an ICA/Washington, Betreff: »GOE proposed Agricultural Commodity Program, Title III, PL 480«, 02.03.1956, NARA, RG 59, C0027, Reel 13, Sign. 874.49.

57 Ebd.

58 Airgram ICA/Washington an USOM/Ägypten, 20.03.1956, NARA, RG 469, UD 1171, Box 39.

59 Barrett, *The Greater Middle East*, S. 33f.

60 Peter L. Hahn, *The United States, Great Britain and Egypt, 1945–1956. Strategy and Diplomacy in the Early Cold War*, Chapel Hill, NC 1991, S. 194f.

61 Burns, *Economic Aid and American Policy*, S. 52–56 und 72–75; Cole C. Kingseed, *Eisenhower and the Suez Crisis of 1956*, Baton Rouge 1995, S. 32–33.

62 William McCahoon (ACVFA (ICA)/Washington) an John F. Shaw (Deputy Officer in Charge of Economic Affairs, Near East, Department of State), 09.03.1956, NARA, RG 59, C0027, Reel 13,

die gesamten CARE Nahrungsmittelvorräte in der Region aufgebraucht waren. Auf Drängen der Hilfsorganisation bewilligte das *State Department* daraufhin zwar ein Drei-Monatsprogramm zur Überbrückung,<sup>63</sup> das allerdings nur sechs Tage später durch Nassers Anerkennung der Volksrepublik China und die wenig später erfolgte Nationalisierung des Suez-Kanals im Juni 1956 obsolet wurde.<sup>64</sup>

Tatsächlich wurde mit der sich ab Sommer 1956 immer weiter zuspitzenden Suez-Krise ein neues Kapitel amerikanisch-ägyptischer Beziehungen eröffnet, das die von Nasser noch kurz zuvor geäußerten Hoffnungen auf eine »neue Phase der Beziehungen zwischen der ›Dritten Welt‹ und den Großmächten« in alle Winde zerstreute.<sup>65</sup> Die (Hinter-)Gründe der Suezkrise, die Nationalisierung der Kanalregion sowie die daraufhin erfolgte und überraschend gescheiterte militärische Intervention Frankreichs, Großbritanniens und Israels sind historisch sehr gut aufgearbeitet und sollen nicht im Detail wiederholt werden.<sup>66</sup> Für den hier verhandelten Kontext ist jedoch zentral, dass die Suez-Krise den geopolitischen Einfluss der Sowjetunion und der USA in der Region des Mittleren Ostens deutlich verstärkte, während Frankreich und Großbritannien als ehemalige Kolonialmächte weitgehend von der Bildfläche verschwanden.<sup>67</sup> Ägypten, das bisher versucht hatte, sich als »neutraler« Teil der Blockfreien-Bewegung zu etablieren, wurde tiefer in die bipolare Ordnung des Kalten Krieges hineingezogen, denn beide Machtblöcke hatten »den Kampf um regionale Hegemonie im Mittleren Osten« aufgenommen und dachten gar nicht daran, Ägypten außen vor zu lassen.<sup>68</sup>

Bereits vor Beginn der unmittelbaren Kampfhandlungen in der Kanal-Zone, dem Sinai und dem Gaza-Streifen hatte sich die humanitäre Situation in den ägyptischen Grenzgebieten deutlich verschlechtert. Devine berichtete der US-Botschaft, in der Hoffnung auf Bewilligung eines CARE-Notfallprogramms, bereits Mitte September von etwa 80.000 »Wirtschaftsflüchtlingen« und drohenden Hungeraufständen.<sup>69</sup> Allerdings vermasselte ihm der lokale Direktor der *United*

Sign. 874.49; Geheimes Büromemorandum, Department of State, NEA, Fraser Wilkins an William S. Roundtree, 15.03.1956, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1955–1959, Box 4878.

63 Büromemorandum Shaw an Wilkins (Department of State, Near East), 10.05.1956, NARA, RG 59, C0027, Reel 13, Sign. 874.49.

64 John Robinson Beal, John Foster Dulles. 1888–1959, New York 1959, S. 257; Burns, *Economic Aid and American Policy*, S. 80–83.

65 Nassers Optimismus beruhte auf der Weigerung Eisenhowers, eine britisch-israelische Invasion in Ägypten politisch zu unterstützen, siehe Ussama Makdisi, »Anti-Americanism« in the Arab World. An Interpretation of a Brief History, in: *The Journal of American History* 89 (2002) 2, S. 538–557, hier S. 550.

66 Für eine detaillierte Darstellung der historischen Hintergründe der Suezkrise siehe zum Beispiel Diane B. Kunz, *The Economic Diplomacy of the Suez Crisis*, Chapel Hill 1991; Donald Neff/Lou Harpenau, *Warriors at Suez. Eisenhower Takes America into the Middle East*, Washington DC 1982; Hahn, *United States, Great Britain*, S. 180–239; William Roger Louis, *Ends of British Imperialism. The Scramble for Empire, Suez and Decolonization*. Collected Essays, 2. Aufl., London 2006, hier besonders der Aufsatz zu Suez, S. 589–725; Muhammad Abd el-Wahab Sayed-Ahmed, *Nasser and American Foreign Policy, 1952–1956*, London 1989, S. 97–145; Michael B. Oren, *Escalation to Suez. The Egypt-Israel Border War, 1949–56*, in: *Journal of Contemporary History* 24 (1989) 2, S. 347–373.

67 Brian McCauley, *Hungary and Suez, 1956. The Limits of Soviet and American Power*, in: *Journal of Contemporary History* 16 (1981) 4, S. 777–800, hier S. 794.

68 Ray Takeyh, *The Origins of the Eisenhower Doctrine. The US, Britain and Nasser's Egypt, 1953–57*, Basingstoke 2000, S. 142–144; außerdem Gail E. Meyer, *Egypt and the United States. The Formative Years*, Rutherford 1980, S. 181–196.

69 Telegram Hart (USOM/Ägypten) an Secretary of State (Department of State/Washington, DC), 14.09.1956, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1955–1959, Box 4878.

*Nations Relief and Works Agency* (UNRWA), Alexander E. Squadrilli, die Tour, indem er der Botschaft versicherte, dass von einer Hungerkrise keine Rede sein könne. Tatsächlich, so berichtete er, fülle die ägyptische Regierung die von CARE hinterlassenen Lücken. Trotz dieser Einschätzung sprach sich Squadrilli für ein erneutes CARE-Programm aus und erinnerte die Botschaft daran, dass eine Weigerung nicht nur UN-Resolutionen verletzen, sondern auch »wirtschaftlichen Druck auf die falschen Leute« ausüben würde.<sup>70</sup>

Squadrillis Hinweise wurden in Washington durchaus ernstgenommen. Erste US-Presseanfragen zum Stand des CARE-Programms alarmierten Botschafter Hare allein schon deshalb, weil er »Propaganda-Attacken« der Ägypter und damit ein weiter steigendes Interesse von US-Medien befürchtete. Entsprechend instruierte ihn das *Department of State*, auf Presseanfragen ausweichend zu antworten und darauf hinzuweisen, dass bisher noch keine (und vor allem keine negative) Entscheidung getroffen worden sei.<sup>71</sup> Zu diesem Zeitpunkt hielt sich auch CARE noch auffallend zurück und leitete sämtliche Anfragen kommentarlos nach Washington weiter, um sich durch vorschnelle Statements nicht die Chance auf ein erneutes Hilfsprogramm zu verbauen.<sup>72</sup> Dennoch wurde die Angelegenheit langsam zur Zerreißprobe, da die ägyptischen IMC-Repräsentanten Zweifel zu hegen begannen, inwieweit CARE überhaupt in der Lage sein würde, ein zufriedenstellendes Hilfsprogramm mit der US-Regierung zu verhandeln.<sup>73</sup> Auch intern gab es wachsende Unzufriedenheit. Die Angelegenheit landete mehrfach auf der Tagesordnung des *Program and Policy Committee* von CARE, da unter den Mitarbeitern die Sorge wuchs, dass die andauernde politische Blockade schwerwiegende Langzeitfolgen für CAREs Status als unpolitische private Hilfsorganisation haben werde. Schließlich stand nicht nur das Ansehen bei beiden Regierungen, sondern auch CAREs Reputation in der amerikanischen Öffentlichkeit als private und politisch unabhängige Organisation auf dem Spiel.<sup>74</sup> Mit Beginn der kriegerischen Handlungen im Oktober 1956 erübrigten sich diese Ängste allerdings vorübergehend. Der Chef der ägyptischen CARE-Mission wurde gemeinsam mit seiner Familie nach Rom evakuiert, und die Verantwortung für die Büroräume wurde an die amerikanische Botschaft übergeben bzw. an lokale Angestellte überstellt.<sup>75</sup> Das 1954 so vielversprechend gestartete drei-Parteien *Public Private Partnership* wurde unter dem Druck regionaler und weltpolitischer Dynamiken vorerst ausgesetzt. Das CARE-Management bekam dabei vor Augen geführt, dass die eigene Handlungsfähigkeit begrenzt war. Im Verlauf des Jahres 1956 war offensichtlich geworden, dass die US-Regierung CARE allenfalls als Juniorpartner betrachtete und mit CARE nicht annähernd auf Augenhöhe verhandelte. Zudem hatte sich auch die von CARE demonstrierte Geduld in den Verhandlungen nicht ausgezahlt. Im Gegenteil: Das Nahrungsmittelprogramm und die damit verbundene enge politische und finanzielle Bindung an die US-Regierung hatte sich als Risiko für CAREs Image als unabhängige Hilfsorganisation herausgestellt, sodass CARE in einer politischen Pufferzone zwischen zwei Regierungen und ihren machtpolitischen Interessen zu versinken drohte.

70 Telegramm Botschafter Raymond Hare USOM/Ägypten an John Foster Dulles, Secretary of State (Department of State/Washington), 21.09.1956, NARA, RG 59, C0027, Reel 13, Sign 874.49.

71 Telegramm Department of State an US-Botschaft in Ägypten, 24.09.1956, NARA, RG 59, C0027, Reel 13, Sign 874.49.

72 Telegramm Raymond Hare (US-Botschaft Kairo) an John Foster Dulles (Department of State), 22.09.1956, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1955–1959.

73 Telegramm Hollister (ICA Washington) an US-Botschaft/Kairo, 10.08.1956, NARA, RG 59, C0027, Reel 13, Sign 874.49.

74 Protokoll des CARE-Exekutivkomitees, 26.09.1956, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 1171.

75 Protokoll des CARE-Exekutivkomitees, 28.11.1956, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 1171.

## Einzug und Auszug aus Ägypten ...

*»It is argued here that the United States in its economic assistance programs has simultaneously and sincerely tried to pursue political and commercial, as well as developmental and humanitarian objectives, but that contradictions do arise in so broad a strategy.«<sup>76</sup>*

*»They do not understand our logic ...«<sup>77</sup>*

(Rede Nassers am Revolutionstag)

56

Mit der Evakuierung der CARE-Mitarbeiter zerbrach das gerade erst erbaute System öffentlich-privater Kooperation im Bereich humanitärer Hilfe. Vor allem an der ägyptisch-israelischen Grenze, im Gaza-Streifen, im Sinai und in der Region um Port Said verschärfte sich die Situation und entwickelte sich schließlich zu einer ernstzunehmenden Krise, da zehntausende Ägypter und Palästinenser aus den Kriegsgebieten flohen. Auf Seiten der US-Regierung bestand Uneinigkeit darüber, wie mit dieser Situation umzugehen sei.<sup>78</sup> Im November 1956 empfahl US-Botschafter Raymond Hare eine Versorgung der Flüchtlinge über UN-Hilfsorganisationen in der Hoffnung, damit eine »direkte Propagandaschlacht mit den Sowjets« vermeiden zu können. Zudem hoffte er, Präzedenzfälle zu umgehen, die es der ägyptischen Regierung erlaubt hätten, weitere direkte US-Hilfe einzufordern.<sup>79</sup> Dieser Empfehlung schloss sich wenig später das *State Department* an und ließ verlauten, dass US-Hilfe ausschließlich durch die Vereinten Nationen, das Rote Kreuz oder aber private Hilfsorganisationen durchgeführt werden solle.<sup>80</sup> Nach dieser Entscheidung – und möglicherweise beschleunigt durch eintreffende Berichte über sowjetische Hilfsprogramme<sup>81</sup> – gelang es CARE, eine 10.000 CARE-Pakete umfassende Lieferung für Port Said vom *State Department* genehmigen zu lassen. Allerdings beeilte man sich im Ministerium zu betonen, dass es sich um eine einmalige Geste des guten Willens handele und damit noch keine Aussagen über etwaige künftige CARE-Programme getroffen seien.<sup>82</sup>

Mit zumindest einem Fuß zurück auf ägyptischem Boden entschied sich das CARE-Management in New York allerdings zu einem Strategiewechsel und beauftragte den in der Zwischenzeit zurückgekehrten Mitarbeiter Alex Sakalis, erneut Verhandlungen mit den IMC zu beginnen. Sakalis begann sogleich mit den Vorbereitungen für eine Öffentlichkeitskampagne, um das etwas ramponierte Image der Hilfsorganisation in Ägypten wieder geradenzurücken.<sup>83</sup> Auch wenn Sakalis wenig Erfolg hatte und die CARE-Hilfsaktionen in der ägyptischen Presse

76 Marvin G. Weinbaum, *Egypt and the Politics of US Economic Aid*, Boulder 1986, S. 11.

77 Englischsprachige Kopie der Rede von Präsident Gamal Abdel Nassers am Revolutionstag, 23.07.1958, NARA, RG 59, C0027, Sign: 874\_00\_11\_5136-5161, Reel 2.

78 Anonym, *Food Big Problem in Gaza*, Special to The New York Times, 20.11.1956, S. 3.

79 Telegramm Raymond Hare an John Foster Dulles, 07. 11.1956, NARA, RG 59, C0027, Reel 13, Sign 874.49.

80 Telegramm Department of State an US-Botschaft/Kairo, 09.11.1956, NARA, RG 59, C0027, Reel 13, Sign 874.49.

81 Telegramm Raymond Hare an John Foster Dulles, 26.11.1956, NARA, RG 59, Central Decimal Files, 1955–59.

82 Telegramm Department of State an US-Botschaft/Kairo, 11.12.1956, NARA, RG 59, C0027, Reel 13, Sign 874.49.

83 Alex Sakalis (CARE Ägypten) an CARE New York, 05.01.1957, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 284.

kaum auf Resonanz stießen,<sup>84</sup> beschlossen die CARE-Mitarbeiter, sich nicht entmutigen zu lassen und ein neues Hilfsprogramm über 270.000 Pfund Weizen- und Maismehl sowie Käse für rund 10.000 Flüchtlingsfamilien rund um Port Said zu beantragen.<sup>85</sup> Den Druck auf Washington testweise erhöhend, ersuchte das CARE-Büro bei der *Aviation Division* des *Department of State* um den probono-Transport von 5.000 Hilfspaketen mit Haushaltsgegenständen für ägyptische Flüchtlingsfamilien.<sup>86</sup> Der Vorstoß blieb ohne Erfolg;<sup>87</sup> und wie sich zeigte, verkomplizierte sich die Bewertung der Signale aus Washington für CARE-Mitarbeiter, die sich bisher hervorragender Beziehungen zum *State Department* gerühmt hatten, in nicht gekannter Weise.<sup>88</sup> Trotz einzelner positiver Zeichen in Form einer Erlaubnis für kleine Notfallprogramme war den Regierungsstellen keinerlei Information über mögliche Langzeitprogramme oder eine Wiederherstellung der vorherigen Lieferroutinen zu entlocken. Dies schuf weitere Schwierigkeiten, weil erneut die ägyptischen Partner getröstet werden mussten. Mitte Januar 1957 meldete Alex Sakalis ins CARE-Hauptquartier in New York, dass General Shedid vom IMC größere Effektivität bei den Verhandlungen mit Washington von CARE erwarte.<sup>89</sup> Diese Aufforderung war insofern unnötig, als dass das CARE-Management hüben wie drüben fast pausenlos an der Wiederherstellung eines Hilfsprogrammes in Ägypten gearbeitet hatte. Vor allem auf Regionalchef Devine lastete heftiger Druck.<sup>90</sup> Er musste nicht nur mit den Erwartungen der Ägypter leben, sondern auch mit ständiger Zurückweisung seitens der regionalen US-Regierungsvertreter.

Zu allem Überfluss führte diese Phase der radikalen Verknappung von Hilfsgütern auch zu wachsenden Spannungen und Rivalitäten zwischen den amerikanischen Hilfsorganisationen. Ende April berichtete Devine nach New York, dass ein Mitarbeiter des *American Friends Service Committee* angeblich dem IMC gegenüber behauptet habe, dass CARE niemals wieder Nahrungsmittel für Ägypten erhalten werde, da die *Friends* CARE aus dem Land »gekickt« hätten. Völlig frustriert über derartige Gerüchte gegenseitiger Konkurrenz und sogar Sabotage bekannte Devine gegenüber seinen Kollegen in New York: »Eingedenk Dick Reuters Mantra, dass wir nicht mit anderen Agenturen im Feld konkurrieren, habe ich immer eine kooperative Einstellung gegenüber allen amerikanischen Hilfsorganisationen bewahrt. [...] Aber jetzt gerade könnte ich ungefähr 95 Seiten über die Versuche der anderen Agenturen schreiben, CARE im Mittleren Osten zu diskre-

84 Alexander Sakalis (CARE Ägypten) an Francis X. Mayers, 15.01.1957, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 130.

85 Büromemorandum George Rotunno (ICA/Washington) an Miss Edlen Fogarty (Department of State), 14.01.1957, NARA, RG 59, C0027, Reel 13, Sign 874.49.

86 Olive Clapper (CARE Washington DC) an Henry Snowden (Director of Aviation Division, Department of State/Washington, DC), 22.01.1957, NARA, RG 59 Central Decimal Files 1955–59, Box 4878.

87 Henry Snowdon (DoS) an Olive Clapper (CARE), 28.01.1957, NARA, RG 59 Central Decimal Files 1955–59, Box 4878.

88 Siehe dazu Heike Wieters, *Of Heart-Felt Charity and Billion Dollar Enterprise. From Post-War Relief to Europe to Humanitarian Relief to »Everywhere« – CARE, Inc. in Search of a New Mission*, in: Marc Frey/Sönke Kunkel/Corinna Unger (Hg.), *International Organizations and Development 1945–1990s*, Basingstoke 2014, S. 220–239.

89 Alexander Sakalis (CARE Ägypten) an Francis X. Mayers, 15.01.1957, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 130.

90 Fred Devine an Abe Becker, Betr. »Self Help Kits for Port Said Displaced People«, 12.03.1957, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 284.

ditieren.«<sup>91</sup> Devines Gefühl, bei den anderen US-NGOs nicht gerade hoch im Kurs zu stehen, war nicht gänzlich unberechtigt. So beklagte der Leitende Direktor von *American Middle East Relief*, George Barakat, auf einem Treffen mit Mitarbeitern des *Department of State* eine offene Bevorzugung von CARE durch die »höchsten Ebenen der Regierung«, die seiner eigenen Organisation permanent zum Nachteil gereiche.<sup>92</sup> Wenige Wochen später ging er sogar noch weiter und betonte, dass speziell die Ägypter CARE nicht für eine unparteiische Organisation hielten, sondern CARE als Arm der US-Regierung wahrnahmen. Seinen Gesprächspartnern warf Barakat schließlich sogar vor, durch die Einstellung der Hilfsprogramme der NGOs »Politik auf Kosten des leidenden Volkes zu spielen«.<sup>93</sup>

Während sich Barakat für einen offenen Konflikt mit seinen potenziellen Regierungspartnern entschied, versuchte CARE, zweigleisig zu fahren. Zum einen begann die Organisation damit, einflussreiche politische Verbündete zu suchen und persönliche wie öffentliche Unterstützung zu generieren. Zum anderen beinhaltete die parallel gefahrene Strategie eine Neuauflage der festgefahrenen Informations- und Befriedungsverhandlungen in Washington. In Hinblick auf erstere Strategie war es ein überaus glücklicher Zufall für CARE, dass Senator Hubert Humphrey, ein Demokrat aus Minnesota und einer der einflussreichsten Verfechter amerikanischer Nahrungsmittelhilfe, im Frühling des Jahres 1957 Ägypten besucht hatte.<sup>94</sup> In seiner Funktion als Vorsitzender des *Senate Subcommittee on Foreign Relations* hatte Humphrey in Kairo und den Grenzregionen nicht nur ägyptische und amerikanische Regierungsvertreter getroffen, sondern sich auch umfassend über die humanitäre Situation und die Arbeit der NGOs vor Ort informiert. Nach einem Treffen mit CARE reagierte Humphrey prompt und gab in der *New York Times* seinem Entsetzten Ausdruck, dass die US-Regierung »den Hungrigen in Ägypten Nahrung verweigere« und das CARE-Programm blockiere.<sup>95</sup> Dieses Zeichen öffentlicher Unterstützung durch Humphrey war zumindest ein erster Hoffnungsschimmer in der ansonsten nach wie vor festgefahrenen Situation. Entsprechend telegraphierte Devine gutgelaunt nach New York, dass Humphrey bei andauernder Blockade bereit sei, die mit dem Programm befassten Regierungsvertreter und CARE vor das von ihm geleitete Komitee in Washington zu zitieren.<sup>96</sup> Tatsächlich kam es zu diesem offenen Schlagabtausch. Im Frühsommer 1957 lud Humphrey einen Vertreter des *State Department* vor das *Senate Subcommittee*.<sup>97</sup> Bereits im Vorfeld um Aufklärung bemüht, hatten Mitarbeiter des

91 Fred Devine (CARE Ägypten) an Frank Goffio (CARE NY), 27.04.1957, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 130.

92 Memorandum über Konversation zwischen George Barakat (AMER, New York) und Edward L. Waggoner (Department of State, NE/Washington), 03.05.1957, NARA, RG 59 Central Decimal Files 1955–59, Box 4878.

93 Memorandum über Konversation zwischen George Barakat (AMER, New York) und Mr. Roberts (Department of State, NE/Washington), 31.05.1957, NARA, RG 59 Central Decimal Files 1955–59, Box 4878, S. 2.

94 Hubert Horatio Humphrey war während der zweiten Präsidentschaft von Lyndon B. Johnson von 1965 bis 1969 Vizepräsident. Als Sprecher für US-Farminteressen war er einer der bekanntesten Verfechter des US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfsprogramms aus landwirtschaftlichen Überschüssen, siehe dazu z. B. Hubert Humphrey, *Food and Fiber as a Force for Freedom. Report for the Committee on Agriculture and Forestry US Senate, Washington 1959* oder auch die Biographie von Carl Solberg, *Hubert Humphrey. A Biography*, New York 1984.

95 Anonym, U.S. Slight to Egypt »shocks« Humphrey, *The New York Times*, 2.05.1957.

96 Telegramm Fred Devine (CARE Ägypten) an CARE NYC, undatiert [April 1957], NYPL, CARE (MssColl 470), Box 130.

97 Aktenkopie (»Memo to the files«, Department of State) (Autor kodiert), die das Hearing ankündigt und den Wunsch nach weiteren Informationen in Hinblick auf die Politik des *Department of State* in Bezug



Ministeriums einen vertraulichen Brief an Humphrey vorbereitet, ihre Sicht der Dinge erklärt und unterstrichen, dass die CARE-Rationen eingestellt worden seien, da sie als »wichtige finanzielle Ressource für das Budget der ägyptischen Regierung zu werten seien.« Der Brief betonte zudem offen, dass es sich um eine disziplinarische Maßnahme zur Ordnung der bilateralen Beziehungen handle.<sup>98</sup> Allerdings schien weder das Schreiben noch der Auftritt vor dem Komitee ernsthaften Eindruck auf Humphrey gemacht zu haben, denn nur wenige Tage später meldete sich dieser erneut zu Wort und kritisierte die Haltung der Administration gegenüber dem Mittleren Osten als »too much concerned with kings and oil – too little with people and water«. In diesem zweiten größeren Artikel erwähnte er zudem erneut CARE und den Tiefschlag, den das amerikanische Prestige durch die Kürzungen der CARE-Lieferungen an die Hungrigen in Ägypten seiner Ansicht nach erhalten habe.<sup>99</sup>

Die Situation um das stillgelegte CARE-Programm war somit offiziell auch im *State Department* zum Problemfall und potenziellen Publicity-Dilemma geworden. Auch wenn nicht die gesamten internen Diskussionen aktenkundig sind, lässt sich festhalten, dass die Debatte über den Stellenwert privater humanitärer Hilfsprogramme ab Mitte 1957 die höchsten Ebenen des *Department of State* beschäftigte.<sup>100</sup> Allerdings lagen die Positionen intern weit auseinander. Während die einen befürchteten, dass eigentlich unpolitische Hilfsprogramme »als Waffe« missbraucht werden könnten,<sup>101</sup> kamen andere, trotz ihrer Angst vor einer weiter wachsenden öffentlichen Debatte,<sup>102</sup> schlussendlich zu dem Ergebnis, dass man ein Programm in der von CARE gewünschten Größe allein deshalb nicht genehmigen könne, weil es unter dem Strich eben nicht privat sondern »ein wirtschaftliches Hilfsprogramm der Vereinigten Staaten sei.«<sup>103</sup> Da sich weder das Büro für wirtschaftliche Angelegenheiten noch die Öffentlichkeitsabteilung im *Department of State* zu einer einheitlichen Position durchringen konnten, führten die Diskussionen schließlich zu einem andauernden Patt. Es muss den beteiligten Mitarbeitern im *State Department* daher wie ein schlechter Scherz vorgekommen sein, als CARE-Direktor Richard Reuter bei einem Treffen im September 1957 fragte, ob die gehobenen Chargen im Ministerium mit den Bemühungen von CARE in Ägypten wirklich »angemessen vertraut« seien.<sup>104</sup> Als Ende des Jahres sogar ein kleines CARE-Notfallprogramm für Port Said nicht mehr bewilligt wurde, dämmerte es schließlich auch

auf das CARE-Programm in Ägypten übermittelt, 26.06.1957, NARA, RG 59, C0027, Reel 13, Sign 874.49.

98 Aktenkopie eines vertraulichen Schreibens (Entwurf) an Senator Humphrey, William Roundtree (NEA) an Thorsten Kallijarvi, 27.06.1957, NARA, RG 59, C0027, Reel 13, Sign 874.49.

99 Anonym, Humphrey asks more Middle East Aid, *The Washington Post*, 05.07.1957, S. A5.

100 Vertrauliches Memorandum William S. Roundtree (Assistant Secretary of State for Near Eastern, South Asian, and African Affairs) an Under Secretary Christian A. Herter, 12.07.1957, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1955–59, Box 4878.

101 Büromemorandum, Department of State, Willis C. Armstrong (DOS/Bureau of Economics) an Berry (DOS/Near Eastern Affairs), 22.07.1957, NARA, RG 59, C0027, Reel 13, Sign 874.49.

102 Geheimes Büromemorandum Edwin M. Kretzmann an William S. Roundtree, Betr. »Proposed Memorandum to Secretary re the CARE program for Egypt«, 02.08.1957, NARA, RG 59, C0027, Reel 13, Sign 874.49.

103 Geheimer Entwurf eines Positionspapiers zu CARE und den anderen privaten Hilfsprogrammen in Ägypten, William S. Roundtree (DOS/NEA) an Secretary of State Dulles, 03.08.1957, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1955–59, Box 4878.

104 Memorandum über Konversation zwischen Richard Reuter (CARE), Walter Williams, Robert Murphy, 26.09.1957, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1955–59, Box 4878.

dem letzten CARE-Mitarbeiter, dass vom *Department of State* vorerst keine positive Entscheidung zu erwarten sein würde.<sup>105</sup>

Insgesamt betrachtet, war nicht nur die CARE-Situation, sondern auch die gesamte US-Regionalstrategie in eine Sackgasse geraten. Die Folgen der Eisenhower-Doktrin hatten allenfalls gemischte Resultate erbracht, was nicht nur die Vereinigung von Syrien und Ägypten zur Vereinigten Arabischen Republik (VAR) im Februar 1958 demonstrierte.<sup>106</sup> Es zeigte sich zudem, dass Ägypten als staatlicher Akteur vergleichsweise »immun gegen amerikanische finanzielle Sanktionen« war.<sup>107</sup> Die Einstellung der Hilfsprogramme hatte entsprechend politisch keine, auf einem sozialen oder mikroökonomischen Niveau allerdings schwerwiegende Konsequenzen. Das Fehlen der ausländischen Hilfsgüter bedeutete das komplette Aus für die vorher landesweit unterhaltenen Schulspeisungsprogramme in Ägypten und traf somit die »verwundbarsten« Mitglieder der Gesellschaft zuerst.<sup>108</sup> Dies war ein gefundenes Fressen für die US-Presse und Senator Humphrey, dem es dadurch leicht fiel, die Eisenhower-Administration bloßzustellen und den Einsatz von »Nahrung als Waffe« auf das Schärfste zu kritisieren. Doch auch innerhalb der Regierung mehrten sich Stimmen, die eine derart politisierte Beschneidung der *Person-to-Person*-Programme, wie CARE sie unterhielt, für strategisch unklug hielten. Denn der ägyptische Fall hatte das Potenzial, das Konzept der Nahrungsmittelhilfe an sich zu gefährden, nicht nur in der Region, sondern auch darüber hinaus. Ironischerweise waren es jedoch gerade diese »minority dissents« innerhalb des *State Department*, die überhaupt erst zu einer derart verfahrenen Situation geführt hatten.<sup>109</sup> Tatsächlich wäre es für eine Organisation wie CARE sicherlich einfacher gewesen, mit einem frühzeitigen Nein der US-Regierung zu leben, so dass ein geordneter Abzug aus Ägypten hätte geplant werden können. Stattdessen hatte die monatelange Hängepartie sowohl den organisierten Rückzug als auch die Entwicklung einer diplomatischen Gegenstrategie verhindert und CARE so weit in die Ecke gedrängt, dass nur noch die Flucht in die Öffentlichkeit gangbar schien.

60

### With a little help from my friends...

*»To gain more complete facts, I called Mr. Eastbrook, Senator Hubert Humphrey, Mrs. Olive Clapper of CARE, and Mr. Wallace Campbell of CARE. My research has led me to the unqualified conclusion that the CARE program [...] was wonderful. [...] Each jeep in which the Americans traveled carried the American flag. The Americans were the only ones that many of the Egyptians had ever seen, and I am told they made a very good impression.«<sup>110</sup>*

Im Januar 1958 kontaktierte Hubert Humphrey persönlich John Foster Dulles (*US Secretary of State*), und bat auf höchster Ebene um eine offizielle Begründung der Suspendierung des CARE-

105 Alexander Sakalis (CARE Ägypten) an Bill Langdon (CARE NY), 13.12.1957, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 130.

106 Meijer, *The Quest for Modernity*, S. 188–189.

107 Diane B. Kunz, *Butter and Guns. America's Cold War Economic Diplomacy*, New York 1997, S. 92.

108 Zum aktuellen Konzept der »Vulnerability« oder »Verwundbarkeit« siehe: Greg Bankoff/Dorothea Hilhorst, Introduction. Mapping Vulnerability, in: Greg Bankoff/Georg Frerks/Dorothea Hilhorst (Hg.), *Mapping Vulnerability. Disasters, Development and People*, London 2004, S. 1–9.

109 Shaw an Rockwell, 30.08.1957, NARA, RG 59, C00027, Reel 14, Sign. 874.56.

110 Peter Hill an John Foster Dulles, 11.02.1958, NARA, RG 59, Central decimal Files 1955–1959, Box 4878.

Programms in Ägypten.<sup>111</sup> Nur wenig später, im Februar desselben Jahres, griff eine Reihe von Zeitungsartikeln die Blockade des Hilfsunternehmens auf und kritisierte die Einstellung der Eisenhower-Administration auf das Deutlichste.<sup>112</sup> Aus den Formulierungen sowie der dort präsentierten Faktenlage ließ sich klar die Handschrift CAREs herauslesen, das gemeinsam mit Humphreys Büro diese Medienkampagne lanciert hatte. Es folgten nicht nur weitere Artikel, sondern eine ganze Welle an Briefen besorgter Bürger, Senatoren und Kongressabgeordneter. Im Berg der Schriftstücke, auf die die Öffentlichkeitsabteilung des *Department of State* zu antworten hatte,<sup>113</sup> befand sich unter anderem auch ein Zweizeiler von John F. Kennedy – zu dieser Zeit Senator von Massachusetts –, der um einen Bericht über die CARE-Angelegenheit bat.<sup>114</sup>

Der Scheitelpunkt dieser öffentlichen Kampagne überschneidet sich nicht gänzlich zufällig mit den Bestrebungen des *State Department*, eine gewisse Entspannung der kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen mit der Vereinigten Arabischen Republik einzuleiten. Da man »auf Basis der Erfahrungen in den letzten 12 Monaten zugeben [müsse], dass die Sanktionen zwar psychologischen Druck, jedoch keine nennenswerten politischen oder ökonomischen Resultate gezeitigt [hätten]«, besannen sich die politischen Strategen im Ministerium schließlich auf einen neuen Ansatz.<sup>115</sup> Dieser sah unter anderem einen Vier-Stufenplan vor, der zunächst die sofortige Überstellung von zurückgehaltener technischer Ausrüstung und eine Rücknahme von Handelsbeschränkungen bei »quasi-militärischen« Gegenständen anordnete. Als zweiter Schritt – und sollte sich die VAR geneigt zeigen, eine »neutralere Position zwischen Ost und West einzunehmen« – sah der Bericht auch eine Wiederzulassung von privaten Hilfsprogrammen durch CARE und andere private Hilfsorganisationen vor.<sup>116</sup>

Diese Nachricht verbreitete sich wie ein Lauffeuer, und nur wenige Tage später baten Alexander Sakalis und CARE-Direktor Richard Reuter, der sofort nach Ägypten geflogen war, um einen Termin bei der US-Botschaft in Kairo. Auch wenn auf dem Treffen am 22. März 1958 weder der Botschafter noch das USOM-Personal bereit waren, CARE eine feste Zusage zu machen, entschied sich CARE-Direktor Reuter dafür, sofortige Verhandlungen mit den Ägyptern zu beginnen. Dieses Risiko schien ihm auch deshalb kalkulierbar, weil parallel stattfindende Verhandlungen mit Christian Herter (*Undersecretary of State*) in Washington ebenfalls positiv verlaufen waren.<sup>117</sup> Tatsächlich lag Reuter richtig, denn kurz darauf autorisierte Dulles sowohl den ersten als auch den zweiten Schritt der bilateralen Entspannungsvereinbarung zwischen den USA und der VAR.<sup>118</sup>

111 Hubert Humphrey an John Foster Dulles, 3.01.1958, NARA, RG 59, A1–1321, Box 11; außerdem: Antwort Assistant Secretary of State William B. Macomber an Senator Hubert Humphrey, 16.01.1958, NARA, RG 59, Central Decimal Files 1955–59, Box 4878.

112 Anonym, Humphrey scores US Middle East Role, *The New York Times*, 02.02.1958, S. 10; Anonym, No CARE for Egypt?, *Washington Post and Times Herald*, 02.02.1958, S. E4.

113 Mehrere Dutzend Briefe und Kopien der Antworten sind abgelegt in: Senator John F. Kennedy an Liaison Officer/Department of State, 15.02.1958, NARA, RG 59, A1–1321, Box 11.

114 Ebd.

115 Kopie eines Inter-office Memorandums von Stuart Rockwell und William S. Roundtree, Betreff: »Proposed Relaxation on our Restrictions on the Cultural and Economic Relations with the United Arab Republic«, 17.03.1958, NARA, RG 59, A1–1321, Box 11.

116 Ebd., S. 3.

117 »Foreign Service Despatch«, Roswell, Whitman (Economic Counselor American Embassy Cairo) an Department of State, 25.03.1958, NARA, RG 59, Central decimal Files 1955–1959, Box 4878.

118 Kopie eines vertraulichen Memorandums (ICA), Betr.: »Effect on ICA of proposed Plan for Restoration of normal relations with UAR (Egypt) Recommended Course of Action«, 17.04.1958, NARA, RG 59, A1–1321, Box 11.

Etwa zeitgleich erhielt auch der Präsident von CARE eine schriftliche Note, die eine »wohlmeinende Begutachtung etwaiger Anträge für ein erneutes CARE Programm in Ägypten« in Aussicht stellte.<sup>119</sup> Schließlich, nach überwiegend technischen Diskussionen mit US-Regierungsmitarbeitern, reichte CARE im Juni 1958 einen offiziellen Programmantrag für ein 350 Millionen Pfund schweres Nahrungsmittelhilfsprogramm für etwa 2,5 Millionen Empfänger in der Vereinigten Arabischen Republik ein.<sup>120</sup> Im September 1958 berichtete die ägyptische Zeitung *El-Arahm*, dass die »USA dringend bemüht seien, mittels einer privaten Agentur Lebensmittel im Wert von mehr als acht Millionen Dollar an die Vereinigte Arabische Republik zu liefern.«<sup>121</sup> Während die CARE-Mitarbeiter in Ägypten noch wenige Monate zuvor über die ausbleibenden Meldungen über die CARE-Hilfe etwas säuerlich angemerkt hatten, dass »dies scheinbar nicht die Zeit sei, um mit großem öffentlichen Aufsehen amerikanische Hilfe entgegenzunehmen«,<sup>122</sup> fanden sich nun zahlreiche Berichte über den vorsichtigen Neubeginn US-ägyptischer Beziehungen, für die die Existenz der großen privaten US-Nahrungsmittelprogramme zu einem Gradmesser geworden waren. Auch wenn die Zeremonie für die offizielle Wiederaufnahme des CARE-Programms im November 1958 unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfand, da die mehr als 30 geladenen Journalisten auf Grund der Feierlichkeiten zum zweijährigen Jubiläum des britisch-französischen Angriffs auf Alexandria nicht auf das Hafengelände gelassen worden waren,<sup>123</sup> trugen die ab Ende 1958 wieder anlaufenden privaten Hilfsprogramme zum Ende der Eiszeit zwischen den USA und der VAR bei. Es lässt sich durchaus argumentieren, dass keine andere »Entspannungsmaßnahme« so deutlich sichtbar war wie die Wiederaufnahme der CARE-Nahrungsmittelprogramme vor Ort.

Aus der Perspektive von CARE hatte dieser Sieg gegen die Mühlen der Politik allerdings einen bitteren Beigeschmack. Während es gelungen war, massive öffentliche Unterstützung zu gewinnen und die Wiederaufnahme des CARE-Programms wie eine erfolgreiche Verteidigung humanitärer Verantwortung zu inszenieren, zeigte sich unter dem Strich doch, dass sich an der grundsätzlichen Problemlage wenig geändert hatte.<sup>124</sup> Die Tatsache, dass die US-Regierung weiterhin im Besitz der zentralen Ressourcen (d. h. der Nahrungüberschüsse) war, erinnerte daran, dass eine solche Krise theoretisch wieder passieren konnte. Es ist insofern eine interessante Randnotiz, dass viele der religiösen Hilfsorganisationen, am bekanntesten wohl *Lutheran World Relief* (LWR), kurz darauf beschlossen, ihre Verbindungen mit der US-Regierung zu entzerren und auf Großspenden aus Überschussbeständen weitestgehend zu verzichten.<sup>125</sup> CARE dagegen entschied sich trotz der

119 John W. MacDonald (Executive Secretary Department of State) an Wallace B. Campbell (CARE/Co-operative League of the United States), 18.04.1958, NARA, RG 59, A1-1321, Box 11.

120 Brief und Anlage »Annual program plan for CARE program in Egypt (26.06.1958)« von Fred Devine (CARE) an William H. Stubbs (Controller USOM/Ägypten), 28.06.1958, NARA, RG 268, UD499, Box 144.

121 »Al Ahran no 26200« (englische Übersetzung), 6.09.1958, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 17.

122 Alexander Sakalis (CARE Ägypten) an Francis X. Mayers, 15.01.1957, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 130.

123 Memorandum an Konversation zwischen Richard Reuter (CARE), John F. Shaw und William Eagleton (Department of State), Betr.: »Recent visit to Egypt by CARE Official«, 14.11.1958, NARA, RG 59, A1-1321, Box 11.

124 Anonym, CARE Expands Aid to Egypt, *Christian Science Monitor*, 12.03.1958, S. 13; Anonym, US Changing Policy Towards Arab Republic, *Los Angeles Times*, 28.04.1958; Anonym, Shipments of US Foods will Again go to Pupils in Egypt, *Special to the New York Times*, 05.09.1958, S. 9.

125 Rachel M. McCleary, *Global Compassion. Private Voluntary Organizations and U.S. Foreign Policy since 1939*, Oxford 2009, S. 79f. In der Begründung betonte LWR, dass die Empfänger bei einer zu engen

negativen Erfahrungen in Ägypten für eine fortgesetzte Anbindung an das US-Nahrungsmittelhilfesystem. Dies erklärte sich aus Sicht der beteiligten Akteure nicht nur durch finanzielle und humanitäre, sondern auch politische Erwägungen: »Da Sowjet-Russland als Konkurrent der USA in den Bereich der Entwicklungshilfe drängt«, betonte Fred Devine auf einer Konferenz im Weißen Haus im Jahr 1960, müssten private Hilfsorganisationen und Regierungsvertreter zusammenstehen und Kooperationen ausbauen. Der essentielle freiwillige und unpolitische Charakter US-amerikanischer Hilfe im Allgemeinen, so Devine weiter, könne jedoch nur »durch die Einbindung von und Kooperation mit CARE und anderen privaten Akteuren erhalten werden.«<sup>126</sup>

In Anbetracht der in diesem Aufsatz gezeichneten Außenlinien und Innensichten öffentlich-privater Kooperation im Bereich US-amerikanischer Auslandshilfe ist die eingangs gestellte Frage nach der Rolle CAREs als Instrument offizieller amerikanischer Außenpolitik vielleicht unter dem Strich ein wenig falsch gestellt. Es kann keinen Zweifel daran geben, dass die CARE-Hungerhilfe in den Augen der Mitarbeiter des *State Department* ein Bestandteil der US-Außenpolitik war. Zudem ist keine Form der Entwicklungs- oder Auslandshilfe (vor allem in Hinblick auf ihre ökonomischen und politischen Langzeitfolgen) jemals unpolitisch oder neutral, wie Timothy Mitchell zu Recht betont hat.<sup>127</sup> Die Frage jedoch, inwieweit sowohl Spender als auch Empfänger die konkrete Hungerhilfe auch als politisiert identifizierten bzw. wie sie versuchten, die jeweils herrschende politische Großwetterlage für sich und ihre eigenen Interessen und Belange zu nutzen, steht auf einem gänzlich anderen Blatt. Der Fall Ägypten, sowohl in seinen vielversprechenden Anfängen als auch während der dramatischen Krise und schließlich in den Grundzügen der Restauration, diente allen beteiligten Parteien als eine Art Lakmустest, um die Belastbarkeit einer solchen Partnerschaft unter Feld-Bedingungen zu testen. Er war zudem ein Meilenstein auf dem Weg zu einem neuen Verständnis öffentlich-privater Kooperation im Bereich amerikanischer humanitärer Hilfe. Denn den US-NGOs, allen voran CARE, gelang es deutlich zu machen, dass auch sie einen gewissen ›Tanzbereich‹ beanspruchten und ihre Bereitschaft, sich auf die Zehen treten zu lassen, begrenzt war. Auch wenn die US-Regierung faktisch am deutlich längeren Hebel saß, hatte CARE bewiesen, dass die Organisation erstens in der Lage war, im Krisenfall eine Reihe an einflussreichen Unterstützern und einen veritablen öffentlichen Aufschrei zu erwirken. Zudem zeigte diese Episode zweitens, dass es langfristig gesehen ein vitales Eigeninteresse der sich stets als demokratisch gerierenden US-Regierung gab, die formale Unabhängigkeit privater humanitärer Hilfsorganisationen nicht allzu offensichtlich in Frage zu stellen.

Verbindung privater und staatlicher Akteure erstere nur noch als Instrument der Regierungen ansähen, und so der private Charakter der Unternehmung irreparablen Schaden nehme, siehe: »Paul C. Empie on behalf of Lutheran World Relief before the Senate Foreign Relations Committee«, 08.07.1959, NARA, RG 469, UD 191A, Box 81, S. 2.

126 Manuskript einer von Fred Devine auf der »White House Conference on Food for Peace« gehaltenen Rede, 1.09.1960, NYPL, CARE (MssColl 470), Box 50.

127 Mitchell, *Rule of Experts*, S. 240–243.