



IGAD – Papiertiger vor Mammutaufgaben

Ulf Terlinden

Berlin, Februar 2004

Die „Intergovernmental Authority on Development“ (IGAD) fungiert seit 1996 als revitalisierte Regionalorganisation am Horn von Afrika. Sie umfasst neben Äthiopien, Djibuti, Kenia, Uganda, Sudan und Somalia seit 1993 auch Eritrea. IGAD ist keine typische Regionalorganisation. Es fehlen ihr zentrale Merkmale wie eine nennenswert fortschreitende politische Integration, die Einrichtung einer Exekutive mit übergeordneten Kompetenzen, die Ausbildung eigener legislativer und judikativer Institutionen, eine rechtsverbindliche Verankerung sowie eine klare Vision von ihrer zukünftigen Entwicklung. Ebenso wird die Einrichtung eines Wirtschaftsraumes mit gemeinsamem Binnenmarkt nicht angestrebt. Dennoch hat sich IGAD als entscheidendes politisches Forum am Horn von Afrika etabliert und bildet als solches den Rahmen der wichtigsten Friedensbemühungen der Region.

1. Entwicklung, Struktur und Hintergrund der Regionalorganisation

1.1 Von IGADD zu IGAD

Als „Intergovernmental Authority on Drought and Development“ (IGADD) entstand 1986 der Vorläufer der heutigen IGAD. Die sechs IGADD-Länder strebten, ab 1993 ergänzt um Eritrea, zunächst die Einrichtung eines Frühwarnmechanismus für humanitäre Notlagen an. IGADD sollte insbesondere die wiederkehrenden Dürresituationen rechtzeitig erkennen und die internationale Gemeinschaft alarmieren und mobilisieren helfen. Die Organisation befasste sich vor allem mit Themen wie Dürre, Desertifikation und Ernährungssicherheit. Mit diesem Mandat führte IGADD weitgehend ein

Schattendasein, bis 1995 auf Initiative des kenianischen Präsidenten Moi ein „Revitalisierungsprozess“ begonnen wurde, der mit einer grundlegenden Mandatsveränderung einherging.

Die reformierte IGAD verschrieb sich ab 1996 einem breiten Themenspektrum: Durch die Förderung von Ernährungssicherheit, gemeinsamer Entwicklungsstrategien, nachhaltigen Umweltmanagements, regionaler Infrastrukturentwicklung, Wissenschaftskooperation sowie von Frieden, Sicherheit und interregionalem Handel und der Verbesserung der Kommunikation und Infrastruktur sollten nun regionale Kooperation und ökonomische Integration verfolgt werden. Die mit Abstand treibende Kraft hinter der Wiederbelebung von IGAD bildete jedoch die Notwendigkeit, regionale Strategien zur Beilegung der zahlreichen zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Konflikte zu finden. Kenia hatte daran als Aufnahmeland

riesiger Flüchtlingsgruppen aus Somalia und Sudan besonderes Interesse. Zudem nutzte Präsident Moi den IGAD-Prozess stets geschickt, um sich und sein Land nach dem Rückzug von IWF und Weltbank durch sein Auftreten als staatsmännisch-neutraler Mittler international wieder salonfähig zu machen. Die sudanesishe Regierung schien ihrerseits zu glauben, dass sie sich durch Friedensbemühungen im IGAD-Rahmen der Unterstützung jener ehemaligen Rebellenbewegungen bedienen könnte, die u.a. dank ihrer Hilfe mittlerweile die Macht in Eritrea und Äthiopien übernommen hatten, was sich jedoch als Fehlannahme erwies.

Daneben schwang bei der Revitalisierung von IGAD insgesamt die Erwartung mit, durch das gemeinsame Vorgehen in größerem Umfang Mittel für regionale Infrastrukturprojekte einwerben zu können. Diese Hoffnung hat sich zwar bis heute nicht erfüllt, sorgte jedoch damals dafür, dass alle Staaten der Region beteiligt sein wollten, auch wenn IGAD an sich - wie etwa in Uganda - wenig Bedeutung zugezogen wurde.

Neben den Bereichen Friedenserhaltung und Infrastruktur wurde weiterhin die Ernährungssicherheit besonders hervorgehoben.

1.2 IGAD im Profil

IGAD hat keinen völkerrechtlichen Vertrag der Mitgliedsstaaten zur Grundlage, sondern basiert lediglich auf einer Vereinbarung der beteiligten Regierungen vom März 1996. Als oberstes Gremium und ultimative Entscheidungsgewalt fungiert die jährlich tagende Versammlung der Staats- und Regierungschefs, in deren Rahmen auch der rotierende IGAD-Vorsitz weitergegeben wird. Sie gibt im Konsensverfahren die politischen Richtlinien für die nachgeordneten Gremien und das IGAD-Sekretariat vor. Besonderes Augenmerk erhält dabei das Konfliktmanagement.

Eine Ebene darunter arbeitet ihr ein Rat der Außenminister und je eines weiteren für IGAD designierten Ressorts zu. Die am IGAD-Sitz in Djibuti akkreditierten Botschafter der Mitgliedsstaaten beraten das Sekretariat bei der Detailumsetzung seines Arbeitsplanes zwischen den Gipfeltreffen. Bemerkenswert ist, dass die Minister- und Botschafterebenen Entscheidungen mit Zweidrittel-Mehrheit treffen können.

Jenseits dieser definierten Gremien bildet IGAD bei Bedarf Ad-hoc-Komitees zur Bearbeitung spezieller Aufgaben wie z.B. derzeit für die Konfliktvermittlung in Somalia.

Das Sekretariat ist ausführendes Organ der Rats- und Versammlungsentscheidungen. Es wird vom IGAD Executive Secretary geleitet, derzeit dem Sudanesen Dr. Attalla Hamad Bashir. Gegenüber den Mitgliedsstaaten obliegt dem Sekretariat die unterstützende Beförderung der regionalen Kooperation. Es gliedert sich in je eine Sektorabteilung für politische und humanitäre Angelegenheiten, ökonomische Kooperation, sowie Landwirtschaft und Umwelt. Daneben besteht ein „Women's Desk“ (finanziert mit UNIFEM-Mitteln), eine Abteilung zur Mitteleinwerbung und ein Dokumentationszentrum.

Gemessen an der Kapazität des Sekretariates – lediglich zwei Dutzend Mitarbeiter und ein Budget von ca. drei Mio. US Dollar – ist das thematische Mandat der Regionalorganisation äußerst breit angelegt. Größere Projekte bestehen z.B. zur satellitengestützten Früheinschätzung von Ernährungslage und Umweltentwicklung, zur regionalen Getreidevermarktung sowie zur Energienutzung in Haushalten. Die meisten der vorgesehenen Kooperationsbereiche werden aber bislang kaum oder nur in der Form von Kleinprojekten ausgefüllt, so z.B. ein Vorhaben zur Verbesserung des Katastrophenmanagements. Viele andere Projektbeschreibungen fassen eher sporadische Aktivitäten oder laufende Antragsverfahren zusammen, wie etwa für ein Pilotprogramm zur Reintegration und Rehabilitation von rückkehrenden Flüchtlingen und Binnenvertriebenen oder zur Beseitigung von Landminen.

Bei der Gesamtbetrachtung der IGAD-Aktivitäten ragen besonders drei Tätigkeitsbereiche heraus: Die als „Projekte“ veranschlagten Friedensprozesse für Sudan und Somalia, sowie der Conflict Early Warning and Early Response Mechanism (CEWARN-Projekt). Ihr Gewicht ist insbesondere daran erkennbar, dass für alle drei Bereiche mittlerweile eigene Sekretariate in Nairobi und Addis Abeba eingerichtet wurden. Zur Finanzierung der Vermittlungstätigkeiten für Sudan und Somalia besteht zudem ein eigener IGAD-Friedensfond. Die wichtige Rolle von IGAD in diesem Bereich macht deutlich, dass die politische Dimension der Regionalorganisation ihre „technische“ Bedeutung bei der Unterstützung von Entwicklungsprozessen sowie als Durchführungsorganisation bei weitem übertrifft. Auf Sudan, Somalia und CEWARN wird daher Punkt 2 ausführlicher eingegangen.

Die auffällige Dominanz der Konfliktlösung reflektiert hier zum Teil die Motivationslage bei der IGAD-Reform, versahen die Mitgliedsstaaten doch einzig diesen Kooperationsbereich mit einem eigenen Unterartikel in der Gründungsvereinbarung, der allerdings über

Absichtserklärungen für eine kollektive Sicherheitspolitik und friedliche, subregionale Konfliktlösung nicht hinausgeht. Die Dominanz der Konfliktlösungsaktivitäten in der Praxis von IGAD ist aber auch ein Ergebnis des Scheiterns in anderen Bereichen. Vor allem bei der Verbesserung der ökonomischen Kooperation in der Region hat IGAD wenig vorzuweisen. Eine Einschätzung aus 2002 stellt gar fest, dass dazu keinerlei Daten vorliegen. Institutionell vertritt IGAD die Region als eine der Säulen der African Economic Community bei der African Union (AU). Die gerade begonnenen Verhandlungen über ein ökonomisches Partnerschaftsabkommen mit der EU dagegen werden nicht im IGAD- sondern im COMESA-Format (REPA-ESA) vollzogen.

1.3 Defizite

Die Mängel bestehen nicht zuletzt, weil sich das Sekretariat als wenig erfolgreich bei der Einwerbung von Gebermitteln erwies. Weit fortgeschritten waren die Bemühungen dazu stets bei den Infrastrukturprojekten. Schon 1996 verabschiedeten die Regierungschefs eine Liste von acht Projekten, die in Summe einen Umfang von rund einer halben Milliarde US Dollar hatten. Aber auch davon ist bisher kein einziges zur Durchführung gelangt.

Ein wesentlicher Grund für die Zurückhaltung der Gebergemeinschaft liegt in der ineffektiven Projektimplementierung des Sekretariats. Managementdefizite und die begrenzte Qualifikation der von den Mitgliedsstaaten entsandten Mitarbeiter verbinden sich hier mit partiellem Reformunwillen. Unter diesen Rahmenbedingungen haben es auch die von GTZ und Europäischer Kommission gestellten Technischen Berater schwer, messbare Verbesserungen der Organisationsstruktur herbeizuführen. Mittlerweile wurde mit Hilfe einer Unternehmensberatung ein Modell zur Restrukturierung des Sekretariats entwickelt, welches dem Gipfel der IGAD-Außenminister im März 2004 vorgelegt werden soll.

Markante Defizite sind auch im Verhältnis zwischen Sekretariat und Mitgliedsstaaten zu erkennen. Die meisten IGAD-Projekte sind weitgehend abgekoppelt von der Ebene der Mitgliedsstaaten, die weder an der Entwicklung und Durchführung, noch an den Dienstleistungen dieser Projekte Anteil nehmen. Auch begegnen die Mitgliedsstaaten der mangelnden Kapazität des IGAD-Sekretariats bislang kaum mit eigenen Verbesserungsanstrengungen – im Gegenteil. Bemühungen zur Verbesserung der Kapazität der Nationalen „Focal Points“ mit Mitteln der technischen Zusammenarbeit verliefen im Sande. Bereitgestellte Ausrüstung

wurde zweckentfremdet, das geschulte Personal verlagert, und die Aufgaben der Focal Points vernachlässigt. Des Weiteren besteht kaum Bereitschaft zur Harmonisierung von Politiken in den definierten Kooperationsbereichen. Sie wird daher politisch nicht vorangetrieben.

Die fehlende Priorität von IGAD bei den Mitgliedsstaaten kommt auch bei der säumigen Zahlung der Beiträge zum Ausdruck. Auf dem Gipfel in Khartum im Jahr 2000 wies der IGAD-Generalsekretär gar darauf hin, dass die Stimmberechtigung aller Mitgliedsstaaten außer Eritrea theoretisch sofort suspendiert werden müsste, wenn die diesbezüglich in Artikel 14 der Vereinbarung festgelegten Sanktionen für Beitragssäumnis angewendet würden. Diese Problematik hat sich seither zumindest teilweise gebessert.

1.4 Gesellschaftliche Dimension

In Ergänzung zu den IGAD-eigenen Strukturen und Gremien wird seit dem 8. IGAD-Gipfel im Jahr 2000 die Herausbildung einer gesellschaftlichen Dimension des IGAD-Prozesses vorangetrieben. Dazu wurde zunächst ein IGAD Business Forum ins Leben gerufen, das unter Beteiligung von Handelskammern und Unternehmen bereits zweimal getagt hat. Im Juli 2003 fand dann die Gründungsversammlung des IGAD Civil Society Forums statt, das die Kooperation unter den NGOs der Region und zwischen diesen Organisationen und IGAD verbessern helfen soll. Keines der beiden Gremien ist in der IGAD-Gründungsvereinbarung verankert.

Mit der Schaffung einer Interparlamentarischen Vereinigung (IGAD Parliamentary Unit) in der IGAD Region befindet sich derzeit die dritte und wichtigste Komponente in der Gründungsphase. Ursprünglich kam die Initiative dazu aus Djibuti, dafür engagiert hatten sich seither aber vor allem Äthiopien und Sudan. Unterstützt vom Sekretariat erarbeitete eine Gruppe von Juristen das Gründungsprotokoll, das den Parlamentspräsidenten der Mitgliedsstaaten derzeit zur Billigung vorliegt. Die IGAD Parliamentary Unit wird aus 28 Parlamentarierinnen und Parlamentariern bestehen, wobei je vier pro Land von den nationalen Parlamentspräsidenten ernannt werden. Letztere werden künftig wohl auch das oberste Organ der Versammlung bilden, deren genaue Funktion und Kompetenzen noch nicht bekannt sind. Primär soll die Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten gestärkt werden, auch mit der Absicht, die gemeinsame parlamentarische Praxis zu verbessern. Es wird sich nicht um eine Recht setzende Institution handeln, langfristig könnte

die Vereinigung aber die Gründung und Herausbildung einer regionalen Rechtsgemeinschaft befördern.

Mit der Inauguration der Versammlung wird für das Frühjahr 2004 gerechnet. Als vorläufiger Sitz der Vereinigung wurde im Mai 2003 Addis Abeba bestimmt. Die endgültige Festlegung wird dadurch erschwert, dass der Sitz der Vereinigung als Vorfestlegung für den Sitz eines langfristig denkbaren IGAD-Parlamentes angesehen werden kann. Äthiopien hat daran aufgrund seiner parallelen Bemühungen um den Sitz des African Union Parlamentes besonderes Interesse.

1.5 Internationale Partner

Seit 1997 bemühte sich IGAD um die Etablierung formeller Beziehungen zu seinen internationalen Gebern und unterstützenden Regierungen. Gemeinsam mit dem IGAD Sekretariat wurden die ehemaligen „Friends of IGAD“ im Joint IGAD Partners Forum (JIPF) organisiert, dem derzeit Italien (Ko-Vorsitz), Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Japan, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, die Schweiz, Spanien, die USA, die Europäische Kommission, UNDP und die Weltbank angehören. Das JIPF dient gleichzeitig als politisches Konsultationsforum – es bestehen Unterkomitees zu Sudan und Somalia – und zur Einbindung der Geber in den Entwicklungsprozess der Regionalorganisation.

Das JIPF funktioniert bislang nicht zufriedenstellend. Die internationalen Partner tun sich äußerst schwer mit der Definition gemeinsamer politischer Positionen. Ohnehin wird der Prozess von den meisten Partnerregierungen nicht mit der erforderlichen Priorität verfolgt, die Teilnahme an den JIPF-Treffen von der Minister-, auf die Botschaftsebene (in Addis Abeba) delegiert. Diese Kritik trifft insbesondere die deutsche Außenpolitik. Bis Sommer 2003 war über Jahre die deutsche Botschaft im Jemen für IGAD zuständig, die ihre Teilnahme stets an die Botschaft in Addis Abeba delegierte, welche dann ohne eigenes Mandat an den Gesprächen teilnahm. Zudem hat sich Deutschland weder im sudanesischen, noch im somalischen Friedensprozess diplomatisch stark engagiert.

IGAD selbst ist mit der Arbeit des JIPF unzufrieden, weil die Partnerregierungen ihre Mittel nicht im erwarteten Umfang zur Verfügung stellen. Die größte finanzielle Unterstützung erhält IGAD von der EU (bislang etwa 24 Mio. Euro), von USAID (bislang 3,5 Mio. USD) und

Italien (ca. 3-4 Mio. USD). Das deutsche Projekt zur beratenden Unterstützung von IGAD hatte seit 1990 einen Input von etwa zehn Mio. Euro. Jährlich stehen derzeit etwa 800.000 Euro zur Verfügung. Zudem ist es gelungen, etwa 1,3 Mio. Euro aus dem Anti-Terrorpaket und der Humanitären Hilfe Deutschlands zu akquirieren (im Jahr 2002).

1.6 Perspektiven

Seit 2002 wurde eine neue IGAD-Strategie entwickelt, in deren Zentrum künftig vier strategische Outputs stehen: Politikdialog, -entwicklung und -integration, die Erstellung und Verbreitung entwicklungsrelevanter Informationen, Capacity Building sowie die Unterstützung von Forschung und Technologieentwicklung. Damit wurde letztlich die Konsequenz aus dem weitgehenden Scheitern von IGAD als Implementierungsorganisation gezogen. Policy-Themen sollen fortan oberste Priorität genießen, während die Infrastrukturprojekte größtenteils zurück in die Verantwortung der Mitgliedsstaaten gegeben werden. IGAD soll hier in erster Linie unterstützend tätig sein.

Gemeinsam mit der Strategie wurde beim IGAD-Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Kampala im Oktober 2003 ein fünfjähriger Implementierungsplan verabschiedet. Darin setzt sich die Organisation ehrgeizige Ziele insbesondere bei der Ressourcenausstattung und –einwerbung: Bis 2008 sollen die Mittel aus der Region auf jährlich 4,5 Mio. US Dollar aufgestockt werden, ein Einsatz, den IGAD gerne mit 9 Mio. US Dollar pro Jahr aus Gebieten gütig sähe.

Parallel zu dieser eher aus dem Sekretariat heraus gewachsenen Planung hat derselbe Gipfel die „Zukunftsvision für Integration und Regionale Sicherheit“ verabschiedet, welche im sudanesischen Außenministerium erstellt wurde. Dieses Dokument sieht eine ambitionierte Institutionenbildung vor. So ist u.a. eine IGAD Bank, ein Regionalparlament, ein Gerichtshof und eine Zentralbank, ein Menschenrechtszentrum sowie ein Zentrum für Genderstudien vorgesehen. Des Weiteren wird die Gewährung von Reise- und Handelsfreiheit angestrebt.

Diese Vorhaben erscheinen – besonders vor dem Entstehungshintergrund der „Vision“, und mit Blick auf die fehlende Konkretisierung ihrer Umsetzung – geradezu wirklichkeitsfremd. Wenn das Visionsdokument nicht ohnehin gleich wieder in der Schublade verschwindet, wird es möglicherweise neue Diskussionen über eine verstärkte Institutionalisierung von IGAD und die Vertiefung der Kooperation zur

Folge haben. Die für die nächsten Jahre geplante oder die tatsächliche Entwicklung von IGAD gibt es aber keinesfalls vor. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird vielmehr der mit der oben beschriebenen neuen IGAD-Strategie begonnene Fokussierungsprozess die wesentlichen Entwicklungslinien der Regionalorganisation bestimmen.

1.7 Hintergrund: IGAD als Organisation „verfeindeter Brüder“

Der wichtigste Grund für die bis heute schwache Institutionalisierung und die begrenzten Erfolge von IGAD ist in der Ausgangslage politischer Integrationsprozesse am Horn von Afrika zu sehen. Diese ist gekennzeichnet von brüchigen zwischenstaatlichen Beziehungen, gewaltsamen innerstaatlichen Konflikten, militärischen Großkonflikten, wiederkehrenden, massiven humanitären Krisen, einer dünnen Ressourcenbasis sowie traditionell wenig kooperativen Politikansätzen. Dies impliziert erstens die Existenz fundamentaler Interessengegensätze, die vor und während einer Integration geschlichtet werden müssten. Zweitens zeichnet sich die Region dadurch aus, dass die politische Entwicklung äußerst schwer vorhersagbar ist, Alliierte von heute sich möglicherweise morgen als bittere Feinde gegenüberstehen. Ein so unberechenbares Umfeld bietet bislang schlicht nicht die Grundlagen zur Installation einer verbindlich fortschreitenden Integration. Ein Blick in die Region macht deutlich, vor welchen Herausforderungen die Regionalorganisation hier steht.

Bei der Gründung IGADDs 1986 brach in Äthiopien etwa das vierte Jahrzehnt des eritreischen Unabhängigkeitskrieges an. Museveni hatte soeben im Zuge des ugandischen Bürgerkrieges die Macht in Kampala übernommen, zunehmende interne Gewalt und Staatsverfall zeichneten die Lage in Somalia, und der Krieg zwischen SPLA und Regierung im Sudan war drei Jahre zuvor wieder aufgenommen worden, mit katastrophalen Folgen für die südsudanesischen Bevölkerung.

Zwar veränderten Mengistus Sturz und der Kollaps des Barre-Regimes in Somalia die politische Landschaft ab 1991 grundlegend, doch auch zum Zeitpunkt der IGAD-Revitalisierung 1996 bestanden derartige Integrations- und Entwicklungshemmnisse fort. Die versuchte Errichtung eines UN-Protectorates zur Verbesserung der humanitären Lage im zerfallenen Somalia war gerade gescheitert. Eritrea und Uganda hatten bereits 1994 ihre diplomatischen Beziehungen zum Sudan abgebrochen, den sie der Unterstützung feindlicher Milizen bezichtigten. Anschließend zer-

störte der ebenfalls vom Sudan unternommene Attentatsversuch auf den ägyptischen Präsidenten Hosni Mubarak bei seinem Besuch in Äthiopien 1995 auch das Verhältnis zwischen Addis Abeba und Khartum.

Es vergingen nicht einmal zwei Jahre, seit die IGAD-Regierungen sich im Gründungsprotokoll feierlich zur friedlichen, subregionalen Beilegung von Konflikten verpflichtet hatten, da begann für die meisten Staaten der Region völlig überraschend der brutale Grenzkrieg zwischen den IGAD-Mitgliedern Äthiopien und Eritrea. In den Kämpfen zwischen Mai 1998 und Juni 2000 kamen bis zu 100.000 Menschen ums Leben, etwa 1,2 Millionen Menschen wurden vertrieben. Die Regionalorganisation stand dieser Situation vollkommen hilflos gegenüber, ging der Konflikt zwischen den ehemaligen „Hoffnungsträgern“ der Region doch wie ein Riss durch ihre Mitte, ohne dass ein übergeordneter Mechanismus zur nicht-militärischen Konfliktaustragung zur Verfügung stand. Zwar gelang die Beendigung des Krieges im Jahr 2000 unter Vermittlung der OAU, insbesondere ihres algerischen Vorsitzes, sowie unter massivem amerikanischem Druck. Auch wurden 4.200 Blauhelme und Militärbeobachter der United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE) in einer Sicherheitszone entlang der Grenze stationiert. Eine Regelung des Grenzkonfliktes, insbesondere die Demarkierung der inzwischen von einer Kommission definierten Grenze, steht aufgrund der äthiopischen Verweigerungshaltung aber weiterhin aus. Weiterhin herrscht zwischen beiden Regierungen – abgesehen von Treffen der Militärs im Military Coordination Committee der UNMEE – absolute Funkstille.

Dazu trägt auch bei, dass sich der Konflikt weit jenseits der Grenzfrage auch an ungeklärten Vormachtansprüchen entzündete. Während das Selbstbild der eritreischen Führung noch durch den Sieg über Mengistu und die damalige militärische Überlegenheit der eigenen EPLF gegenüber der äthiopischen TPLF geprägt war, sieht sich Äthiopien aufgrund seiner Lage, Größe und Geschichte als regionale Vormacht – auch, aber nicht nur, gegenüber Eritrea. Dieser Hintergrund leistet auch Befürchtungen Vorschub, die Regierung in Addis Abeba könnte dem von ihr erhofften Regimewechsel in Asmara eines Tages nachhelfen. Bisher ist lediglich bekannt, dass sie den Boden für politische Versammlungen der eritreischen Opposition bietet. Eritrea dagegen, welches sich zum Zeitpunkt des Krieges ohnehin mit allen seinen Nachbarn überworfen hatte, lieferte u.a. mit Hilfe dubioser Warlords in Somalia wiederholt Waffen an die Oromo Liberation Front und andere Gruppen, die die äthio-

pische Regierung bekämpfen. Zudem beherbergt Asmara das Bündnis der sudanesischen Opposition (inklusive der SPLA).

Der äthiopisch-eritreische Krieg war begleitet von einer neuerlichen Verschiebung der inner-regionalen Beziehungen. Überraschend kam es zwischen Äthiopien und dem international weitgehend isolierten Sudan zu einer Annäherung, begünstigt auch durch die dortige politische Öffnung nach dem 11. September. Das Verhältnis der beiden Staaten gehört mittlerweile zu den besten bilateralen Beziehungen in der Region. Die äthiopische Nutzung des Hafens von Port Sudan, der damit verbundene Straßenausbau sowie Vereinbarungen über Öllieferungen Sudans an Äthiopien erwecken den Eindruck, dass sich beide Seiten auf eine längerfristige Bindung einstellen. Im Januar 2004 unterzeichneten Äthiopien, Sudan und Jemen die Gründungscharter des „Sana'a Cooperation Forum“, welches neben der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und anderen Zielen auch die Bildung einer gemeinsamen Freihandelszone schon im Jahr 2004 verfolgt. Eritrea interpretiert das Forum als „axis of belligerence“ gegen sich.

Auch Uganda und Sudan verbesserten ihr Verhältnis derweil zumindest soweit, dass Khartum der ugandischen Armee das Recht einräumte, die vom Südsudan aus operierende „Lord's Resistance Army“, die Rebellen Nordugandas, jenseits der eigenen Landesgrenzen zu bekämpfen. Zugleich halten sich Gerüchte, wonach die sudanesishe Regierung die LRA dennoch weiter unterstützt bzw. unterstützt hat.

Somalia befindet sich nach mehr als einem Jahrzehnt der Staaten- und Regierungslosigkeit scheinbar in einer Endlosschleife aussichtsloser Friedensverhandlungen. Der dortige Friedensprozess war zeitweise auch zum politischen Streitpunkt zwischen Djibuti und Äthiopien geworden, die mit ihrer Unterstützung verschiedener Fraktionen und ihren unterschiedlichen Visionen für das Land aneinander gerieten. Das gemeinsame Interesse an der äthiopischen Nutzung des Hafens von Djibuti, der wohl wichtigsten Handelsbeziehung der Region, blieb davon jedoch unberührt.

Einzig die sich abzeichnende Friedensvereinbarung zwischen der SPLA und der Regierung in Khartum – die allerdings von der Entstehung einer neuen Rebellion in der Darfur-Region Westsudans begleitet ist, verspricht vorsichtige Hoffnung auf die Überwindung militärischer Großkonflikte.

2. Die Rolle von IGAD bei der Konfliktbearbeitung

2.1 Somalia

Somalia verfügt seit nunmehr 13 Jahren über keine Zentralregierung mehr. Nachdem sich die wichtigsten Clanmilizen des Landes auf ein koordiniertes Vorgehen geeinigt hatten, wurde der Diktator Siad Barre 1991 aus Mogadischu vertrieben. Der somalische Staat kollabierte in atemberaubendem Tempo. Dazu trug maßgeblich bei, dass die Milizen-Allianz über den Sturz Siad Barres hinaus auf politischer Ebene keinen gemeinsamen Nenner hatte. Das Land zerfiel in viele Einzelparzellen, die bis heute von Clanmilizen und ihren Anführern, den zahlreichen Warlords, kontrolliert und zum Teil umkämpft werden. Der Versuch, dieser brutalen Gesetzlosigkeit durch die Militärintervention einer US-geführten Staatenallianz und die anschließende Treuhandschaft mittels der UN-Mission UNOSOM II entgegenzuwirken, geriet aufgrund einer völlig verfehlten Politik internationaler Akteure ab Juni 1993 zum Debakel und führte im März 1995 endgültig zum Abzug der UN-Truppen.

Im Schatten des Krieges etablierten sich vereinzelt aber auch Verwaltungs- und Regierungsstrukturen, die den Bürgern ein einigermaßen friedliches Zusammenleben ermöglichten. Recht gut arbeiten diese im sezessionistischen Somaliland, dem ehemals britischen Teil Somalias. Trotz ihrer enormen Errungenschaften bei der Gewährleistung von Frieden und Stabilität ist die junge Republik bis heute international nicht anerkannt. Auch im Nordosten wurde 1998 ein leidlich funktionierender „Regionalstaat Puntland“ gegründet, der aber bislang von internen Machtkämpfen geprägt ist. Fragile Versuche des Verwaltungsaufbaus wurden zudem in der Bay und Bakool-Region, in Hiran (Belet Uen) und in Juba unternommen.

Dennoch erwies sich die Beendigung des vor allem im Süden des Landes fortwährenden Bürgerkrieges und die Bildung einer neuen Regierung für Somalia als äußerst komplex. Lange Zeit wurden die internationalen Vermittlungsbemühungen zur Bildung einer nationalen Übergangsregierung für Somalia vom sogenannten „Forum-Shopping“ behindert. Getrieben von regionalen Rivalitäten insbesondere Ägyptens und Äthopiens fand eine Vielzahl von konkurrierenden Vermittlungsgesprächen statt, von denen keines alle relevanten Parteien zusammenführen konnte.

Mitte der Neunziger Jahre vergab IGAD – ebenso wie die OAU – ihr Vermittlungsmandat

an Äthiopien, den ehemaligen Gegner Somalias im Ogadenkrieg 1977/78. Spätestens mit dem Scheitern der Sodere-Konferenz 1997 wurde aber erkennbar, dass dieser Ansatz verfehlt war. Äthiopien gerierte sich zunehmend in einer undurchsichtigen Mehrfachrolle als Vermittler, Regionalmacht und Störenfried. Der militärisch starke Nachbarstaat unterstützt politische Kräfte in Somaliland sowie den Somali Reconciliation and Reconstruction Council (SRRC) im Süden, dem neben Colonel Abdullahi Yussuf (Puntland), Hussein Aideed und der Rahanweyn Resistance Army auch der als „Schlächter von Hargeisa“ unrühmlich bekannt gewordene General Morgan angehören. Außerdem ging Äthiopien zeitgleich mit eigenen Streitkräften gegen die islamistische Al-Ittihad im somalischen Grenzgebiet vor, die mutmaßlich über Verbindungen zu al-Qaida verfügt und die Verantwortung für Anschläge auf äthiopischem Territorium reklamierte.

Im Jahr 1999 unternahm Djibuti während seines IGAD-Vorsitzes eine international konzerierte Initiative. Im Rahmen von IGAD wurde in Arta (Djibuti) eine groß angelegte Zusammenkunft abgehalten, die u.a. durch Ägypten, Libyen, Eritrea und die Golfstaaten unterstützt wurde. Teilnehmer waren Hunderte traditioneller Ältester und einige politische Anführer, zu denen auch ehemalige Regierungspolitiker der Barre-Zeit, aber nur wenige Warlords gehörten. Die dort gebildete Nationale Übergangsregierung (Transitional National Government, TNG) unter Präsident Abdiquassim Salad wurde von der islamischen Geistlichkeit und vor allem von Teilen der Geschäftswelt getragen. Letztere betreiben ihre Export- und Importgeschäfte durch Mittelsmänner in Djibuti, was die äußerst engen Beziehungen zwischen der TNG und Djibuti begründet.

International wurde die TNG von OAU, IGAD, Arabischer Liga und vom politischen Stab der UN anerkannt. Dies erwies sich als übereilt, denn faktisch beschränkt sich die Herrschaftsgewalt der TNG bis heute auf Teile Mogadischus sowie kleine Parzellen alliierter Fraktionen. Zugleich kamen immer wieder Vorwürfe auf, dass einige Regierungsmitglieder bereits in der Siad Barre-Ära wichtige Posten bekleidet hätten, andere sogar militanten islamistischen Bewegungen nahe stünden. Äthiopien ging rasch in offene Gegnerschaft zur TNG über. Addis Abeba hatte den Arta-Prozess stets skeptisch beobachtet, seine diplomatischen Kapazitäten von 1998 bis 2000 aber weitgehend auf den Krieg gegen Eritrea verwendet. Besonders deutlich wurde Äthiopiens Rolle als es 2001/2002 militärisch auf der Seite Colonel Abdullahi Yusufs in Puntland eingriff, um den von der TNG favorisierten Rivalen Jama Ali Jama aus der Region zu vertreiben.

Spätestens ab diesem Zeitpunkt galt der Arta-Prozess als gescheitert. Die arabische Anschubfinanzierung der TNG war verbraucht, ohne dass sie eine nennenswerte interne Anerkennung hätte erreichen können. Drohende US-Militäraktionen gegen angebliche terroristische Trainingslager in Somalia und durch die amerikanische Unterbindung transnationaler Geldtransfers über die al-Barakaat-Bank trugen ihr Übriges bei. In dieser angespannten Lage beauftragten die IGAD-Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel in Khartoum vom Januar 2002 den damaligen kenianischen Präsidenten Arap Moi, in Zusammenarbeit mit Äthiopien und Djibuti eine neue Initiative zu starten, die vor allem die Warlords des SRRC – und damit die Klientel Äthiopiens – wieder an Bord bringen sollte.

Im Oktober 2002 begann zunächst viel versprechend eine Friedenskonferenz in Eldoret im Westen Kenias. Mit Ausnahme der „Republik Somaliland“ waren alle wichtigen Konfliktparteien vertreten. Im Unterschied zu Arta, wo Älteste und zivilgesellschaftliche Vertreter dominierten, waren in Kenia fast alle Warlords und damit „die eigentlichen Machthaber“ Somalias mit am Tisch. Die Führer der bewaffneten Fraktionen verständigten sich in einer Erklärung vom 27. Oktober 2002 auf die Einstellung der Feindseligkeiten. In der Folgezeit gewannen jedoch die Probleme die Oberhand, wobei drei Punkte hervorzuheben sind. Erstens gab es vor Ort in Somalia immer wieder heftige Kämpfe, die dem zur Schau getragenen Verhandlungswillen der Warlords Hohn sprachen. Zweitens maßten sich die Warlords im Laufe der Verhandlungen als „Political Leaders' Committee“ verstärkt Kompetenzen auf Kosten ziviler Gruppen und traditioneller Ältester an. Drittens schließlich gelang es dem Verhandlungsteam lange Zeit nicht, klare Kriterien für die Auswahl von Delegierten und das Verhandlungsverfahren zu etablieren.

Ende 2002 drohte der Prozess an vielen prozeduralen Fragen zu scheitern. Nach dem Regierungswechsel in Kenia wurden die Verhandlungen ab Januar 2003 mit der Übernahme der Vermittlung durch Bethuel Kiplagat, einem angesehenen Diplomaten und Kirchenmann, neu belebt. Der Versammlungsort wurde von Eldoret nach Mbagathi bei Nairobi verlegt. Nach zähen Verhandlungen wurde endlich ein Verfahren bestimmt, die Delegierten entlang einer bereits vereinbarten Clanformel zuzulassen. Am 5. Juli 2003 schien schließlich eine Einigung über die Charta zur Bildung der neuen Regierung gelungen. Die über 20 Anführer der militärischen Fraktionen, welche im Oktober 2002 die Waffenstillstandsvereinbarung unterschrieben hatten, sollten demnach 351 Parlamentarier bestimmen. Die-

se wiederum würden den neuen Präsidenten wählen, der dann den Premierminister ernennt. Die Schlüsselrolle, die die Warlords bei der geplanten Bestimmung von Abgeordneten spielen, unterstreicht dabei nachdrücklich, dass von der Idee eines bottom-up-Prozesses, die zunächst hinter Arta gestanden hatte – nun weitgehend Abstand genommen wurde.

Kiplagat sprach dennoch von einem „historischen Durchbruch“. Dieser währte freilich nicht lange, denn der Präsident der TNG, Abdiquassim, erklärte die Vereinbarungen einen Tag später für nichtig. Abdiquassim wandte sich in seiner Begründung insbesondere gegen die Anerkennung bestehender Verwaltungsstrukturen auf regionaler Ebene (also vor allem Somalilands), die die Zersplitterung Somalias in Kleinstaaten fördere. Zudem dürfte sein Motiv jedoch auch im nahenden Ende seiner „Amtszeit“ gelegen haben, die im August 2003 nach drei Jahren endete. Der TNG-Präsident machte davon unbeeindruckt weiter, ernannte nach einer internen Spaltung gar einen neuen Premierminister, und nahm am IGAD-Gipfel im Oktober teil.

Die Konferenz in Mbagathi steckte derweil in einer Sackgasse. Neben der TNG blieben ihr, mit einer kurzen Unterbrechung, mehrere Warlords (Muse Sudi Yalahow (USC/SSA), Barre Aden Shire (JVA), Osman Ato (USC/SNA), Mohammed Ibrahim Habsade (RRA)) seit dem Sommer 2003 fern, drohten gar wiederholt mit der Organisation einer eigenen Friedenskonferenz in Somalia. Zwar machten sie nur einen relativ kleinen Teil des „Leaders Committee“ aus, aber ihr Fehlen untergrub die angebliche Inklusivität des Prozesses. Zudem ist IGAD auf die Zustimmung der unter ihrer Ägide entstandenen TNG angewiesen, will die Regionalorganisation nicht am Ende Gipfeltreffen mit zwei von ihr anerkannten Regierungen Somalias abhalten.

Monatelang wurde auf die TNG eingewirkt. Die in Mbagathi verbliebenen Delegierten überarbeiteten die bereits beschlossene Charter und berücksichtigten dabei einige der Kritikpunkte Abdiquassims, der diese aber weiterhin ablehnte. Im Januar fand in Kenia endlich eine mehrfach verschobene Klausur statt, die wieder alle somalischen „Führer“ in den Verhandlungsprozess einbinden sollte. Schließlich wurde eine Ergänzung zur überarbeiteten Charta verabschiedet, die u.a. die Zahl der Abgeordneten auf 275 reduzierte. Vorgesehen ist, dass die Vereinbarung der Mbagathi-Konferenz sowie dem Übergangsparlament (von Arta) in Mogadischu zur Zustimmung vorgelegt wird. Ob es damit nachhaltig gelungen ist, den Prozess wiederzubeleben, bleibt abzuwarten. IGAD drohte zwar allen zukünftigen Abwechslern, dass sie

gen Abwechslern, dass sie nicht mehr als „Somali Leaders“ angesehen würden. Bereits wieder aufflackernde Auseinandersetzungen über das Verfahren zur Auswahl der Abgeordneten und der Zustimmungswiderruf vieler Warlords verheißen aber nichts Gutes.

Vorläufig gelungen scheint IGAD derweil zumindest die Reintegration aller ihrer „Frontline“-Staaten in das Komitee zur Unterstützung der Verhandlungen. Im August 2003 war Djibuti nach dem Abgang der TNG ausgestiegen. Der IGAD-Gipfel im Oktober beschloss daraufhin die Einbeziehung aller Mitgliedsstaaten (außer Somalia) in das Komitee, wodurch Djibuti die Rückkehr ermöglicht wurde. Zudem hat der ugandische Präsident Museveni angekündigt, Somalia zu einem Schwerpunkt seines im Oktober begonnenen IGAD-Vorsitzes zu machen. IGAD will künftig verstärkt die Unterstützung der AU suchen, von der man sich Militärbeobachter und die Entsendung einer Peacekeeping-Mission nach der Bildung einer neuen Regierung erhofft.

Insgesamt besteht wenig Anlass zu Optimismus. In der Bilanz hat IGAD durch die seit 15 Monaten anhaltenden Gespräche in Kenia lediglich einen bislang halbherzigen „Waffenstillstand“ sowie eine Charta erreicht, deren Praxistest noch bevorsteht. Die aus Arta hervorgegangene „Briefkastenregierung“ TNG, auf die sich einst alle Hoffnungen von IGAD richteten, war zwischenzeitlich gar zu einem weiteren Kernstück des Verhandlungsdilemmas geworden. Der TNG-Präsident übte trotz seines abgelaufenen Mandates ein faktisches Vetorecht gegenüber der Regierungsbildung aus. Es bleibt zu hoffen, dass diese Situation durch seine nun erklärte Bereitschaft zur Amtsaufgabe im Zuge der Charta-Implementierung überwunden werden wird.

Auch jenseits dessen steht der Vermittlungsprozess weiterhin vor grundlegenden, ungelösten Problemen. Die größte Schwierigkeit liegt darin, einerseits alle machtpolitisch relevanten Akteure an den Tisch zu bringen, andererseits aber auch zivilgesellschaftliche Akteure mit Möglichkeiten der Kontrolle und Transparenz einzubinden. In Somalia bedeutet dies an erster Stelle die Balance zu schaffen zwischen den Warlords, also den mächtigsten Profiteuren des Krieges, und legitimierten gesellschaftlichen Akteuren wie Clanführern, traditionellen Ältesten, religiösen Führern, Intellektuellen und Vertretern von Basisorganisationen. Zudem erfordert die Bildung einer effektiven, am Gemeinwohl orientierten Regierung die schrittweise Trockenlegung der Gewaltökonomie und die Überwindung des Kriegsfürstentums. Gelingt eine solche Balance nicht, und das ist seit der Bildung des „Political Leaders' Committee“

erkennbar, droht am Ende nur die Entstehung einer neuerlichen „Caretaker“-Regierung, hinter deren Fassade die dann zu Geschäftleuten und Politikern geläuterten Warlords weiter ihrer ökonomischen Interessen frönen – erfreut auch über die einströmenden Entwicklungshilfe-Ressourcen. Qua Waffengewalt bliebe ihnen wohl auch eine dauerhafte Mitsprache bei den „Regierungsgeschäften“ erhalten.

Dieser Aufgabe ist IGAD im Rahmen der Verhandlungen nicht gewachsen. Botschafter Kiplagat und das Sekretariat verfügen trotz aller diplomatischen Fähigkeiten nicht über die erforderlichen Druckmittel gegenüber den Warlords, während Äthiopien sowie die verbliebenen Förderer der TNG nicht bereit sind, diese gegenüber den militärischen Fraktionen einzusetzen. Vor dem Hintergrund ihrer inkompatiblen Interessen unterstützen diese externen Akteure ihre jeweilige Klientel finanziell und militärisch noch weiter oder sind gar Teil ihrer ökonomischen Netzwerke. Behoben werden könnte dieses Dilemma letztlich nur durch Druck von außen, doch trotz der westlichen Sorgen vor möglichen Terrorzellen hat der Friedensprozess in Somalia bislang über erhöhte Wachsamkeit hinaus nicht die erforderliche Priorität erhalten. Insbesondere sind die USA nicht bereit, dementsprechend einzuwirken auf Äthiopien, ihren engsten regionalen Verbündeten. Die Regierung in Addis Abeba kann derweil mit einer Gruppe loyaler Warlords ohne somalische Regierung besser leben, als mit einem wieder belebten Somalia, das sich möglicherweise gegen den äthiopischen Nachbarn behauptet und zudem die Sezessionswünsche der Ogadeni, der im Osten Äthiopiens lebenden Somali, wieder inspirieren würde.

Des Weiteren wird der Regierung Somalilands durch die Vorfestlegung der Verhandlungen auf eine neue Zentralregierung eine Teilnahme unmöglich gemacht, denn dies stellt aufgrund der tiefen Spaltung durch den Bürgerkrieg und des ausgeprägten Wunsches nach Unabhängigkeit letztlich keine Option dar. Dass dieses Problem nicht einfach ignoriert werden kann, unterstreicht die Tatsache, dass der bislang schwelende Territorialkonflikt zwischen Somaliland und Puntland, den wichtigsten Friedenszonen des ehemaligen Somalia, parallel zur Mbagathi-Konferenz dramatisch eskalierte.

Somalia offenbart, dass es nicht nur IGAD, sondern der internationalen Gemeinschaft insgesamt an Konzepten für Staatsaufbauprozesse in längerfristig zerfallenen Staaten fehlt. Selbstbestimmung, die Konsolidierung und Integration bestehender lokaler oder regionaler Einheiten, sowie die Gestalt und Legitimität entstehender Herrschafts- und Regierungs-

strukturen sind dabei ungeklärte Schlüsselfragen, die bislang meist mit Formelkompromissen umgangen werden.

2.2 Sudan

Seit fast einem halben Jahrhundert ist der Sudan – mit Unterbrechungen – von Krieg gekennzeichnet. Politisch geht es im Kern um die Frage der Selbstbestimmung des christlich-animistisch geprägten Südens gegenüber dem islamisch bestimmten Norden, wobei dies eng mit weiteren Konfliktgegenständen verbunden ist: den Herrschaftsansprüchen konkurrierender Machteliten, der grundsätzlichen Auseinandersetzung um ein säkulares versus islamisches Staatsverständnis für den Sudan, der ökonomischen und kriegsökonomischen Penetration des Südens und jüngst der Ausbeutungsmöglichkeiten beträchtlicher Ölvorkommen.

Ab 1983 flammten die 1972 mit dem Friedensabkommen von Addis Abeba beendeten Kämpfe wieder auf und forderten bis heute mehr als zwei Millionen Menschenleben. Die „Sudan People’s Liberation Movement“ (SPLM) verfolgt als dominante Rebellenorganisation, insbesondere mit ihrem militärischen Flügel, der SPLA, das Ziel der Selbstbestimmung, wobei sie sich stets für Lösungen von weitgehender Autonomie bis hin zur Sezession offen hielt. 1995 hat sie sich mit Teilen der nördlichen Opposition zur National Democratic Alliance (NDA) zusammengeschlossen, die die Ablehnung der 1989 durch einen Putsch an die Macht gekommenen Regierung Omar Hassan El-Bashirs eint. Zugleich hat die Regierung Allianzen mit südlichen Milizen und Gruppierungen (vor allem in der Provinz Upper Nile) aufgebaut, die sich von der SPLM abgespalten haben. Die unter der „Southern Sudan Defence Force“ (SSDF) und „South Sudan Liberation Movement“ (SSLM) zusammengefassten Kräfte stützen sich auch auf ethnische Identitäten (vor allem Nuer), die in einem unabhängigen „Neuen (Süd-)Sudan“ in eine Minderheitenposition gegenüber der von den Dinka dominierten SPLM geraten würden.

Seit 1989 hat es immer wieder Friedensgespräche unter Beteiligung verschiedener Vermittler und Akteurebenen gegeben. Die wichtigste Wegmarkierung der 90er Jahre bildete die „Declaration of Principles“, die 1994 noch unter Vermittlung der IGAD zustande gekommen war. Die Deklaration hält fest, dass sich ein beständiger Frieden nicht militärisch herbeiführen lässt. Der südsudanesischen Bevölkerung wird das Recht zugestanden, ihre Zukunft mittels eines Referendums selbst zu bestimmen. Priorität wird jedoch einer Einstaa-

ten-Lösung gegeben, sofern darin gesellschaftlicher Pluralismus, eine rechtlich abgesicherte, politische und soziale Gleichheit und weitreichende Selbstbestimmung der sudanesischen Völker (i.S. von peoples), die Trennung von Staat und Religion, eine angemessene Teilung des gemeinsamen Vermögens (insbesondere Staatseinnahmen) sowie Menschenrechte und eine unabhängige Justiz verwirklicht werden können. Allerdings wurden die Grundsätze des Dokuments immer wieder von der sudanesischen Regierung unterlaufen, die die Deklaration auch erst 1997 annahm. Kombiniert mit dem wenig ausgeprägten Friedenswillen der SPLM bot die Situation der IGAD keine Möglichkeiten, bei ihren zahllosen Vermittlungsversuchen einen Durchbruch zu erreichen.

Die letztlich festgefahrene Situation des fortwährenden Stellungskrieges änderte sich erst durch den globalen Umbruch nach den Anschlägen des 11. September 2001 und den Beginn des „Krieges gegen den Terrorismus“. Der Sudan stand mit einem Schlag weit oben auf der Agenda US-amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik. Dass die USA im Zweifel auch zu Militäraktionen bereit sind, hatten sie bereits bewiesen, als sie 1998 in Folge der Botschaftsanschläge in Tansania und Kenia eine sudanesisch-medikamentenfabrik wegen vermeintlicher Produktion von Massenvernichtungsmitteln mit Marschflugkörpern beschossen. Die Regierung El-Bashir, die seit 1997 amerikanischen Wirtschaftssanktionen unterworfen ist, reagierte diplomatisch klug auf die Attentate von New York und Washington, indem sie die Terrorakte rasch und klar verurteilte. Der bis dato isolierte Staat erreichte unerwartete Anerkennung und eine freundlichere, wenn auch ambivalente, Behandlung beim Aufbau der internationalen Anti-Terrorallianz der USA.

Bereits fünf Tage vor dem 11. September hatte Präsident Bush zudem den republikanischen Senator John C. Danforth zum Sonderbeauftragten für den Sudan ernannt. Dieser überprüfte den Friedenswillen der Konfliktparteien zunächst mit vier „Vertrauenstests“, die ab Januar 2002 zur Entstehung eines lokalen Waffenstillstandes in den Nuba-Bergen und zu anderen humanitären Zugeständnissen führten. Ab Oktober 2002 setzte die US-Diplomatie die sudanesisch-Regierung vor allem durch den sog. „Sudan Peace Act“ massiv unter Druck. Er stellt Präsident Bush für 2003-05 bis zu 100 Millionen US\$ pro Jahr zur Verfügung, um die nicht von der sudanesischen Regierung kontrollierten Gebiete auf den Frieden vorzubereiten. Der hoch verschuldeten sudanesischen Regierung dagegen drohen eine Blockade weiterer Kredite sowie zusätzliche Wirtschaftssanktionen und eine Reduzierung der

diplomatischen Beziehungen, wenn Bush ihr nicht alle sechs Monate bescheinigt, in gutem Willen zu verhandeln.

In der ersten Jahreshälfte 2002 gelang es, die amerikanische Initiative zu verstetigen und wieder unter das IGAD-Dach zu bringen. Das IGAD-Sekretariat in Djibuti ist nicht direkt am Verhandlungsprozess beteiligt, IGAD stellt lediglich den übergeordneten Rahmen. Mit dem Sudan Peace Secretariat wurde in Nairobi eine „dezentrale Struktur von IGAD“ gebildet, nachdem die Organisation Kenia das Verhandlungsmandat erteilt hatte. Die Verhandlungen werden durch den pensionierten kenianischen General Lazaro Sumbeiywo geführt, der bei IGAD als sekundärer Sonderbeauftragter fungiert. Finanziert wird seine Arbeit, die vor allem in der Unterstützung der Kommunikation zwischen beiden Parteien liegt, aus dem IGAD-Friedensfond. Ca. 1,1 Mio. US Dollar Gebermittel konnten bis 2002 für den Sudanprozess akquiriert werden.

Nach mehrwöchigen Verhandlungen in Kenia wurde im Juli 2002 das so genannte „Machakos-Protokoll“ unterzeichnet. Es sieht nach einer sechsmonatigen Anfangsphase und einer sechsjährigen Übergangsphase ein Referendum über die Selbstbestimmung Südsudans vor. Erst dann soll sich entscheiden, ob der Sudan als ein Staat erhalten bleibt oder der Süden sich abspaltet. Die SPLM akzeptierte im Gegenzug für dieses Zugeständnis, dass der Norden auf der Grundlage des Islam verwaltet wird. Eine unabhängige Kommission soll die Implementierung des Friedensabkommens während der beiden Übergangsphasen überwachen und eine Institutionenbildung unterstützen, die eine fortgesetzte Einheit des Sudan für die Menschen im Südsudan attraktiv machen würde.

Die seit Machakos laufenden Verhandlungen zeichnen sich – trotz wiederholter Phasen des Stillstands – durch eine Kette bemerkenswerter Durchbrüche aus. Unmittelbar nach der Unterzeichnung des Protokolls setzten heftige Kämpfe zwischen der SPLA und regierungstreuen Milizen ein, im Oktober 2002 gelang jedoch eine Vereinbarung über die Einstellung der Feindseligkeiten, die das Verifikations- und Überwachungsteam erheblich stärkte. Um die Verhandlungen voranzutreiben, ging der kenianische Vermittler ab Mai 2003 zu einem „holistischen Ansatz“ über, bei dem die verschiedenen Themen nicht mehr separat, sondern in Paketen verhandelt werden. Im Juli wünschte der sudanesisch-Präsident den Vermittler ob seiner Kompromissvorschläge wörtlich schon „zur Hölle“ und bemühte sich um eine Verlagerung der Vermittlungskompetenz zur AU oder zur arabischen Liga. Doch

die persönlichen Ambitionen des sudanesischen Vizepräsidenten Taha begünstigten schließlich eine Wiederaufnahme der Gespräche ab September 2003 – nun allerdings auf höchster Ebene. Taha und SPLM-Führer John Garang sitzen sich seither in Kenia selbst gegenüber. Ende September wurde mit der Vereinbarung über die Sicherheitsarrangements während des Übergangsprozesses ein weiterer Durchbruch erzielt. Vorgesehen ist nun, dass SPLA und Regierungsarmee separat bestehen bleiben und sich jeweils in den Süden bzw. Norden zurückziehen, während „gemeinsame/integrierte Kräfte“ im Umfang von 39.000 Soldaten gebildet werden. Diese Einheiten, deren genauer Aufbau noch offen ist, sollen im Süden, in den Nuba-Bergen, in Southern Blue Nile und Khartum (3.000 Mann) stationiert werden. Am 07. Januar 2004 schließlich unterzeichneten die Parteien eine Vereinbarung über die Aufteilung der Staatseinnahmen, insbesondere jener aus dem boomenden Ölexport, sowie über die gültigen Währungen. Eine gemeinsame Kommission soll fortan dafür sorgen, dass die Zentralregierung in Khartum und die zu bildende Regionalregierung im Süden jeweils mit 50% an den Staatseinnahmen teilhaben.

Dennoch sind im Februar 2004 mindestens drei Kernpunkte nach wie vor ungeklärt: 1) Keine Vereinbarung konnte bislang über die Machtteilung während der Übergangsphase erreicht werden. Wahrscheinlich ist lediglich, dass John Garang den Posten des Vizepräsidenten unter El-Bashir einnimmt. 2) Ebenso konnte keine Vereinbarung über den künftigen Status der sog. „marginalised areas“, also der Regionen Abyei, der Nuba-Berge und der Provinz Southern Blue Nile entlang der innerstaatlichen Grenze unterzeichnet werden. Zwar scheint Einigkeit darüber zu bestehen, dass die letztgenannten Landesteile im Übergangsprozess autonom sein sollen, hart umstritten ist aber die Frage, ob sich alle drei Regionen an dem geplanten Referendum in sechseinhalb Jahren beteiligen dürfen, oder nicht. Die SPLM verlangt zudem, dass Abyei, welches bei der Sicherheitsvereinbarung vom September gänzlich unberücksichtigt blieb, dem Süden zugeschlagen wird. 3) Trotz der grundsätzlichen Regelung durch das Machakos-Protokoll ist weiterhin unklar, welches Recht in der Hauptstadt herrschen soll. Während die Regierung dort – wie in den anderen nördlichen Landesteilen – die Sharia-Gerichtsbarkeit anwenden will, fordert die SPLM, zumindest die mehrheitlich christlich bewohnten Teile der Stadt davon auszunehmen.

Des Weiteren zeichnen sich alle bislang unterzeichneten Teilvereinbarungen durch große

Lücken und Unklarheiten aus, deren Beseitigung nach der formalen Unterzeichnung des Rahmenabkommens mit weiterem Verzug und potentiellen Bruchstellen verbunden sein wird.

Zudem hat sich seit dem Frühjahr 2003 parallel zu den Friedensgesprächen ein bislang unberücksichtigter Konflikt erheblich verschärft. In der Provinz Darfur im Westen Sudans liefern sich die „Sudan Liberation Army“ und andere neue Rebellen Gruppen heftige Gefechte mit der Regierungsarmee und regierungstreuen Milizen, in deren Verlauf mittlerweile bis zu 600.000 Menschen vertrieben wurden. Die sudanesischen Regierung setzt hier im Gegensatz zu dem in Machakos demonstrierten Friedenswillen ausschließlich auf eine militärische Repressionsstrategie. Die Vereinten Nationen bemühen sich um die Fortsetzung der mehrfach gescheiterten Vermittlungsbemühungen Tschads, welches bereits 100.000 sudanesischen Flüchtlinge aufgenommen hat. Eine zusätzliche, regionale Komponente erhält dieser Konflikt durch den nicht überprüfbaren Vorwurf Khartums, Eritrea unterstütze die SLA mit Training und Waffen.

Befürchtet wird mittlerweile, die Regierung in Khartum könnte daran interessiert sein, die Ende Januar anlässlich der islamischen Hadsch eingelegte Verhandlungspause möglichst lange auszudehnen, um vor dem Abschluss der Gespräche und vor dem Einsetzen der Regenzeit die Rebellion in Darfur militärisch zerschlagen zu können.

In der Bilanz reichen die Errungenschaften des Vermittlungsprozesses in Kenia schon heute weit über alle anderen Vereinbarungen seit 1972 hinaus. Es wird mittlerweile allseits mit einem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen gerechnet, wobei die zeitlichen Erwartungen schon vielfach angepasst werden mussten. April 2004 ist das derzeit hoch gehandelte Datum.

Der Gesamteindruck von der Rolle der IGAD ist dabei ambivalent: Einerseits bildete die Regionalorganisation – trotz diverser Untergrabungsversuche wie der „ägyptisch-sudanesischen Friedensinitiative (JLEI)“ – seit Mitte der 90er Jahre weitgehend unbestritten den Verhandlungsrahmen für den Sudankonflikt. Sie hat es seit der Declaration of Principles 1994 geschafft, einen politischen Prozess aufrecht zu erhalten, auf den die ab 2001 verstärkten Bemühungen aufbauen konnten. Andererseits fehlte es an den erforderlichen „Hebeln“: Die Verhandlungsbereitschaft der Konfliktparteien korrelierte über Jahre mit ihren militärischen Erfolgen und Niederlagen, echter Friedenswille war nicht erkennbar. Es kann daher kein Zweifel daran bestehen, dass die eigentlichen Fortschritte erst und nur durch

den enormen amerikanischen Druck auf Khartum möglich wurden. Auch wenn die Verhandlungen nach der Danforth-Initiative wieder unter das Dach von IGAD gebracht wurden, bilden die USA als Teil der informellen Gruppe internationaler „Beobachter“ (mit Großbritannien, Italien und Norwegen) weiterhin die federführende Kraft. Die Vermittlungen sind von einem ursprünglich regional geführten Verfahren zu einem fast ausschließlich von außen angetriebenen Prozess geworden, in dem sich die Rolle von IGAD weitgehend auf – durchaus erfolgreiche – „gute Dienste“ (good offices) beschränkt. Die – dennoch beachtliche – Leistung der Organisation bestand somit v.a. darin, im richtigen Moment als taugliches Forum für die amerikanischen Bemühungen zur Verfügung gestanden zu haben.

Auch der verbliebene Anteil der Regionalorganisation am Machakos-Prozess muss kritisch hinterfragt werden. Das Sekretariat in Djibuti läuft seit der Einrichtung des Friedenssekretariates in Nairobi Gefahr, aus dem Verfahren ausgegrenzt zu werden. Das Sudan-Sekretariat ist – auch durch das gemeinsame Vorgehen mit der kenianischen Diplomatie – vom „nationalen“ Vermittlungsmandat Kenias dominiert. Auch durch die Tagungen des JIPF-Sonderkomitees zu Sudan in Nairobi gerät das IGAD-Sekretariat ins Hintertreffen.

Zudem entzieht sich der Verhandlungsprozess auch dem Vermittler zunehmend, seit die Spitzenpolitiker direkt und ohne inhaltliche Vorschläge Sumbeiywos miteinander sprechen – was im Sinne eines größeren „ownership“ freilich zu begrüßen ist.

Jenseits der offenbar bevorstehenden Verhandlungserfolge existieren jedoch große Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit ihrer Ergebnisse und der absehbaren Probleme bei ihrer Implementierung. Dies ist bislang stets das größte Defizit aller Friedensvereinbarungen in der sudanesischen Geschichte gewesen.

An erster Stelle ist hier die in vieler Hinsicht mangelnde Inklusivität zu nennen:

1. Bei den derzeitigen Verhandlungen sind weder die regierungstreuen, aber eigenständigen Milizen, noch die von der SPLA unabhängigen Fraktionen des Südens miteinbezogen worden. Die Verhandlungsparteien teilen nun Macht und Staatseinnahmen unter sich auf, ohne diese Kräfte zu beteiligen. Der Ausschluss der Milizen gibt der Regierung auch Mittel an die Hand, den Friedensprozess bei Bedarf militärisch zu torpedieren, ohne dafür verantwortlich gemacht werden zu können. Außerdem bergen diese Gruppen ein ei-

genständiges Störpotential, solange sie nicht mit am Verhandlungstisch sitzen. Schließlich besteht die große Gefahr, dass die Rivalitäten im Süden nach einem Friedensschluss zwischen Khartum und SPLM eskalieren.

2. Die vollkommene Abkopplung des Darfur-Konfliktes birgt zudem die Gefahr, dass die Beendigung der Rebellion im Süden mit der Geburt einer neuen im Westen in die Geschichte eingeht. Gerade wegen der Vernachlässigung Darfurs und der Ausgrenzung aller nicht-SPLM-Fraktionen ist die SLA mittlerweile zu einem möglicherweise bedeutenden „spoiler“ des Friedensprozesses avanciert.
3. Sowohl die Regierung im Norden als auch die SPLA-Herrschaft im Süden sind demokratisch nicht legitimiert. Es verhandeln die politischen Spitzen ohne Rückbindung an eine gesellschaftliche Basis – also auch ohne öffentliches Mandat – miteinander. Die sudanesische Bevölkerung kann an „ihrem“ Friedensprozess nicht teilhaben und bleibt von der grundlegenden Definition der Nachkriegsordnung ausgeschlossen.
4. Soll sich der Sudan in Richtung Rechtsstaat entwickeln, müsste auch die nordsudanesischen Opposition in den Friedensprozess integriert werden. Sie nimmt derzeit jedoch nur als Zaungast daran teil. Die säkular orientierte Opposition des Nordens wird insbesondere die „Zementierung“ der Sharia durch den Machakos-Prozess kaum mittragen. Auch im Süden ist der Prozess intern nicht durch demokratische Partizipation abgesichert. Die SPLM hat ihre politische Kontrolle in den vergangenen Jahren durch den Aufbau einer zivilen Verwaltung erheblich verstärkt. Zudem sichert ihr das Machakos-Protokoll quasi ein sechsjähriges Machtmonopol im Süden, das sie in den Konflikten zwischen den dominanten Dinka und ethnischen Minderheiten missbrauchen könnte. Schon jetzt wird in Medienberichten von der Angst vor einer angeblich drohenden „Dinka Diktatur“ berichtet.

Auch das Verhandlungsdesign könnte sich in dieser Hinsicht mittelfristig als kontraproduktiv erweisen, denn es gibt kaum Transparenz über Verlauf und Inhalt der Gespräche. Gesellschaftliche Akteure wie Fraueninitiativen, lokale NGOs, die sehr aktiven Kirchen und Basisgruppen bleiben vollkommen ausgeschlossen.

Zweitens ist die sensibelste Frage, die der endgültigen Staatsstruktur, auf lange Zeit verschoben worden. Auch wenn einer „Einstaa-

ten-Lösung“ mit der Declaration of Principles oberste Priorität eingeräumt wurde, sieht das Machakos-Protokoll die Möglichkeit der Sezession am Ende der sechsjährigen Übergangsphase vor. Die Unabhängigkeit des Südens kann aber nur als glaubwürdige Option gelten, wenn Möglichkeiten einer „einvernehmlichen Scheidung“ vor dem Referendum sorgfältig durchdekliniert werden, was bisher nicht geschieht. Man hat sozusagen eine „road map“, ohne zu wissen, was das Ziel der Reise sein soll. Zudem fällt auf, dass es kein Konzept für die dringend erforderliche Transformation von Politik und Gesellschaft im Sudan gibt. Es besteht die erhebliche Gefahr, dass die Vereinbarungen zum zweiten Mal wenig mehr als einen mehrjährigen Waffenstillstand einleiten, mit dem sich vor allem die Regierung in Khartum eine Auszeit verschaffen will.

Drittens werden die Befürchtungen noch dadurch verschärft, dass die Verhandlungen keineswegs freiwillig zu Stande kamen. Sollte insbesondere das amerikanische Interesse am Frieden im Sudan und der damit verbundene Druck eines Tages abebben, könnte ein Kollaps der von Außen forcierten Einigung vorgeplant sein.

2.3 CEWARN

Die Verabschiedung des CEWARN-Protokolls im Januar 2002 schaffte die Grundlage für die Einrichtung eines „Conflict Early Warning and Response Mechanism“ der IGAD-Region. Dieser sieht das frühzeitige Sammeln, Verarbeiten und Weiterleiten von Konfliktinformationen im komplexen Institutionen-Netzwerk der Mitgliedsstaaten, von CEWARN und IGAD vor. Auch während akuter Krisen soll die Struktur dazu dienen, Entscheidungsträger mit den relevanten Informationen aus der Region zu versorgen.

Das im September 2003 in Addis Abeba eröffnete Büro der CEWARN-Unit bildet dabei als technischer Arm des IGAD-Sekretariates (Political and Humanitarian Affairs Division) das Herzstück zwischen den sog. „Conflict Early Warning and Early Response Units“ (CEWERUs) der Mitgliedsstaaten und einem „Committee of Permanent Secretaries“ der Außenministerien, welches als oberstes Organ fungiert und für die Verbindung zu den politischen IGAD-Gremien zuständig ist. Dem Committee obliegt es im Sinne der „early action“ auch, Strategien für den Umgang mit eskalierten Konflikten zu formulieren. Hier wurde erstmals ein Mechanismus fest institutionalisiert, der das in Artikel 7 der IGAD-Vereinbarung geforderte Mandat zur Krisenprävention über ad-hoc-Gremien hinaus operationalisiert.

Mittlerweile haben genug IGAD-Staaten das Protokoll ratifiziert, damit es in Kraft treten konnte. Die CEWARN-Struktur ist jedoch noch nicht vollständig operationsfähig. Die drei Mitarbeiter der Unit in Addis Abeba werden geschult, Arbeitsstrukturen entwickelt, Kooperationspartner identifiziert und Frühwarnindikatoren festgelegt. Ebenso müssen die CEWERUs erst aufgebaut bzw. aus bestehenden nationalen Strukturen entwickelt werden. Erkennbar wird hier die erhebliche capacity building-Dimension des CEWARN-Projektes. Die grenzüberschreitenden Monitoring-Einheiten (derzeit 14 Mitarbeiter) existieren seit Juli 2003 und berichten einmal wöchentlich über die Ereignisse aus ihrem definierten Gebiet.

Der vorläufige Fokus von CEWARN liegt durch die thematischen Vorgaben der „Operating Guidelines“ (Absatz 7) bei Konflikten in pastoralen Gebieten und entlang nationaler Grenzen. Freilich verbietet das Protokoll die Befassung des Mechanismus mit innerstaatlichen Konflikten nicht, aber die Staats- und Regierungschefs haben diese Beschränkung zumindest implizit verankert. Das ugandisch-sudanesisch-kenianische „Karamajong-Cluster“ sowie das Länderdreieck zwischen Somalia, Äthiopien und Kenia sollen zunächst die Pilotvorhaben für die ersten Jahre bilden. Daher werden die CEWERUs wohl auch vorläufig nur in Kenia, Uganda und Äthiopien aufgebaut werden¹.

Durch die Konzentration auf Konflikte in pastoral geprägten Grenzregionen adressiert CEWARN in der Tat einen Konflikttypus, dessen institutionelle Bearbeitung bislang wegen der schwachen staatlichen Durchdringung dieser Gebiete sehr dünn ausfällt, und der sich einzelstaatlichen Strukturen wegen seiner grenzüberschreitenden Dimensionen tendenziell entzieht. Zugleich repräsentieren diese speziellen Konflikte nur einen kleinen Ausschnitt des z.T. stark intergrierten Konfliktsystems am Horn von Afrika. Es ist daher fraglich, ob der enge Fokus eine effektive Frühwarnung sowie eine nachhaltige Bearbeitung der über die Grenzregionen hinaus vernetzten Konflikte ermöglichen kann.

Eine bemerkenswerte Neuerung des Ansatzes ist die – zumindest theoretisch – prominente Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie der Wissenschaft in die Steuerungskomitees der CEWERUs. Zwar hängen die Auswahl und die tatsächliche Beteiligung dieser Vertreter weiterhin von den Mitglieds-

¹ Die relevanten Teile Sudans werden von der SPLA kontrolliert, in Somalia fehlen die staatlichen Strukturen vollständig. Daher scheidet die Bildung der CEWERUs hier aus.

staaten ab, und auch das Management der CEWARN-Struktur liegt ausschließlich bei ihnen, aber zumindest ist hier erstmals ein Rahmen für gemeinsame Konfliktlösungsbemühungen von Staat und Gesellschaft institutionalisiert worden. Fraglich bleibt allerdings, ob sich die überwiegend mit Zivilisten besetzten Steuerungskomitees mit ihren Konfliktbearbeitungsvorschlägen am Ende gegen die von militärischer Logik geprägten und weitgehend ineffektiven „Joint Border Commissions“ werden durchsetzen können.

Insgesamt überlässt das Protokoll den Mitgliedsstaaten viele Details der Implementierung, so dass letztlich ihr politischer Wille für den Erfolg oder das Scheitern des Mechanismus entscheidend bleiben wird. So dürfen die CEWARN-Unit und die CEWERUs zwar alle öffentlich zugänglichen Quellen auswerten, sind aber auf die Kooperation der Staaten angewiesen, um Zugang zu offiziellen Informationen zu bekommen. CEWARN kann weder auf eine verankerte Informationspflicht der Staaten verweisen, noch ein Recht auf Akteneinsicht in Anspruch nehmen. Diese Umstände schränken die Möglichkeiten von CEWARN angesichts der in den meisten IGAD-Ländern verbreiteten Geheimniskrämerei auf allen Verwaltungsebenen gravierenden ein.

Des Weiteren liegt die Verantwortung für die praktische Übersetzung von Early Warning in Early Action (zumindest jenseits lokaler Abmachungen) ausschließlich beim „Committee of Permanent Secretaries“ – mit anderen Worten: Den politischen Vertretern der Mitgliedsstaaten. Auch hinsichtlich der genauen Maßnahmen von „Early Action“ oder überhaupt „Action“ bleibt das Protokoll unkonkret. Ebenso wird die vielfach erforderliche Anpassung nationaler Gesetzgebung lediglich „angeregt“.

Für eine Beurteilung der Arbeitsweise der CEWARN-Struktur ist es noch zu früh. Absehbar ist, dass die Kapazitäten des – ausschließlich durch deutsche und amerikanische Zuwendungen finanzierten – Büros in Addis Abeba mit seinen drei Mitarbeitern Gefahr läuft, überfordert zu werden. Auch sein Status scheint in vielerlei Hinsicht noch ungeklärt bzw. korrekturbedürftig. Bislang darf die Unit z.B. ohne Genehmigung des Sekretariates in Djibuti keine Informationen veröffentlichen.

3. Schlussfolgerungen

3.1 Zusammenfassende Einschätzung

An der Konfliktbearbeitung als dem zentralen Tätigkeitsfeld von IGAD sind die Erfolge und Grenzen der regionalen Integration am Horn von Afrika am deutlichsten erkennbar. Die Arbeit der Organisation lässt sich hier in zwei Bereiche einteilen, die Konsens bzw. zu erwartender Dissens charakterisiert, die freilich aber auch die Kapazitäten des IGAD-Sekretariates reflektieren: CEWARN und eine Reihe von Kleinprojekten zu Kleinwaffen, Landminen, Capacity Building, etc. werden in enger Anbindung an das Sekretariat in Djibuti, und damit im Zentrum der Organisation umgesetzt. Für die Friedensprozesse in Somalia und Sudan, wo harte, z.T. gegensätzliche Interessen der Mitgliedsstaaten berührt sind, werden bislang stets recht autonome bzw. ad-hoc Mechanismen außerhalb des Sekretariates mandatiert, dessen Stellung auch durch seine anschließend mangelhafte Einbindung weiter geschwächt wird.

Dabei sind bislang in keinem Bereich starke und verbindliche Mechanismen etabliert worden. Es fehlt der Organisation an den „Hebeln“, um aus eigener Kraft Fortschritte bei der Konfliktlösung erreichen zu können. Die eng an das Sekretariat angebundene Bereiche zeichnen sich (im Übrigen in allen Themenfeldern) durch ihre fortwährende Abhängigkeit vom Kooperationswillen und der Einsatzbereitschaft der Mitgliedsstaaten aus, die vielfach nicht sehr ausgeprägt sind. Eine vertiefte Integration würde hier vor allem eine Neudefinition des Verhältnisses zwischen Sekretariat und Mitgliedsstaaten voraussetzen.

In den Großkonflikten im Sudan und in Somalia entscheidet an erster Stelle die Verfügbarkeit externen Drucks über die Erfolgsaussichten der IGAD-Vermittlungsbemühungen. IGAD selbst kann nur die schwachen Mittel der Mediation nutzen; vor allem potentielle „spoiler“ und am Frieden nicht interessierte Kriegsprofiteure lassen sich damit allerdings nicht adressieren, was gerade die erheblichen Defizite der Somalia-Vermittlung unterstreichen.

Besonders drastisch sind die Grenzen von IGAD an ihrem Umgang mit dem äthiopisch-eritreischen Krieg zu erkennen. Als zwischenstaatlicher Konflikt in den eigenen Reihen entzog er sich selbst der ad-hoc-Bearbeitung durch IGAD. Dazu trug auch bei, dass die Organisation in dieser Frage durch ihre personelle Besetzung blockiert war, denn der zuständige Direktor für politische Angelegenheiten war Äthiopier, während der Generalsekretär aus

Eritrea kam. Der Konflikt wurde mit einer Note des Bedauerns zügig an die OAU überwiesen, was dem in der IGAD-Gründungsvereinbarung vorgesehenen (aber bis heute nicht institutionalisierten) Mechanismus zur friedlichen, sub-regionalen Konfliktbeilegung freilich Hohn sprach.

Auch die bislang vollständige Vernachlässigung des Konfliktes in Norduganda verdeutlicht die Limits der Konfliktbearbeitung von IGAD. Innerstaatliche Konflikte mit gewaltsamen Oppositionsgruppen, die nicht das Ausmaß eines Krieges wie im Sudan erreichen und jenseits der engen Möglichkeiten von CEWARN liegen, bleiben allein dem Handlungsbereich der zuständigen nationalen Regierungen vorbehalten.

In Summe besitzt IGAD somit eher den Charakter eines „Dachverbandes“ für Friedensinitiativen (mit angeschlossenen Kleinprojekten), als den einer auf verbindliche Integration angelegten Regionalorganisation. In dieser Funktion müssen IGAD dennoch beachtliche Leistungen attestiert werden, die zumindest einen Teil der Störfaktoren bei der Konfliktvermittlung der Region beseitigen konnten: Durch die Bündelung der Bemühungen unter dem Dach der Regionalorganisation sind diese zusammengeführt und transparenter gemacht worden. Zwar bietet das „wegmandatierte“ Vermittlungsprozedere nach wie vor große Spielräume für die friedenshinderliche Interessenpolitik der Nationalstaaten, durch das in IGAD verankerte Dialogforum werden diese aber einer kontinuierlichen, gemeinsamen Beobachtung unterzogen, die sich an Fortschritten in den Friedensprozessen orientiert.

Bemerkenswert ist ferner, dass IGAD mittlerweile vom „Peace and Security Council“ der AU beauftragt wurde, im Rahmen des Aufbaus einer Stand-by-Force die Länder Ostafrikas und des Indischen Ozeans sowie Ruanda bei der Etablierung einer regionalen Stand-by Brigade zu koordinieren. Zwischen diesem anspruchsvollen Vorhaben und der politischen Realität der IGAD-Region klafft allerdings weiterhin eine große Lücke.

3.2 Kritischer Ausblick

Auch jenseits der Integrationsblockaden, welche mit den militärischen Großkonflikten in Sudan und Somalia, und mehr noch zwischen Eritrea und Äthiopien verbunden sind, erscheinen die Möglichkeiten zur Vertiefung der regionalen Kooperation bzw. Integration eher gering. Dazu trägt entscheidend bei, dass es IGAD im Unterschied zu anderen Regionalorganisationen wie SADC und ECOWAS an

einem dominanten Mitglied fehlt, das die Integration vor dem Hintergrund seiner hegemonialen Ansprüche und Möglichkeiten voranzutreiben vermag. Äthiopiens Politik gegenüber Eritrea, Djibuti und Somalia trägt zwar hegemoniale Züge; auch das herausragende Engagement dieses zentralen und bevölkerungsstärksten Landes der IGAD-Region im Rahmen von AU und NEPAD, sowie die verstärkte Kooperation mit dem Sudan und jüngst Jemen (Sanaa Forum) machen regionale Ambitionen erkennbar. Zugleich ist offenkundig, dass es Äthiopien trotz seiner erheblichen diplomatischen und militärischen Kapazitäten schlichtweg an den ökonomischen Voraussetzungen mangelt, um als Zentrum einer hegemonial motivierten, regionalen Integration wirken zu können.

Die heterogene Zusammensetzung der Region erschwert die weitere Integration im IGAD-Rahmen zusätzlich. Dies machen besonders die vielen – inklusiven wie exklusiven - Doppelmitgliedschaften der IGAD-Staaten deutlich: Kenia und Uganda bilden gemeinsam mit Tansania die erst in den letzten Jahren sehr rasch revitalisierte East African Community (EAC), die eine relativ klare Vision politischer und wirtschaftlicher Integration verfolgt. Sudan, Djibuti, und Somalia sind im Unterschied zu den restlichen IGAD-Staaten Mitglied in der Arabischen Liga, zu der auch Eritrea lange Zeit Beitritt suchte. Diese Strukturen erlauben den IGAD-Staaten auf unterschiedlichen Ebenen ein „opting out“ – IGAD wird zu einer von mehreren Möglichkeiten, international „Anschluss zu finden“. Einzig Äthiopien hat kaum andere Optionen als IGAD, und ist mangels Seezugangs besonders an verlässlichen Bindungen zu seinen Nachbarstaaten interessiert, wodurch der Wunsch nach einer Fortentwicklung von IGAD um das Zentrum Äthiopien herum freilich noch verstärkt wird.

Dies gilt umso mehr, als die gegebene Konstellation Ägypten, dem regionalen Gegenspieler Äthiopiens, zahlreiche Möglichkeiten der konkurrierenden Einflussnahme eröffnet. Durch die Arabische Liga sowie mittels verschiedener bilateraler Beziehungen gelingt es der ägyptischen Außenpolitik immer wieder, Äthiopiens Interessen im somalischen Friedensprozess sowie in der Nil-Frage zu konterkarieren und damit letztlich auch als „spoiler“ gegenüber den Integrationsbemühungen von IGAD zu wirken. Im Dezember 2003 verabschiedeten Sudan, Ägypten und Äthiopien eine Vereinbarung über die gemeinsame Nutzung des Nilwassers. Es wird erwartet, dass die darin begründete Kooperation helfen wird, sowohl die Beziehungen zwischen Äthiopien und Ägypten zu verbessern, als auch das äthi-

opisch-sudanesische Verhältnis weiter zu stärken.

Bei der ökonomischen Regionalintegration tritt COMESA als konkurrierende Organisation auf. Seine Mitgliedschaft reicht weit über IGAD hinaus ins östliche und südliche Afrika. Mindestens die bei IGAD ohnehin schwach ausgeprägten Bemühungen um wirtschaftliche Integration haben hier ein aktiveres Zentrum gefunden, obwohl IGAD als eine Säule der African Economic Community der AU anerkannt wurde. COMESA verfügt im Unterschied zu IGAD auch über einen gemeinsamen Gerichtshof, der allerdings bislang nur für das gemeinsame Marktrecht zuständig ist.

Es bleibt angesichts dieser heterogenen Mitgliedschaften und konkurrierenden Körperschaften abzuwarten, welche Folgen die Forderung des Vorsitzenden der AU, Konaré, nach einer Konsolidierung der Mitgliedschaften in den Regionalorganisationen für IGAD haben wird.

Hinzu kommt, dass es IGAD bislang auch über die Friedensschaffung hinaus an einer gemeinsamen normativen Basis fehlt, die zum Beispiel in verankerten Menschenrechtsgrundsätzen zum Ausdruck käme. Dies veranschaulicht auch die Beobachtung, dass jede Erwägung der Bildung subregionaler demokratischer Strukturen schnell vor der Schwierigkeit steht, nicht auf entsprechend effektiven Institutionen in den Mitgliedsstaaten aufbauen zu können. Hinsichtlich der Diskussion über die Schaffung eines IGAD-Parlamentes, mit der Vorstufe der IGAD Parliamentary Unit, offenbart ein Blick in die Region z.B., dass es nur in Kenia und Uganda funktionierende Parlamente gibt, die demokratische Verfahren bereits ernsthaft zur Anwendung bringen.

Schließlich ist IGAD im Unterschied zu anderen afrikanischen Regionalorganisationen überaus Geber-orientiert. Dies birgt Probleme für beide beteiligten Seiten: Die Geber müssen den Aufbau solcher Strukturen fürchten, weil diese mangels *ownership* von Ineffektivität bedroht sind und sich als wenig nachhaltig erweisen. IGAD selbst läuft dagegen Gefahr, zu einem Spielball bzw. Deckmäntelchen fremder Interessen zu werden, wie dies das starke US-Engagement unter dem IGAD-Dach im Sudankonflikt – bislang mit positiven Wirkungen – veranschaulicht.

Trotz des Revitalisierungsprozesses und der daraus folgenden Weiterentwicklung war und ist IGAD immer noch weit davon entfernt, als Institution die politische Integration der Region vergleichbar mit anderen Regionalorganisationen maßgeblich vorantreiben zu können. Als regionales politisches Forum auf „kleinstem

gemeinsamen Nenner“ hat sie sich jedoch fest und unverzichtbar etabliert.

Ein unter ihrer Schirmherrschaft abgeschlossener, nachhaltig tragender Friedensvertrag für den Sudan könnte der gesamten Region, inklusive der Bemühungen um die Vertiefung der Integration, neue Perspektiven eröffnen.

Weiterführende Internetseiten:

<http://www.igad.org/>
http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/IGAD.html

Zum Autor:

Ulf Terlinden ist Researcher in der Abteilung „Politischer und kultureller Wandel“ des Zentrums für Entwicklungsforschung (ZEFa) in Bonn.

Ansprechpartner:

Dr. Volker Vinnai, Tel.: 030-26 935-919
Volker.Vinnai@fes.de
Roswitha Kiewitt, Tel: 030-26 935-914
Roswitha.Kiewitt@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik -Afrika
Hiroshimastr. 17
10785 Berlin
Fax: 030-26 935-959



List of Abbreviations

| | | |
|----|-----------|--|
| 1 | AU | African Union |
| 2 | IGAD | Intergovernmental Authority on Development |
| 3 | IGADD | Intergovernmental Authority on Drought and Development |
| 4 | UNIFEM | United Nations Development Fund for Women |
| 5 | EU | European Union |
| 6 | CEWARN | Conflict Early Warning and Early Response Mechanism |
| 7 | CEWERUs | Conflict Early Warning and Early Response Units |
| 8 | COMESA | Common Market of Eastern and Southern Africa |
| 9 | GTZ | German Society for Technical Cooperation |
| 10 | UNDP | United Nations Development Programme |
| 11 | UN | United Nations |
| 12 | OAU | Union of African States |
| 13 | UNMEE | United Nations Mission to Ethiopia and Eritrea |
| 14 | EPLF | Eritrean People's Liberation Front |
| 15 | TPLF | Tigray People's Liberation Front |
| 16 | UNOSOM II | United Nations Operation in Somalia II |
| 17 | SRRC | Somali Reconciliation and Reconstruction Council |
| 18 | TNG | Transitional National Government |
| 19 | USC/SSA | United Somali Congress/Somali Salvation Alliance |
| 20 | JVA | Juba Valley Alliance |
| 21 | USC/SNA | United Somali Congress/Somali National Alliance |
| 22 | RRA | Rahanwein Resistance Arme |
| 23 | SPLM/A | Sudan People's Liberation Movement/Army |
| 24 | NDA | National Democratic Alliance |
| 25 | SSDF | Southern Sudan Defence Force |
| 26 | SSLM | South Sudan Liberation Movement |
| 27 | SLA | Sudan Liberation Army |
| 28 | JIPF | Joint IGAD's Partners Forum |
| 29 | SADC | Southern African Development Community |
| 30 | NEPAD | New Partnership for Africa's Development |