

Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit



Die Côte d'Ivoire im 3. Krisenjahr: Bringt Pretoria den Frieden?

Jens-U. Hettmann
Juni 2005

Seit dem gescheiterten Putschversuch vom 19. September 2002 ist die Côte d'Ivoire zweigeteilt. Ein prekärer Waffenstillstand wird durch internationale Friedenstruppen mit Mandat der Vereinten Nationen (VN) gesichert. Mehrere Friedensabkommen scheiterten. Jetzt gibt es neue Hoffnung. Dem von der Afrikanischen Union (AU) mandatierten Vermittler Thabo MBEKI gelang am 06. April 2005 ein wenig erwartetes Kunststück: In Pretoria unterzeichneten neben ihm selbst die führenden Vertreter der Konfliktparteien - Laurent GBAGBO (Staatschef, FPI), Henri Konan BÉDIÉ (1999 gestürzter Präsident, PDCI), Seydou Elimane DIARRA (Premierminister der Regierung der nationalen Aussöhnung), Alassane Dramane OUATTARA (Opposition, RDR) und Guillaume SORO (Rebell, Generalsekretär der Forces Nouvelles) - ein Friedensabkommen. Es soll nach fast drei Jahren permanenter Krise und vier gescheiterten Vorgängerabkommen (Accra I-III, Marcoussis) den politischen Durchbruch bringen. Die Agenda ist umfassend, die Hoffnungen sind groß, dennoch gibt es weiterhin Zweifel daran, ob die Konfliktparteien wirklich bereit sind, ihre bisher unnachgiebig vertretenen Positionen so zu verändern, dass Kompromisslösungen möglich werden. Vorliegender Beitrag beleuchtet und diskutiert zunächst den Friedensschluss von Pretoria und versucht in einem zweiten Schritt eine Prognose seiner Belastbarkeit. Abschließend werden mögliche Zukunftsszenarien diskutiert. Er kommt zu dem Ergebnis, dass der Friedensprozess weiterhin nicht selbsttragend ist und durch Druck der internationalen Gemeinschaft vorangebracht werden muss.

Neue Hoffnung: der Pretoria-Friedensschluss

Das Friedensabkommen enthält keine revolutionären Überraschungen, geht in einigen Punkten weiter als die vorangegangenen, fällt teilweise hinter Marcoussis zurück, unterscheidet sich aber in einem wesentlichen Punkt von ihnen: es ist ein rein afrikanisches Produkt, ohne jede direkte Beteiligung Dritter, insbesondere Frankreichs. Aus dieser Tatsache leiten manche

Beobachter eine größere Friedenschance ab.

Zentrale Punkte des Friedensabkommens sind:

1. Sofortiger Gewaltverzicht auf dem gesamten Staatsgebiet,
2. Entwaffnung aller Milizen,
3. Implementierung des längst beschlossenen DDR-Prozesses (Entwaffnung, Demobilisierung, Reintegration) der regulären Streitkräfte,

4. Ausbildung von 600 Rebellenkräften mit dem Ziel der späteren Integration in die neu aufzubauenden Sicherheitskräfte,
5. Rückkehr der Rebellenminister in die Regierung der nationalen Aussöhnung,
6. Reform der ‚Unabhängigen Wahlkommission‘ CEI, wobei die Vereinten Nationen (in nicht näher definierter Weise) bei den Wahlen ‚mitwirken‘ sollen,
7. Neubehandlung vom Parlament beschlossener und vom Überwachungskomitee (geschaffen im Rahmen von Accra-III) zurückgewiesenen, sich aus dem Marcoussis-Abkommen ergebenden Reformgesetze,
8. Ausweitung der Parteienfinanzierung auf nicht im Parlament vertretene politische Parteien und
9. Klärung der Frage der Kandidatenzulassung durch den Vermittler nach Konsultationen mit AU und VN.

Von der internationalen Gemeinschaft wurde dieser Vermittlungserfolg einhellig begrüßt. Weniger erfreulich waren die Reaktionen der unterzeichnenden Konfliktparteien, die sämtlich lautstark verkündeten, sich durchgesetzt zu haben und für sie ungünstige Vereinbarungen zu relativieren suchten.

Die Nichtmitwirkung Frankreichs am Pretoria-Abkommen bedeutet keineswegs, dass Frankreich seine Schlüsselposition in der Krisenbewältigung verloren hat. Der VN-Sicherheitsrat hat kürzlich das Mandat der französischen Opération Licorne verlängert. Die politische Führung der Côte d'Ivoire ist ambivalent: Während Staatspräsident Gbagbo sich öffentlich nicht äussert, verlangen Parlamentspräsident und ‚Junge Patrioten‘ lautstark den völligen und unverzüglichen französischen Rückzug aus dem Land. Die internationale Gemeinschaft betont offiziell die Notwendigkeit der französischen Truppenpräsenz, hinter den Kulissen wird aber die Frage diskutiert, ob Frankreich nicht eher Teil des Problems als Teil der Lösung ist.



Denkmal des Gouverneurs Latrille mit Aufforderung der ‚Jungen Patrioten‘: ‚LICORNE 'raus!‘

Ist das Friedensabkommen solide genug, um die Durchführung der Wahlen im Oktober zuzulassen?

Eine Bewertung des Abkommens muss sich auf eine Analyse seiner Schwach- und potenziellen Sollbruchstellen genauso erstrecken wie auf seine innovativen Bestandteile, aus denen sich die positiven Zukunftserwartungen speisen.

Schwachstellen:

Das Abkommen enthält sowohl grundsätzliche als auch problembezogene Schwachstellen.

Erste augenfällige grundsätzliche Schwäche ist, dass das Abkommen sich auf die Symptome der Krise, den Status quo, konzentriert und die der Krise zugrunde liegenden Probleme bestenfalls implizit behandelt. Aber genau diese Probleme (Wirtschaftsreform, Bodenrecht, Staatsangehörigkeits- und Wahlrecht, Schwächen des Demokratisierungsprozesses) bedürfen politischer Lösungen, wenn das Land wieder zur Ruhe kommen soll. Der eigentlich von der Regierung nationaler Aussöhnung auf Grundlage des Marcoussis-Abkommens bereits einzulei-

tende Reformprozess wird damit weiter vernachlässigt und zurückgedrängt.

Weiterhin sind fast alle Vereinbarungen Absichtserklärungen, deren Umsetzung vom Willen der Prozessbeteiligten abhängt und für deren Nichtbefolgung keinerlei Erzwingungsmaßnahmen vorgesehen sind. In Abwesenheit solcher Maßnahmen gegenüber Hintertreibern des Prozesses wird der politische Wille der Konfliktakteure entscheidend sein. Fraglich ist, ob sie wirklich kompromissbereit sind oder wieder Zuflucht in taktischen Mitteln suchen, beispielsweise der Erhebung von Vorwürfen gegen die andere Seite, die zum Ausstieg aus dem Prozess ‚zwingen‘.

Das gegenseitige Misstrauen ist sehr hoch und die Interessenlage der Akteure unverändert: Die Rebellen gehen ein hohes Risiko ein, wenn sie die Waffen niederlegen ohne echte Sicherheitsgarantien zu haben. Gbagbo will um beinahe jeden Preis an der Macht bleiben, ist jedoch politisch isoliert und hat aus heutiger Sicht keine Chance, fair durchgeführte Wahlen zu gewinnen. Erschwerend kommt für ihn hinzu, dass sich seine beiden Hauptgegner, Bédié und Ouattara, zu einem Wahlbündnis gegen ihn zusammengeschlossen haben. Gbagbo kann nur hoffen, diese - rein taktisch begründbare - Koalition zu sprengen. Die bisherige Blockadestrategie aller Beteiligten hat zwar keine Lösung gebracht, sie aber immerhin auf ihren Positionen belassen.

Problembezogene Fragezeichen gibt es hinsichtlich folgender Punkte:

1. Der Gewaltverzicht wurde seit Mai besonders im Westen immer wieder gebrochen. Im regierungskontrollierten Gebiet kam es unter den Augen der Friedenstruppen zu Massakern, für die Rebellen und Regierung sich gegenseitig die Schuld zuweisen. Der Westen ist politisch von zentraler Wichtigkeit, weil angesichts des regionalen Charakters von RDR (Norden) und FPI (Süd-Südwest) die Stimmen aus dem Westen bei Wahlen den Ausschlag geben dürften. Während Gewaltausbrüche wie im November 2004 in Abidjan derzeit kaum zu organisieren sind, werden diese ins Binnenland verlagert. Hierbei bekämpfen sich grenzüberschreitend

Kombattanten aus der Côte d'Ivoire und arbeitslose Söldner aus den Kriegen in Sierra Leone und Liberia. Nicht von ungefähr sind daher diese Entwicklungen als sehr beunruhigend einzustufen.



Ethnisch-politische Gewaltausbrüche Mai 2005

2. Der Entwaffnungsprozess, der nach Konsultationen auf der Grundlage des Pretoria-Abkommens am 15.05. beginnen sollte, hat sich verzögert. Zwar einigten sich schliesslich die regulären Streitkräfte der Regierung (FDS, früher FANCI) und der Rebellen (FAFN) auf ein detailliertes Programm unter der Ägide der nationalen Kommission für Entwaffnung und Wiedereingliederung (CNDDR), dennoch wurde sein Beginn verschleppt und kompromittiert durch die Auflösung der CNDDR. Ausschlaggebend hierfür dürften internationale Vorwürfe wegen finanziellem Missbrauchs, Konzeptlosigkeit und intransparenter Entscheidungsverfahren gewesen sein. Interessanterweise wurde der ex-CNDDR-Präsident nun an die Spitze der Nachfolgeorganisation (PNDDR) gestellt. Diese bearbeitet im Prinzip dasselbe Programm, allerdings liegt die Finanzverantwortung nun nicht mehr bei ihr. Noch schwieriger als die Frage der Entwaffnung der regulären Streitkräfte ist die der illegalen und bewaffneten Milizen. Es ist entgegen aller Lippenbekenntnisse

hüben und drüben völlig offen, ob und wie diese Horden unter wirksame Kontrolle gebracht werden können. Dies zeigt sich exemplarisch daran, dass eine im Westen operierende Miliz, die sich selbst als Gbagbo-Anhängerin sieht, entgegen dem damit verbundenen Medienspektakel ihre Waffen ganz offensichtlich nicht abgegeben hat. Bei ohnehin sehr geringer Neigung dazu – besonders an der Basis – dienen Unstimmigkeiten hinsichtlich der Bezahlung als Vorwand für den Ausstieg aus der Waffenabgabe: Die CNDDR bot die vereinbarte Zahlung in drei Raten an, die Milizen wollten plötzlich eine Einmalzahlung. Dennoch soll der Prozess nun am 27. Juni 2005 starten.

3. Die Machbarkeit der Integration der Rebellentruppen in die neu zu schaffenden Sicherheitsstrukturen inkl. der Sicherheitskräfte erweist sich bereits vor ihrer Umsetzung als problematisch. Die Formulierung des Pretoria-Abkommens erlaubt Auslegungen. So käme sowohl die Eingliederung der Rebellen in die bestehenden nationalen Streitkräfte (FDS) in Betracht als auch die Fusion der beiden Strukturen. Dies ist inzwischen umstritten. Zusätzlich erschwerend wird die Frage der Dienstgrade: Bei den Rebellen haben Unteroffiziers- und Mannschaftsdienstgrade das Sagen. Sie werden sich wohl kaum den ihnen jetzt untergebenen Offizieren und Stabsoffizieren unterstellen wollen, verfügen aber gleichzeitig nicht über die Laufbahnvoraussetzungen, um entsprechende Dienstgrade übertragen zu bekommen.
4. Völlig offen ist die Frage des Umgangs des Parlaments mit den vom Überwachungsgremium (Comité de suivi, geschaffen auf der Grundlage von Accra III) zurückgewiesenen Gesetzen. Wer will mit welchen Mitteln ein unwilliges, aber souveränes Parlament dazu zwingen, Gesetze zu beschliessen, die zwar einem internationalen Friedensabkommen entsprechen, möglicherweise aber im

Widerspruch zu Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen stehen und darüberhinaus zumindest von der FPI nicht gewollt sind? Vielleicht kann internationaler Druck dieses Kunststück fertigbringen, absehbar ist jedoch, dass es spätestens bei der Umsetzung der Gesetze zu Schwierigkeiten kommen wird.

5. Die Ausweitung der Finanzierung auf nicht im Parlament vertretene Parteien ist ein klares Zugeständnis an den RDR von A. Ouattara. Diese Partei hat sich mehrfach durch einen Wahlboykott ausgezeichnet und fiel dadurch aus dem staatlichen Finanzierungssystem. Problematisch wird aber eine andere Frage sein: Es gibt in der Côte d'Ivoire schätzungsweise 80 bis 100 politische Parteien, die nicht staatlich unterstützt werden. Der völlig unspezifische Text von Pretoria öffnet Begehrlichkeiten Tür und Tor, gleichzeitig sind Finanzierungskriterien und –rahmen völlig unklar.

Ermutigende Elemente:

Die Entwicklung hängt trotz des Abkommens weitestgehend von den Konfliktparteien ab. Hier ist es ein erster wichtiger Schritt, dass Gbagbo Ende April in einer öffentlichen Fernsehansprache dem Vorschlag Mbekis, unter Umgehung des Verfassungsartikels 35 auf der Grundlage von in Artikel 48 verbrieften Sonderrechten für Krisensituationen, Ouattaras Kandidatur zuzulassen, zugestimmt hat.

Mbeki hatte – elegant – als Lösung für dieses zentrale Problem der ivoirischen Krise vorgeschlagen, dass alle Unterzeichner des Marcoussis-Abkommens berechtigt sein sollten, zu kandidieren.

Ermutigend ist gleichfalls, dass Gbagbo in Sachen Staatsfernsehen (RTI) einen Rückzieher gemacht hat. Der von ihm im Dezember 2004 handstreichmässig eingesetzte Verwaltungsrat wurde wieder durch den zuvor im Amt befindlichen ersetzt. Derzeit laufen besonders in personeller Hinsicht massive Umstrukturierungen des nunmehr wieder landesweit sendenden RTI. Die kürzlich erfolgte tiefgreifende Reform des

Medienbereiches mit der Zulassung von privaten Fernseh- und Radiosendern dürfte die Medienlandschaft zusätzlich nachhaltig verändern. Es wird darauf zu achten sein, dass diese Freiheiten nicht dafür genutzt werden, ähnlich wie bei den Printmedien persönliche Diffamierungen, Polarisierungen und Hassberichte zu verbreiten.

Bei der Reform der Unabhängigen Wahlkommission (CEI), bislang FPI-kontrolliert, hat Gbagbo Zugeständnisse machen müssen, die Rebellen werden jetzt mit ihren drei Organisationen darin mitarbeiten. Gbagbo wäre aber nicht Gbagbo, wenn er nicht gleichzeitig anderweitig manövriert hätte: Mit seiner Entscheidung, das staatliche Amt für Statistik (INS) mit der Erstellung der Wählerverzeichnisse und der Ausstellung fälschungssicherer Wahlausweise zu beauftragen, hat er sich dem Verdacht, bereits im Vorfeld die Wahlen manipulieren zu wollen ausgesetzt und die Rebellen gleich wieder gegen sich aufgebracht.

Wie geht es weiter? - Nur internationaler Druck wird den Prozess voranbringen

Es ergibt sich derzeit ein Bild, in welchem für die zentralen Reformen kaum Lösungen erkennbar sind, bei einigen anderen Punkten hingegen Bewegungen verzeichnet werden. Eine verlässliche Prognose für den Fortgang der Dinge fällt weiterhin schwer.

Verschiedene Szenarien sind denkbar. Theoretisch möglich, aber kaum realistisch wären:

1. der völlige Rückzug der internationalen Gemeinschaft,
 2. die politische Aussöhnung zwischen den Konfliktparteien und
 3. der kurzfristige Zerfall der Côte d'Ivoire.
- Sie werden daher hier nicht behandelt.

Realistische Szenarien müssen derzeit von der Frage ausgehen, ob Pretoria umgesetzt wird oder nicht. Eindeutig ist, dass die Nichtumsetzung Pretorias die Krise auch in ihrer regionalen Dimension weiter verschärfen würde. Eine Fortsetzung des Status quo würde das Land noch weiter gefährden. Der politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Riss quer durch das Land

würde sich weiter vertiefen, während die Regierung Gbagbo immer mehr im Strudel einer Politik versinkt, die die vergleichsweise grossen Ressourcen des Landes mehr oder weniger ausschliesslich zum Erhalt der eigenen Macht ausbeutet. Entsprechendes darf – wenn auch vor dem Hintergrund der deutlich geringeren Wirtschaftskraft des rebellenbesetzten Nordens – von den gescheiterten Putschisten erwartet werden. Die Rechnung würde zuvorderst von der ivoirischen Bevölkerung, aber auch von der Region – und dies ungeachtet einiger Krisen-Gewinn-Effekte in Nicht-Binnen-Nachbarstaaten – insgesamt bezahlt werden müssen. Schliesslich muss sich die internationale Gemeinschaft der Frage stellen, wie lange sie mit Friedenstruppen und Vermittlungsbemühungen Konfliktparteien finanzieren will, die sich komfortabel in ihren derzeitigen Positionen eingenistet haben. Eine solche Entwicklung würde denjenigen Auftrieb geben, die interne Konflikte ohnehin bestenfalls für eindämmbar halten und nicht davon ausgehen, dass sie - im Sinne einer langfristigen Lösung - bewältigt werden können.

Ob es zu diesem Szenario der Nichtumsetzung Pretorias kommt, wird angesichts des tiefen gegenseitigen Misstrauens der Konfliktparteien und der daraus resultierenden weitgehenden Abwesenheit ihres Kompromisse fördernden politischen Willens wesentlich von der internationalen Gemeinschaft abhängen. Es ist derzeit nicht davon auszugehen, dass es ohne massiven internationalen Druck zu einer Aussöhnung zwischen den Konfliktparteien kommt, die nationale Einheit aus eigenem Antrieb wieder hergestellt wird und die für eine politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Gesundung der Côte d'Ivoire erforderlichen Reformen angepackt und umgesetzt werden. Auch die Durchführung der Präsidentschaftswahl, tentativ auf Oktober 2005 terminiert und der darauffolgenden Parlamentswahlen, wird davon abhängen, inwieweit die internationale Gemeinschaft auf die Umsetzung von Pretoria drängt und nach Exit-Optionen suchenden Konfliktparteien entgegentritt. Fraglich ist auch, inwieweit die

Wahlen, unabhängig davon, ob sie nun im Oktober 2005 stattfinden werden oder nicht, tatsächlich zur Befriedung des Landes beitragen oder gar die Krise verschärfen werden. Kann eine starke internationale Involvierung ein auch für den oder die Wahlverlierer akzeptables Ergebnis bringen angesichts der verbreiteten und auch in der Côte d'Ivoire absehbaren Haltung der Verlierer, Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen für die Niederlage verantwortlich zu machen anstatt das ausgezählte Ergebnis anzuerkennen?

Pretoria muss von der internationalen Gemeinschaft durchgesetzt werden. Ein Indikator für die Ernsthaftigkeit des Engagements der internationalen Gemeinschaft ist die Resolution 2003 vom 3. Juni 2005, die u.a. Hintertreibern des Prozesses mit bereits Ende 2004 beschlossenen Sanktionen droht, einen ‚Hohen Repräsentanten‘ für die anstehenden Wahlen ankündigt und die Mandate der UN Friedenstruppen ONUC und der französischen Operation Licorne vorläufig bis zum 24. Juni 2005 verlängert.

Stand 15.06.2005

Zum Autor:

Jens-U. Hettmann ist Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Côte d'Ivoire

Ansprechpartner:

Uta Dirksen
Tel.: 0228-883 590
Fax: 0228-883 623
uta.dirksen@fes.de

Sabine Matambalya
Tel.: 0228-883 577
Fax: 0228-883 623
Sabine.Matambalya@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Afrika
Godesberger Allee 149
53170 Bonn