Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika

Verantwortlich: andrae.gaerber@fes.de

Sudan: Bringt der Teilfrieden von Abuja ein Ende der Gewalt in Darfur?

Manfred Öhm, FES Khartum

Thesen:

Am 5. Mai wurde unter immensem internationalen Druck das *Darfur Peace Agreement (DPA)* unterzeichnet. Zwei von drei Rebellengruppen Darfurs lehnen den Friedensvertrag allerdings ab, so dass nur von einem partiellen Frieden gesprochen werden kann.

Das DPA ist ein schwaches Abkommen, da die meisten beschlossenen Regelungen sehr vage sind. Dies gilt insbesondere für die Umsetzungsbestimmungen. Der Status Darfurs als eigenständige Region ist nur ein temporäres Arrangement, das noch durch ein Referendum bestätigt werden muss.

Die konkrete Umsetzung des Abkommens ist nun entscheidend. Wichtige Elemente des Abkommens, z.B. die Entwaffnung regierungsnaher Milizen, waren bereits vorher vereinbart und wurden nie umgesetzt. Das *DPA* kann nur durch zeitnahe Umsetzungsschritte an Glaubwürdigkeit gewinnen.

Der beschlossene Allparteien-Dialog in Darfur ist ein entscheidender Schritt in Richtung Frieden. Die Staatengemeinschaft muss hier auf eine unabhängige, d.h. nicht nur von der Regierung kontrollierte Umsetzung drängen..

Ein erzwungener Frieden

Unter immensem internationalem Druck wurde am 5. Mai bei den von der Afrikanischen Union (AU) geleiteten Friedensverhandlungen in Abuja, Nigeria, ein Teilfrieden erzielt. Die sudanesische Regierung und eine der beiden Fraktionen des *Sudan Liberation Movement/Army, SLM/A)*, geführt von Minni Menawi, haben das *Darfur Peace Agreement (DPA)* unterzeichnet. Die zweite Fraktion der *SLM/A*, geführt von Abdel Wahid el Nur, sowie das *Justice and Equality Movement (JEM)*, geführt von Khalil Ibrahim, lehnen das DPA als aus ihrer Sicht inhaltlich unzulänglich strikt ab. Da nur eine der drei Rebellengruppen in Darfur den Frieden unterzeichnet hat, kann man bestenfalls von einem Teilfrieden sprechen.

Das DPA ist ein von außen aufoktroyierter Frieden. Insbesondere die USA haben die Verhandlungsführer massiv unter Druck gesetzt, um zu einen Ergebnis zu kommen. Die Afrikanische Union (AU) hatte mit dem 30. April einen Stichtag für das Ende der Friedensgespräche benannt. In Anbetracht der Verschlechterung der humanitären Lage in Darfur (200.000 Tote, zwei Millionen Binnenflüchtlinge) und in Anbetracht der immerzu stockenden Friedensverhandlungen ist dies verständlich – doch zugleich ein Zeichen der Ungeduld der Geberländer.

Dass ein Ende der Gewalt allein durch Druck von außen nicht erreicht werden kann, ist eine Binsenweisheit und gilt auch für Darfur. Dass der außenpolitische Sprecher der *SLM/A*, Ibrahim Ahmed Ibrahim, bereits 48 Stunden nach Unterzeichnung den Vertrag in Frage stellt und die UN darum bittet, die Umsetzung des Friedens zu stoppen, verdeutlicht dies.

Der Friedensvertrag

Das *Darfur Peace Agreement* enthält einen Menschenrechtskatalog, Vereinbarungen über Ressourcen- und Machtverteilung, Sicherheitsabsprachen sowie über einen Allparteien-Dialog in Darfur. Der Vertrag soll nach einer Überarbeitung ein Bestandteil der Nationalen Übergangsverfassung des Sudan werden. Die wichtigsten Regelungen im Einzelnen:

Sicherheitsfragen, zwei Elemente stehen hier im Vordergrund:

⇒ Die sofortige Umsetzung eines Waffenstillstandes. Formal gilt ein Waffenstillstand bereits seit 2004.

⇒ Die Integration von 5.000 Rebellen in die nationale Armee und die Polizei sowie die Entwaffnung der so genannten *Janjaweed*, regierungsnaher arabischer Milizen. Zu dieser Entwaffnung hatte sich die Regierung bereits im August 2004 verpflichtet. Diese Schritte sollen von AMIS überwacht werden

Machtverteilung: Repräsentanten Darfurs sollen sowohl in Darfur wie auf nationaler Ebene an der Macht beteiligt werden.

⇒ Darfur soll einen Assistenten und einen Berater des sudanesischen Präsidenten stellen. Der Assistent soll nach den beiden Vizepräsidenten der vierte Mann im Staate sein.

⇒ Es wird eine neue Verwaltungs- und Regierungsebene für die Region Darfur eingeführt, die *Transitional Darfur Regional Authority (TDRA)*, die mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet werden soll. Dies ist jedoch ein temporäres Arrangement.

⇒ Der endgültige Status von Darfur soll in einem Referendum spätestens zwölf Monate nach den geplanten Wahlen (spätestens 2009) geklärt werden. Stimmt die Bevölkerung für die Unterteilung Darfurs in drei Länder, wird die TDRA wieder aufgelöst. Geht das Referendum zugunsten einer Region Darfurs aus, bleibt die TDRA bestehen.

⇒ Zeitgleich mit den nationalen Wahlen, d.h. spätestens 2008, sollen Wahlen in Darfur durchgeführt werden. Einstweilen erhalten die Rebellen in den drei Staaten Darfurs die Posten eines Gouverneurs und zweier stellvertretender Gouverneure.

⇒ Im nationalen Parlament und in den Länderparlamenten sollen die Rebellen beteiligt werden.

Die Beteiligung Darfurs an den sudanesischen *Ressourcen* soll verbessert werden. Die vorgesehenen Regelungen sind allerdings sehr unspezifisch.

⇒ Geplant ist ein Entwicklungsfonds zum Wiederaufbau Darfurs. Die Regierung hat in Aussicht gestellt, rund 300 Millionen Dollar für den Wiederaufbau Darfurs zur Verfügung zu stellen.

⇒ Im Rahmen einer föderalen Staatsverfassung soll Darfur bestimmte Steuerrechte erhalten

⇒ Darfur soll die Möglichkeiten haben, am internationalen Finanzmarkt selbstständig Schulden aufzunehmen

Gemäß Friedensvertrag ist die Durchführung eines umfassenden Dialoges und Versöhnungsprozesses zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen Darfurs vorgesehen, genannt *Darfur-Darfur Dialogue and Consultation (DDDC):*

⇒ Die Vorbereitung des Dialoges soll von der sudanesischen Regierung, der SLM und dem JEM gemeinsam durchgeführt werden.

⇒ Es sollen etwa 800 bis 1.000 Delegierte nominiert werden, die die lokalen Gemeinschaften repräsentieren, insbesondere durch die Einbindung traditioneller Führer.

Notwendige nächste Schritte

Es muss in aller Nüchternheit verstanden werden, dass das DPA ein schwaches Dokument ist. Viele Regelungen sind sehr unspezifisch, da Kompromisse zwischen den Parteien nicht zu erreichen waren. Dies wird die Umsetzung des Friedens erschweren. Die Errungenschaften der Rebellen, z.B. die TDRA sind temporär. Die internen Garantien für die Rebellen sind die geplanten Wahlen und ein Referendum über den Status Darfurs. Doch Wahlen zu gewinnen wird für die politisch unerfahrenen und in sich sehr zerstrittenen Rebellengruppen schwierig sein.

Trotzdem enthält das DPA wichtige Elemente für einen weiteren Friedensprozess in Darfur, insbesondere den Beschluss, einen *Dialog innerhalb Darfurs* durchzuführen. Dieser Vorschlag trägt den ungeheuer komplexen Sozialbeziehungen und Landfragen in Darfur Rechnung. Überdies würde es ermöglichen, bisher weitestgehend ausgeschlossene zivilgesellschaftliche Gruppen in den Friedensprozess einzubinden.

Der Knackpunkt des DPA sind jedoch die vagen Umsetzungsbestimmungen, denn ein Friedensschluss hat nur Wert, wenn er praktische Konsequenzen hat. Die nächsten Schritte müssen daher nicht nur darauf abzielen, weitere Gruppen in den Friedensprozess einzubinden, die den Frieden bis jetzt ablehnen. Vor allem müssen die *nächsten Umsetzungsschritte* sehr konkret geplant werden. Die Probleme liegen dabei oft weniger bei den häufig unscharfen Formulierungen im DPA, sondern auch an der Art der Akteu-

re. Die Rebellen sind nicht nur in sich zerstritten, sondern jung und politisch unerfahren, und haben vor allem in der Provinzstädten Darfurs keine starke politische Basis. Die hochversiertern Vertreter der Regierung in Khartum werden dies auszunützen wissen.

Die ersten Reaktionen auf den Frieden in Khartum waren Demonstrationen des Studentenverbandes von Darfur. Diese wie andere Gruppen aus Darfur lehnen das DPA strikt ab. Wenn jedoch wesentliche gesellschaftliche und politische Gruppen das Abkommen ablehnen, kann es keine praktischen Konsequenzen haben.

Möglichkeiten und Grenzen einer internationalen Intervention?

Nachdem die Truppen der Peace-Keeping Mission der AU (*African Mission in Sudan*, *AMIS*), die Eskalation des Krieges nicht verhindern konnten, soll die Mission auf Wunsch des UN-Sicherheitsrates nach September 2006 in eine UN-Blauhelmmission umgewandelt und erweitert werden (Sicherheitsratsresolution 1663). Die Grundlage des Mandats dieser geplanten UN-Mission (Kap. VI oder VII gemäß der UN-Charta) ist noch offen, die Durchführung soll bei der schon im Südsudan tätigen *United Nation Mission in Sudan* bleiben.

Die AMIS ist in vielerlei Hinsicht überfordert. Ihre Ausrüstung ist unzureichend, die Zahl der Truppen ist zu niedrig und das Mandat unzureichend. In der Bewertung des Erfolges der AU-Truppen sollte man jedoch faire Standards anlegen, denn gemessen an den schlechten Rahmenbedingungen haben sie viel geleistet.

Der Übergang zu einer UN-Mission scheint nun unabwendbar, denn eine UN-Mission wird gerade in technischer und logistischer Hinsicht mehr leisten können. Die Situation in Darfur, einer Region von der Größe Frankreichs, in der die bewaffneten Gruppen immer stärker in einzelne Milizen zerfallen, wird auch die UN vor größte Probleme stellen. Nicht nur die ungeheuer komplexen Beziehungen zwischen den zahlreichen ethnischen Gruppen, die zum Teil nicht sesshaft sind, sind für eine internationale Intervention eine Herausforderung.

Das islamistische Regime in Khartum will keine UN-Truppen im Sudan, schon gar nicht in Darfur. Es wird versuchen, den Erfolg einer UN-Mission zu unterminieren, und spricht von westlichen Besatzungstruppen, gegen die es den Islam zu verteidigen gelte. Je nach Zusammensetzung der Truppen und der Vorgehensweise der UN ist Darfur für all diejenigen, die einem islamisch-westlichen Konflikt das Wort reden, ein gefundenes Fressen. Die jüngste Reise des sudanesischen Präsidenten nach Iran und die Äußerungen Osama Bin Ladens zur Verteidigung Darfurs sprechen für sich.

Ein Ende der Gewalt?

In Anbetracht der mangelnden Unterstützung des DPA unter den verschiedenen Rebellengruppen muss leider bezweifelt werden, dass der Frieden eine nennenswerte Auswirkung auf die Situation in Darfur hat. Auch die Ernsthaftigkeit der Regierung bezüglich der erzielten Vereinbarung braucht praktische Belege. Wesentliche Elemente des Friedensabkommens, insbesondere die Entwaffnung der regierungsnahen Milizen, waren bereits vorher vereinbart und wurden nicht umgesetzt. Wenn dieser Friedensvertrag praktische Konsequenzen haben soll, dann muss es verbesserte Garantien für seine Umsetzung geben.

Der im DPA vorgesehene Darfur-Darfur-Dialog ist entscheidend für den weiteren Friedensprozess. Bisher waren wichtige Akteure von den Friedensverhandlungen ausgeschlossen, insbesondere arabische Bevölkerungsgruppen. Es gilt also, einen umfassenden Dialog innerhalb Darfurs herzustellen, um die komplexen Land- und Wirtschaftsfragen zu verhandeln. Die Staatengemeinschaft muss darauf drängen, dass ein solcher Prozess nicht allein von der Regierung kontrolliert wird, sondern einen offenen und unabhängigen Dialog ermöglicht. Bis heute hat die sudanesische Regierung dies verhindert.

14. Mai 2006

Ansprechpartner:
Dr. Andrä Gärber, Tel: 030-26935-729
E-Mail: Andrae.Gaerber@fes.de (verantwortlich)
Achim Vogt, Tel: 030-26935-717
E-Mail: Achim.Vogt@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Naher/Mittlerer Osten & Nordafrika
Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Sie finden den Kurzbericht zum Herunterladen sowie Informationen zur Arbeit der FES in der Region auf http://www.fes.de/nahost .