

Dialogue on
Globalization

OCCASIONAL PAPERS

BERLIN

N° 25 / September 2006

Jochen Steinhilber

„Bound to Cooperate?“

Sicherheit und regionale Kooperation

Dialogue on Globalization

Dialogue on Globalization contributes to the international debate on globalization – through conferences, workshops and publications – as part of the international work of the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). *Dialogue on Globalization* is based on the premise that globalization can be shaped into a direction that promotes peace, democracy and social justice. *Dialogue on Globalization* addresses “movers and shakers” both in developing countries and in the industrialized parts of the world, i.e. politicians, trade unionists, government officials, businesspeople, and journalists as well as representatives from NGOs, international organizations, and academia.

Dialogue on Globalization is co-ordinated by the head office of the Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin and by the FES offices in New York and Geneva. The programme intensively draws on the international network of the Friedrich-Ebert-Stiftung – a German non-profit institution committed to the principles of social democracy – with offices, programmes and partners in more than 100 countries.

This Occasional Paper is published by the Berlin office of the Friedrich-Ebert-Stiftung.

September 2006

Inhalt:

1. Einleitung	3
2. Mapping the Threats – Bedrohungsszenarien	5
2.1 Sicherheitsdiskurse	5
2.2 Beispiele regionaler Bedrohungsszenarien	7
2.3 Neue Bedrohungsszenarien und Konfliktformationen	13
3. Sicherheit und Regionale Kooperation	19
3.1 Konjunkturen des Regionalismus	19
3.2 Beispiele sicherheitspolitischer Arrangements in den Regionen des Südens	21
4. Muster regionaler sicherheitspolitischer Kooperation	30
4.1 Eine Renaissance des Regionalismus – aber nicht überall!	30
4.2 Heterogene Kooperationsmuster	30
4.3 Dynamik der Kooperation	33
5. Herausforderungen regionaler sicherheitspolitischer Kooperation	36
5.1 Souveränität	36
5.2 Dominierende Staaten und regionale Hegemonen	36
5.3 Begrenzte Kapazitäten	37
5.4 Demokratische Entwicklung	38

ISSN 1614-0079

ISBN 10: 3-89892-551-X

ISBN 13: 978-3-89892-552-5

© Friedrich-Ebert-Stiftung. All rights reserved.

The material in this publication may not be reproduced, stored or transmitted without the prior permission of the copyright holder. Short extracts may be quoted, provided the source is fully acknowledged. The views expressed in this publication are not necessarily the ones of the Friedrich-Ebert-Stiftung or of the organization for which the author works.

1. Einleitung

Mit dem Ende des Kalten Krieges brach nicht der ewige Friede aus. Im Gegenteil: Während langwährende Auseinandersetzungen erneut aufflammten, entstanden in den 90er Jahren zahlreiche neue Konflikte – zumeist innergesellschaftliche Auseinandersetzungen, mit unterschiedlichsten ethnischen, religiösen oder materiellen Ursachen, die oft jedoch rasch auf die Region übergriffen. Zugleich bildete sich mit dem Wegfall der Systemkonfrontation ein sicherheitspolitisches Vakuum heraus, eine „globale Unübersichtlichkeit“ für die bisher noch keine politischen Handlungsmuster entwickelt wurden. Während die Renaissance von Großmachtpolitik und des Krieges als politisches Mittel unverkennbar sind, wurde die multilaterale Weltordnung seit Mitte der 90er Jahre immer mehr beschädigt – eine Entwicklung, die schließlich in der Krise des UN-Sicherheitsrates im Vorfeld des Irakkrieges gipfelte. Die UN als stabiles und effizientes institutionelles Rückgrat einer robusten Weltfriedensordnung konnte das Vakuum bisher nicht ausfüllen, aber auch Unilateralismus und coalitions of the willing machten die Welt nicht sicherer. Die Frage nach neuen Strukturelementen der Weltordnung, die zur Lösung regionaler Konflikte und zum Aufbau einer Global Governance beitragen können, gewinnt erneut an Bedeutung

Mehr und mehr rücken nun auch regionale Arrangements in den Mittelpunkt des Interesses. Während in der Vergangenheit viele ambitionierte Regionalprojekte nur Stückwerk geblieben sind, haben sich im letzten Jahrzehnt eine Reihe von vielversprechenden regionalen sicherheitspolitischen Ansätzen herausgebildet. Ihre Kooperationsbereitschaft reicht von einem strikt zwischenstaatlichen Informationsaustausch, vertrauensbildenden Maßnahmen, intergouvernementaler Kooperation bis hin zum Aufbau gemeinsamer Peacekeeping-Kapazitäten und der Möglichkeit von Interventionen. Zwar sind die meisten regionalen Prozesse noch fragil und in ihrer Reichweite begrenzt. Doch angesichts der Regionalisierung der Konflikte und eines wachsenden gemeinsamen Problembewusstseins in vielen Regionen, der Schwäche und der Einsicht der UN, dass stabile (sub)regionale Organisationen einen komplementären Beitrag zu einer gemeinsamen Sicherheitsarchitektur leisten können sowie der regionalen Reorientierung einer Reihe von aufstrebenden Ländern wie China und Brasilien, könnte sich dieser Prozess verstetigen.

Die Renaissance regionaler Kooperation ist vor allem auch eine Renaissance in den Regionen des Südens. Dort war die Skepsis vor übergreifenden globalen sicherheitspolitischen Strukturen, deren politische (und kulturelle) Orientierung ungewiss sind, stets besonders groß. Dies hat sich in den 90er Jahren noch verschärft. Die Schwerpunkte sicherheitspolitischen Denkens verlagerten sich mehr und mehr von der Ost-West- auf die Nord-Süd-Achse. Und während der Norden – allen voran die USA aber auch die EU – die „neuen Bedrohungen aus dem Süden“ diskutiert, Sicherheitsstrategien neu konzipiert und auch „vor Ort“ interveniert, bleiben die sicherheitspolitischen Sichtweisen anderer Regionen

Eine Reihe von vielversprechenden regionalen sicherheitspolitischen Ansätzen hat sich herausgebildet. Zwar sind die meisten Prozesse noch fragil und in ihrer Reichweite begrenzt. Dennoch könnte sich dieser Prozess verstetigen.

zumeist ausgeblendet. Gerade aber in den Regionen des Südens, in denen sich 90 Prozent der neuen Konflikte abspielen, kann eine effiziente und leistungsfähige sicherheitspolitische Kooperation zu schnelleren und besseren Lösungen von Konflikten, zu Autonomie und einer stärkeren Interessenwahrnehmung im globalen Konzert führen – und gleichzeitig die Kapazitäten der UN entlasten. Bis die regionalen Ansätze freilich zu „Entwicklungszentren“ (so der ehemalige französische Außenminister Poncet) eines „effektiven Multilateralismus“ werden und das Fundament einer „Friedenspyramide“ mit der UN an der Spitze bilden, ist es noch ein langer Weg.

Vor diesem Hintergrund fragte die Friedrich-Ebert-Stiftung im Rahmen des Themenschwerpunkts *„Regional Renaissance – Security in a Globalized World“* nach der Wahrnehmung von Sicherheit und sicherheitspolitischen Risiken in den Regionen des Südens sowie nach der Rolle von regionalen Organisationen und sicherheitspolitischen Arrangements: Welche Bedrohungen werden als die drängendsten angesehen? Hat sich ein gemeinsames regionales Problembewusstsein herausgebildet? Gibt es regionale Kooperation? Welche sicherheitspolitischen Instrumente haben die Organisationen entwickelt und was haben sie bewirkt? Was sind die größten Herausforderungen vor denen die Institutionen stehen?

Mit dem Ziel, den regionalen sicherheitspolitischen Dialog zu stärken, führte die Friedrich-Ebert-Stiftung zusammen mit zahlreichen Partnern Konferenzen in den Regionen selbst durch – in Brasilien, China, Mosambik, Ägypten, Indien, Jamaika und Usbekistan. In Veranstaltungen in Berlin, Brüssel und New York konnten die Erfahrungen mit den unterschiedlichen Ansätzen regionaler sicherheitspolitischer Kooperation ausgetauscht und an die Debatten im Norden rückgebunden werden (siehe „Aktivitäten des Thementeam“). Der vorliegende Artikel basiert auf den Diskussionen in den Konferenzen und fasst die wichtigsten Ergebnisse des Themenschwerpunkts zusammen. Ausgehend von einer kurzen Betrachtung der sicherheitspolitischen Diskurse werden die Wahrnehmung von Sicherheit sowie die Chancen und die Probleme sicherheitspolitischer Kooperation in ausgewählten Regionen des Südens diskutiert. Der Artikel beschreibt keineswegs erschöpfend und en detail alle regionalen sicherheitspolitischen Prozesse im Süden. Vielmehr möchte er einen ersten Überblick über die Entwicklungen der letzten Jahre geben, Chancen aufzeigen und Probleme regionaler Kooperation benennen und so eine Grundlage für die weitere Arbeit bieten.

Ganz besonderer Dank gilt den zahlreichen Kolleginnen und Kollegen (siehe „Mitarbeiter des Thementeam“), die sich in der Arbeitsgruppe engagierten sowie den Partnern der FES und den Referenten und Referentinnen, die maßgeblich zu den kenntnisreichen und spannenden Diskussionen auf den Konferenzen beigetragen haben.

2. Mapping the Threats – Bedrohungsszenarien

2.1 Sicherheitsdiskurse

Während Unsicherheit in vielen Regionen dieser Erde schon lange eine Konstante menschlicher Entwicklung ist, hat der Sicherheitsdiskurs in den westlichen Industrieländern in den letzten Jahren eine regelrechte Wahrnehmungsrevolution erfahren. Wie kaum ein anderes Thema zieht es die politische und öffentliche Aufmerksamkeit auf sich. Sicherheit wird zu einer Dauerangelegenheit, bei der die unterschiedlichen Dimensionen von Sicherheit – innere/äußere, staatliche/menschliche, militärische/zivile – miteinander vermischt werden. Mit der allgegenwärtigen Verfügbarkeit des Themas Sicherheit – sei es durch eine extensive Berichterstattung (über terroristische Attacken und Klimawandel, Korruption und Kindesentführungen, Krankheiten und virtuelle Viren), die permanente Anmahnung oder durch politische Entscheidungen, die im Namen einer verbesserten Sicherheit gefällt werden – wird das Sicherheitsgefühl dauerhaft aktiviert. Die umgebende Welt scheint „entsichert“ zu sein. „Der Traum des Hungrigen ist Brot“, sagt ein altes arabisches Sprichwort. Die Sehnsucht der verunsicherten Mitglieder der Risikogesellschaften (Beck) des 21. Jahrhunderts heisst „umfassende Sicherheit“.

Der Ost-West-Konflikt war der strukturierende Konflikt der internationalen Politik in der Nachkriegszeit. Mit dem Ende der Systemkonfrontation fielen jedoch nicht nur – wie mittlerweile reichlich konstatiert und kommentiert – die maßgeblichen ideologischen, ordnungspolitischen und militärischen Koordinaten des internationalen Systems weg. Zugleich trat aus der Sicht der westlichen Industrieländer mit dem Kollaps der „zweiten Welt“ an die Stelle des weitgehend routinisierten Konfliktes der Blockkonfrontation eine „neue Unübersichtlichkeit“. Der Nord-Süd-Konflikt, der lange Zeit durch Stellvertreterkriege und Interventionspolitik vornehmlich im Norden als bloße Süddimension des Ost-West-Konfliktes begriffen wurde, wird nun stärker als eigenständige Konfliktformation wahrgenommen. Neben dem sozioökonomischen und verteilungspolitischen Kern des Konfliktes schieben sich in den letzten Jahren auch sicherheitspolitische Fragen in den Vordergrund.

Seit geraumer Zeit richtet die Politik in den Ländern des Nordens mehr und mehr ihr Augenmerk auf „neue Bedrohungen und Gefahren“ aus dem Süden. In vielen sicherheitspolitischen Analysen von Regierungen und multilateralen Organisationen werden Länder und Regionen des Südens als Sicherheitsrisiko wahrgenommen, wird danach gefragt, inwieweit Konflikte und Probleme des Südens auf den Norden übergreifen oder die Entwicklungen zumindest die ökonomische Sicherheit (Ressourcenzufuhr) beeinträchtigen können. Sicherheitspolitische Experten verweisen auf die Ausstrahlungseffekte von Regionalkonflikten, auf die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, auf Staatszerfall und die „Brutstät-

Der Nord-Süd-Konflikt, der lange Zeit als bloße Süddimension des Ost-West-Konfliktes begriffen wurde, wird nun stärker als eigenständige Konfliktformation wahrgenommen.

Klassische (entwicklungs-)politische Probleme, werden nun als sicherheitspolitische Probleme redefiniert, deren Rückwirkungen auf die Länder des Nordens nicht kalkulierbar sind.

ten“ des Terrorismus; zugleich werden klassische (entwicklungs)politische Probleme, wie Armut, Hunger, Krankheit und ökologische Krisen nun als *sicherheitspolitische* Probleme redefiniert, deren Rückwirkungen auf die Länder des Nordens nicht kalkulierbar sind. Vielschichtiger, diffuser und damit auch unberechenbarer als der Ost-West-Konflikt birgt der Nord-Süd-Konflikt viel Konfliktstoff für die wachsende Wahrnehmung von Unsicherheit in den Ländern des Nordens.

Wird der Süden damit zum neuen Osten? Ohne Zweifel hat sich das sicherheitspolitische Denken in den westlichen Industrieländern von der Ost-West auf die Nord-Süd-Achse verlagert. Die ehemalige Peripherie wurde zum Kern sicherheitspolitischer Überlegungen. Es wäre jedoch eine verzerrte Sicht, nun kurzerhand den Aufbau eines neuen, einheitlichen Feindbildes zu diagnostizieren, das den Süden zum neuen Osten stilisiert und von Marx auf Mohammed umschaltet. Konfrontative Phasen bzw. eine eindeutige Konfliktfront wie sie der Ost-West-Konflikt erlebt hat, gibt es im Rahmen des Nord-Süd-Konfliktes bisher nicht. Und angesichts der Vielschichtigkeit der – in erster Linie nichtmilitärischen – Probleme und der unterschiedlichen Interessenlagen der Regionen des Südens (und des Nordens) ist es auf absehbare Zeit auch nicht zu erwarten, dass sich hier kompakt formierte, unversöhnliche Konfliktparteien gegenüberstehen. Eine Reihe von wichtigen Ländern der internationalen Politik – wie z.B. China – begreifen sich zudem nicht als Teil des Südens sondern als globale Akteure; und im arabischen Raum wird eher auf die Dichotomie zwischen dem „Westen“ und der „arabischen Welt“ verwiesen.

Je weiter die Unsicherheit nach Norden vorrückt, desto konfrontativer, so scheint es, werden auch die Methoden, im Süden ihre Ursachen abzustellen.

Dennoch scheint die Vertrauenskrise der Politik des Nordens nun von der Handels- und Finanzpolitik, über internationale Vereinbarungen (Strafgerichtshof) auch bis zur Sicherheitspolitik zu reichen. Während in erster Linie die ökonomische Ohnmacht vieler Regionen des Südens lange Zeit die Asymmetrie des Nord-Süd-Verhältnisses beschrieb, verstärkte sich in den letzten Jahren das Bewusstsein des Südens, auch (sicherheits)politisch marginalisiert zu sein. Viele Länder des Südens „genießen“ die Aufmerksamkeit des Nordens nur dann, wenn sie sich zu einer „Chaosmacht“ entwickeln, d.h. wenn das politische, soziale, ökonomische und ökologische Destabilisierungspotential groß genug ist, dass dies Rückwirkungen auf das internationale System hat. Je weiter die Unsicherheit nach Norden vorrückt, desto konfrontativer, so scheint es, werden auch die Methoden, im Süden ihre Ursachen abzustellen. Von wessen Sicherheit reden wir also? Wer soll wodurch vor welchen Gefahren geschützt werden?

Ausgangspunkt für ein System der gemeinsamen Sicherheit ist eine Verständigung über die gegenwärtigen Risiken.

Ausgangspunkt und grundsätzliche Voraussetzung für ein System der gemeinsamen Sicherheit sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene ist ohne Zweifel eine Verständigung über die gegenwärtigen Risiken und Bedrohungsszenarien. Ohne eine Einigung über die Probleme kann es auch keine Einigung über die Lösungen geben.

2.2 Beispiele regionaler Bedrohungsszenarien

Zwischenstaatlicher Friede und fragile Gesellschaften – Lateinamerika

Lateinamerika gilt – besonders nach dem Ende der Kriege in Mittelamerika – als eine der friedlichsten und am wenigsten militarisierten Regionen der Welt. Mit dem Vertrag von Tlatelolco schufen die Staaten bereits 1967 die erste atomwaffenfreie Zone der Welt. Heute ist Lateinamerika frei von ABC-Waffen und Trägersystemen, weist die niedrigsten Militärhaushalte (1,7% des BIP) und die geringsten zwischenstaatlichen Konflikte auf. Nach wie vor gibt es zwar vielfältige Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ländern – nicht zuletzt auch über Grenzverläufe, wie es aktuell die Ansprüche Boliviens an Chile für einen Zugang zum Pazifik belegen. Dennoch: Im Rahmen der Demokratisierungsprozesse in den 90er Jahren konnten die wichtigsten zwischenstaatlichen Konflikte diplomatisch bearbeitet und beigelegt werden (z.B. Argentinien/Chile, Peru/Ecuador, El Salvador/Honduras, Chile/Peru). Nach 150 Jahren zwischenstaatlicher Konflikte in Lateinamerika wird dieses klassische Bedrohungsszenario wohl auch in Zukunft weiter verblassen.

Regionale Unsicherheit rührt daher in erster Linie von innerstaatlichen Problemen. Die politischen Systeme vor allem in der Andenregion und in Zentralamerika sind nach wie vor fragil. Krisen der Parteiensysteme, Neopopulismus, Klientelismus, zyklische Finanz- und Wirtschaftskrisen sowie die Vermischung von zivilen und militärischen Aufgaben gelten als Quellen von Unsicherheit. Drogenkriminalität im engen Zusammenhang mit massiver Gewalt sind maßgebliche Faktoren politischer und sozialer Instabilität. Nach wie vor ist Lateinamerika auch der Subkontinent mit der ungerechtesten Einkommensverteilung. Marginalisierung, soziale Exklusion und Armut bereiten das Feld für die zunehmende Kriminalität, die die Gesellschaften destabilisieren.

Die Schwäche demokratischer und staatlicher Strukturen – sowie der leichte Zugang zu Kleinwaffen – haben in manchen Gebieten Lateinamerikas den Boden für nicht-staatliche Akteure – insbesondere die transnational organisierte Kriminalität mit ihren internationalen Verbindungen – bereitet. In Kolumbien, dem – neben Haiti – einzigen Land der Region mit einem seit Jahrzehnten schwelenden Dauerkonflikt zwischen unterschiedlichen paramilitärischen Gruppen, Guerillaorganisationen und staatlichen Akteuren, verdichten sich diese Problemlagen von Drogen- und Waffenhandel, Straßenkriminalität, staatlicher Dysfunktion, Guerillaaktivitäten und konterrevolutionärer Gewalt. Lange wurde der kolumbianische Konflikt als nationales Problem gesehen. Mit der Verabschiedung des Plan Colombia 1998 und dem direkten Eingreifen der USA in den Konflikt, hat sich diese Situation verändert. Von einer Reihe von lateinamerikanischen Staaten wird die USA deshalb auch als „externes Sicherheitsrisiko“ wahrgenommen, das dazu beigetragen hat, den Konflikt zu „militarisieren“. Ähnlich wie in den Konflikten in Zentralamerika leistet die USA überwiegend Militärhilfe. Durch die forcierte militärische Komponente des „Kampfs gegen den Narcoterrorismus“ und die transnational organisierte Kriminalität sind die angrenzenden Andenländer und Brasilien nun stärker in den Konflikt involviert. Die zunächst innerstaatlichen Auseinandersetzungen in Kolumbien haben sich zu einem lateinamerikanischen Konflikt regionalisiert.

Regionale Unsicherheit in Lateinamerika rührt in erster Linie von innerstaatlichen Problemen.

Die Schwäche demokratischer und staatlicher Strukturen haben den Boden für nicht-staatliche Akteure bereitet.

Die OAS verabschiedete ein mehrdimensionales Sicherheitskonzept, das deutlich von den „neuen Sicherheitsrisiken“ dominiert wird.

Auf einer Sonderkonferenz im Oktober 2003 legte sich die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) auf ein mehrdimensionales Sicherheitskonzept fest, das deutlich von den „neuen Sicherheitsrisiken“ dominiert wird: Neben transnationaler Kriminalität und Guerillaaktivitäten, Korruption, Menschen-, Waffen-, Drogenhandel und Geldwäsche, werden hier auch die extreme Armut, Umweltkatastrophen, Krankheiten und Angriffe auf die digitale Sicherheit als sicherheitspolitische Probleme aufgeführt. Armut rückt im Andenraum und in der Karibik an die erste Stelle, in Zentralamerika werden die Naturkatastrophen als wichtigste Ursache von Unsicherheit ausgemacht. Alltags- und Straßenkriminalität ist in den meisten Ländern eine wichtige Quelle von Instabilität.

Der internationale Terrorismus spielt zunächst aus lateinamerikanischer Sicht in den regionalen Bedrohungsszenarien nur eine untergeordnete Rolle. Lateinamerika ist seit dem 11. September weltweit die einzige Region, in der es keine internationalen Terroranschläge gab. Jedoch trägt der „War on Terror“ und die unscharfe Grenzziehung, wer Ziel dieses Krieges ist, dazu bei, dass das Thema in den sicherheitspolitischen Foren dennoch weit oben auf der Agenda steht. Aus US-amerikanischer Sicht stellen vor allem die Schwächung der staatlichen Strukturen im Bereich der äußeren und inneren Sicherheit und den damit verbundenen rechtsfreien Räumen eine potentielle Terrorgefahr dar. Weite Regionen Kolumbiens aber auch die Grenzgebiete von Paraguay, Argentinien und Brasilien mit einem bedeutendem muslimischen Bevölkerungsanteil wurden als potenzielle Rückzugsgebiete für Terroristen identifiziert – bisher jedoch ohne Belege für eine tatsächliche Präsenz.

Eine „seismische“ Konfliktregion – der Nahe und Mittlere Osten

Die MENA Region ist von zwei traditionellen Konfliktformationen geprägt: dem arabisch-israelischen Territorialkonflikt und dem Hegemonialkonflikt am Persischen Golf.

Ein Vergleich des Nahen und Mittleren Ostens mit anderen Regionen ist zumeist kein glückliches Unterfangen. Dies zeigt – zumindest auf den ersten Blick – auch die Wahrnehmung von Sicherheit: Während z.B. in Lateinamerika nun die so genannten „soft security issues“ in den Vordergrund rücken, ist hier die Wahrnehmung weiter in erster Linie von zwei traditionellen Konfliktformationen geprägt: dem arabisch-israelischen Territorialkonflikt und dem Hegemonialkonflikt am Persischen Golf. Eine Reihe von weniger prominenten innerarabischen Grenzkonflikten ergänzen das Bild eines traditionellen Bedrohungsszenarios (wie z.B. zwischen Ägypten und dem Sudan).

Ohne Zweifel ist die Lösung des arabisch-israelischen Konflikts nicht nur der Schlüssel zur Stabilisierung des Nahen Ostens. Sich verschärfende Konflikte aber vor allem Annäherungs- und Friedensprozesse zwischen Israel und seinen unmittelbaren arabischen Nachbarn strahlen auch auf die anderen arabischen Länder bzw. auf die innerarabischen Beziehungen aus. Zwischen den Ländern gibt es freilich zahlreiche Varianten, wie und mit welcher Intensität dieser Konflikt das Bedrohungsszenario bestimmt. Für Israel sowie für die Palästinenser ist dies – man muss es nicht extra betonen – der alles dominierende, existentielle Konflikt. Aus syrischer Warte bleibt Israel in erster Linie eine militärische und territoriale Bedrohung. Die Abkommen Israels mit Ägypten und Jordanien zeigen wiederum, dass zwar kein „warmer“, so doch ein gradueller Friede mit einer Reihe von arabischen Staaten möglich ist. Während sich 15 Jahre nach dem Friedensvertrag aus ägyptischer Sicht eine von Israel ausgehende militärische

territoriale Bedrohung zumindest stark gemindert hat, scheint der „kalte Friede“ zwischen den politischen Eliten sich nicht zu gesellschaftlich gestärkten, umfassenden Friedensstrukturen zu entwickeln. Die Bedrohung wird nun eher ökonomisch und sozial gewendet, bzw. religiös formuliert – freilich mit einer gewichtigen Ausnahme: den Sorgen vor israelischen Atomwaffen und der damit verbundenen nuklearen Proliferation in der Region. Für Länder wie Jordanien bleibt der Grundkonflikt der Region mit Blick auf die Flüchtlingsfrage und das Verhältnis zu einem möglichen palästinensischen Staat dennoch weiterhin die primäre Quelle von Unsicherheit. Zwar haben sich damit die regionalpolitischen Muster im letzten Jahrzehnt nicht grundlegend geändert, dennoch lässt sich eine leichte Verschiebung des Bedrohungsszenarios erkennen: Mit den Verhandlungen von Madrid und Oslo wurde zumindest die Möglichkeit einer begrenzten Kooperation zwischen den arabischen Staaten und Israel anerkannt.

Die Dominanz dieser klassischen Bedrohungen bedeutet jedoch keinesfalls, dass nicht fast alle Länder der Region auch vor gravierenden sozialen und politischen innerstaatlichen Herausforderungen stünden. Edgar Morin bezeichnet den Nahen Osten als einen seismischen Punkt, wo sich alle Konflikte zu gleicher Zeit abspielen: der Konflikt der Religionen, der Konflikt von Religion und Laizität, von Demokratie und Autokratismus, der Konflikt der Armen gegen die Reichen und der alternden Demografie gegen die Überbevölkerung. Die zahlreichen sozialen, politischen und kulturellen Verwerfungen destabilisieren die Länder und die Region zusätzlich – eine Entwicklung, die nicht zuletzt auch von Israel mit Blick auf einige ihr wohlgesonneneren Staaten mit Sorge betrachtet wird. In den vom Hauptkonflikt fernerer Ländern, wie z.B. im *Maghreb*, sind die inneren Konflikte als Folge von mangelnder Demokratisierung, starker sozialer Polarisierung und religiösen Extremismus sowie Terrorismus bereits jetzt die zentralen sicherheitspolitischen Probleme.

Lange Zeit war das Sicherheitsumfeld der Staaten in der *Golfregion* durch den Hegemonialkonflikt zwischen dem Irak und dem Iran geprägt. Nach dem Krieg im Irak und dem Sturz Saddam Husseins hat sich die sicherheitspolitische Perzeption der Golfstaaten (Saudi-Arabien, Kuwait, Bahrain, Qatar, Oman und die Vereinigten Arabischen Emirate) verändert. Der Irak stellt für die Staaten nun keine unmittelbare militärische Bedrohung mehr dar. Jedoch bringt seine Instabilität neue Bedrohungen hervor. Die Golfstaaten fürchten, dass irakische Sunniten terroristische Anschläge als Vergeltungsmaßnahmen auch auf ihrem Territorium begehen. Zudem könnte der Machtzuwachs der schiitischen Fraktionen auch die schiitischen Gemeinschaften vor allem in Saudi-Arabien und Kuwait zu deutlicheren politischen und ökonomischen Forderungen ermutigen. Aus Sicht der Golfstaaten bedeutet die Schwäche des Iraks zugleich, dass auch das strategische Gegengewicht zum Iran wegfällt. Umgeben von den feindlichen USA, Rivalen wie der Türkei, Pakistan und Saudi-Arabien und nur wenig verlässlichen Partnern wie Russland könnte der isolierte Iran versuchen, eine aktivere Rolle in der Golfregion zu spielen. Mit Blick auf den Ausbau seines Atomprogramms, seinem Einfluss auf die schiitischen Fraktionen und einem ausgeprägten iranischen Nationalbewusstsein fürchten die Golfstaaten, dass die Bedeutung des Irans in der Region wächst. Von den meisten Golfstaaten wird deshalb eine starke US-Präsenz als Gegengewicht zum Iran aber auch zur Stabilisierung des Irak befürwortet. Gleichzeitig verschärft eine langjährige Besetzung des Irak durch die USA nicht

Es lässt sich eine leichte Verschiebung des Bedrohungsszenarios erkennen: zumindest wurde die Möglichkeit einer begrenzten Kooperation zwischen den arabischen Staaten und Israel anerkannt.

Der Nahe Osten lässt sich als seismischer Punkt beschreiben, wo sich alle Konflikte zur gleichen Zeit abspielen.

Von den meisten Golfstaaten wird eine starke US-Präsenz als Gegengewicht zum Iran aber auch zur Stabilisierung des Irak befürwortet.

Eine proamerikanische Linie befördert extremistische Gruppen und die politische Instabilität einer Reihe von Regimen.

nur die Spannungen mit dem Iran sondern setzt zugleich innenpolitisch die Regime der Golfregion weiter unter Druck: Der politische Reformprozess geht – vor allem im konservativsten und einflussreichsten Land Saudi-Arabien – nur sehr schleppend voran, einige der Monarchien befinden sich gerade in einem Führungswechsel und die proamerikanische Linie der Regierungen befördert extremistische Gruppen und die politische Instabilität einer Reihe von Regimen.

Im arabischen Raum wird die (kulturelle) Globalisierung als Bedrohung wahrgenommen. Dies trägt dazu bei, dass auf außenpolitische Entscheidungen innenpolitisch sehr sensibel reagiert wird.

Stärker als in vielen anderen Regionen der Welt wird im arabischen Raum zudem die (kulturelle) Globalisierung als Bedrohung wahrgenommen. Mit dem zaghaften gesellschaftlichen Öffnungsprozess einiger Länder und einer Tendenz zur „kulturellen Nivellierung“ geht gleichzeitig das Bedürfnis weiter Teile der Gesellschaften – vor allem in Nordafrika – nach kultureller Eigenständigkeit einher. Politisch aggressiver formulieren zahlreiche einflussreiche Gruppen die Gefahr eines „westlichen Werte- und Kulturimperialismus“ unter der Hegemonie der USA, der als Universalismus getarnt die eigenständigen kulturellen Pfade überschreibt. Diese Perzeption von Globalisierung zusammen mit einem langjährigen und polarisierenden Hauptkonflikt, einer hohen Dichte an externen Interventionen, die z.T. ebenfalls als Bedrohung aufgefasst werden, sowie einer mobilisierten öffentlichen Meinung führen dazu, dass auf außenpolitische Entscheidungen innenpolitisch sehr sensibel reagiert wird. Auch das ist ein gravierender Unterschied zu anderen Regionen, der den Spielraum für eine kooperative Sicherheitspolitik erheblich einschränkt.

Staatenzerfallskriege und regionale Konflikte: Afrika

Afrika gilt seit langem als „Kontinent der Kriege“. In den 90er Jahren wurde dieses Bild weiter akzentuiert durch Staatszerfallsprozesse.

Sehr heterogene Szenarien mit einer Vielzahl von Bedrohungsdimensionen finden sich in Subsahara-Afrika. Afrika gilt seit langem als „Kontinent der Kriege“, gezeichnet durch innerstaatliche Konflikte, regionalisierte Bürgerkriege, gewaltsame Staatszerfallprozesse, Ressourcenkonflikte, Genozide und Sezessionskriege. Auch in den 90er Jahren wurde dieses Bild weiter akzentuiert durch die Staatszerfallsprozesse und Bürgerkriege in Sierra Leone, Zaire/Kongo, in Somalia und Liberia sowie den Völkermord in Ruanda. 2003 zählte die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung in elf der 44 Länder südlich der Sahara Kriege und in weiteren fünf bewaffnete Konflikte.

Im westlichen Afrika ist die Ära der Militärputsche zwar vorbei, doch wird die sicherheitspolitische Landschaft vor allem in der Mano River Union seitdem durch eine Reihe gewalttätiger Konflikte und massiven Staatszerfall erschüttert, die die Stabilität der ganzen Region gefährden. Nach über zehn Jahren Krieg, begleitet von systematischen Menschenrechtsverletzungen und massiven Fluchtbewegungen, sind Sierra Leone und Liberia völlig und Guinea teilweise zerstört. Die in den Weltmarkt integrierten Bürgerkriegsökonomien spielten eine entscheidende Rolle, dass die Konflikte so nachhaltig finanziert werden konnten. Der Erlös aus dem Export von Rohdiamanten war die Haupteinnahmequelle gleich mehrerer Konfliktparteien. Nigeria ist ebenfalls von zahlreichen innerstaatlichen Konflikten durchzogen, die die westafrikanische Regionalmacht zunehmend destabilisieren. Abgesehen vom Unabhängigkeitskonflikt in der Casamance sind die Staaten in der Sahel-Region stabiler. Massenarmut, zyklische Ernährungskrisen und die fortschreitende Desertifikation werden hier als zusätzliche sicherheitspolitische Probleme gesehen.

Eine Insel der relativen Ruhe ist Ostafrika. Die innenpolitische Situation von Kenia, Tansania und Uganda ist für afrikanische Verhältnisse stabil. Massive Kriminalität, Waffenschmuggel (vor allem an der Grenze zu Somalia), HIV/AIDS (mit niedrigeren Raten als in den anderen Subregionen des Kontinents) sowie vor allem internationaler Terrorismus stehen ganz oben auf der ostafrikanischen Sicherheitsagenda. Probleme für die regionale Sicherheit ergeben sich vor allem durch die Beteiligung Ugandas im Kongokonflikt sowie durch die zahlreichen ungelösten und schwelenden Konflikte, die Ostafrika umgeben (Südsudan, Somalia und die ethnischen Konflikte in Ruanda/Burundi). Am Horn von Afrika bleibt Somalia, wo es seit 1991 keine staatlichen Strukturen mehr gibt, ein besonderes Risiko. Somalia ist eine Chaosmacht par excellence, in der sich zahlreiche verfeindete Clans bekriegen und die seit einigen Jahren auch als Rückzugsgebiet für El-Kaida Kämpfer gilt. Strittige territoriale Fragen wie zwischen Äthiopien und Eritrea, Minderheitenprobleme vor allem im Vielvölkerstaat Äthiopien, der über 80 Ethnien umfasst sowie zahlreiche Ernährungskrisen im Armenhaus Afrikas tragen darüber hinaus zu der instabilen Lage am Horn von Afrika bei. In Zentralafrika ist der Kongo-Konflikt das beherrschende Problem für die Region. Der Konflikt mit bewaffneten Interventionen von sieben Staaten gilt als Afrikas „erster Weltkrieg“ und hat seit 1994 über vier Millionen Opfer gefordert. Heute ist die Auseinandersetzung vor allem ein Raubkrieg um Ressourcen und Rohstoffe wie Diamanten, Gold und Coltan.

Nach dem Ende der Bürgerkriege in Angola und Mosambik sieht sich im südlichen Afrika keiner der Staaten akuten Kriegshandlungen gegenüber. Unsicherheit entsteht vor allem aus den Machtexzessen der Regierungen, oft kombiniert mit gewalttätigen Konfrontationen zwischen Regierung und Opposition. Der Konflikt in Simbabwe über die Präsidentschaftsnachfolge und die Landreform dürfte paradigmatisch für diese Art der Auseinandersetzung sein. Stärker als jede andere Region der Welt ist das südliche Afrika zudem von der Pandemie HIV/AIDS betroffen, die mehr und mehr die ohnehin fragilen gesellschaftlichen Strukturen zersetzt.¹ Armut, Unterentwicklung, Krankheiten, die politische Bedrohung von Regimesicherheit sowie cross-border Probleme (Migration, illegaler Handel) sind sicherheitspolitische Prioritäten, die im südlichen Afrika auf der Agenda stehen. Internationaler Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen spielen dagegen kaum eine Rolle.

Zusammengefasst identifizieren die AU und die subregionalen Organisationen in ihren sicherheitspolitischen Strategien eine Vielzahl sich überschneidender Ursachen für die sicherheitspolitisch sehr prekäre Situation in Afrika: Dazu gehören die Kriminalisierung des Staates durch die okkupierenden Gruppen („Staat als Beute“), ökonomische Faktoren wie die Konkurrenz um wertvolle Ressourcen (weltwirtschaftlich integrierte Bürgerkriegsökonomien), ökologische Faktoren wie die Konkurrenz um knappe Güter (Land, Wasser, Brennholz) und genuin politische Faktoren wie die Schwäche der Zivilgesellschaft, schwache oder fehlende Institutionen bis hin zum Staatszerfall sowie die Politisierung ethnisch-kultureller Unterschiede. Potenziert werden diese Faktoren dadurch, dass sich innerstaatliche Konflikte oft sehr rasch zu regionalen Auseinandersetzungen entwickeln.

Eine Vielzahl sich überschneidender Ursachen tragen zur sicherheitspolitisch prekären Situation Afrikas bei: die Kriminalisierung des Staates, ökonomische, ökologische und genuin politische Faktoren.

¹ Nicht zuletzt stellt die hohe Infektionsrate vor allem unter Soldaten – die Angaben schwanken zwischen 17 und 60% – ein großes Problem auch für den Aufbau regionaler peacekeeping facilities im Rahmen von SADC dar.

Klassische Bedrohungen und neue Risiken: Asien

Asien weist vielfältige offene und unterschwellige Rivalitäten und Konflikte auf. Stärker als in anderen Regionen prallen die hegemonialen Interessen unterschiedlichster größerer Länder aufeinander.

Asien weist vielfältige offene und unterschwellige alte Rivalitäten und Konflikte auf. Stärker als in anderen Regionen prallen in den verschiedenen Subregionen Asiens die hegemonialen Interessen unterschiedlichster größerer Länder wie China, Russland, den USA, Japan, Indien oder – mit Abstrichen – Indonesien aufeinander. Neben den Kernkonflikten Taiwan, Nordkorea und Kaschmir gibt es eine Reihe von territorialen Konflikten, die sich in erster Linie auf strategisch wichtige Seefahrtsstraßen beziehen. Der größte Teil des südchinesischen Meeres mit den Spratly Inseln wird von China beansprucht, das sich gegen die Besitzansprüche von Vietnam, Taiwan, den Philippinen, Malaysias und Bruneis seine eigene „Karibik“ schaffen möchte. Neben den vermuteten Öl- und Erdgasvorkommen und den Fischereigründen kreuzen sich in diesen Gewässern einige der befahrensten und international sowie regional wichtigsten Wasserstraßen. So passieren z.B. 85% der japanischen Ölimporte diese Route. Nach Schätzung der UNO sind in den kommenden Jahren weltweit ca. 140 Grenzkonflikte auf See denkbar – der Löwenanteil in Südostasien. Ein weiteres Streitobjekt zwischen China, Japan und Taiwan sind die Senkaku-Inseln. Auch im südlichen Asien gibt es eine Reihe von Ressourcenkonflikten, in erster Linie um den Zugang zu Trinkwasser.

In der Region lässt sich in den letzten Jahren eine rasante Aufrüstung verzeichnen – Resultat ist u.a. eine hohe Dichte an Atommächten.

Als Konsequenz der schwelenden und offenen Konflikte lässt sich in der Region in den letzten Jahren eine rasante Aufrüstung verzeichnen. Dazu zählt nicht nur die mit China, Indien, Pakistan und Nordkorea hohe Dichte an Atommächten, die die Gefahr einer nuklearen Eskalation präsenter macht und vor allem mit Blick auf die Proliferation von Massenvernichtungswaffen erhebliche sicherheitspolitische Probleme aufwirft. Auch die konventionelle Aufrüstung, wie z.B. der zügige Ausbau der chinesischen Seestreitkräfte oder aktuell das japanische Rüstungsprogramm, wurde in den letzten Jahren vorangetrieben. Ostasien verfügt bereits jetzt über einige der größten Streitkräfte der Welt. Nachdem sich die Länder von der Asienkrise erholt haben und sich die Haushaltslage wieder entspannte, wird nun die Aufrüstung wieder unvermindert fortgeführt.

In Südostasien gehen Risiken für Sicherheit und Stabilität weniger von zwischen-staatlichen als vielmehr von innerstaatlichen Konflikten aus.

Im Vertrag von Bangkok (1995) haben die ASEAN-Staaten Südostasien zur atomwaffenfreien Zone erklärt; und abgesehen von den Streitigkeiten um die Wasserstraßen gehen in dieser Subregion die Risiken für Sicherheit und Stabilität weniger von zwischenstaatlichen als vielmehr von innerstaatlichen Konflikten aus. Die Region ist alles andere als homogen; sie umfasst Länder mit unterschiedlichsten ethnischen, kulturellen und religiösen Wurzeln. Trotz ihrer langen Traditionen sind die meisten Länder relativ jungen Ursprungs. Die Grenzziehungen sind zu einem Großteil künstlich und führen zu vielen sprachlichen, religiösen und ethnischen Minderheiten. Zahlreiche separatistische Auseinandersetzungen und innerstaatliche, bürgerkriegsähnliche Konflikte – wie z.B. in Indonesien oder auf den Philippinen, Nepal und Sri Lanka in Südasien – zeichnen noch heute das Bild der Region. Die meisten Auseinandersetzungen werden auf innenpolitische Ursachen zurückgeführt, fast alle Konflikte haben jedoch eine regionale Dimension.

Als erhebliche Risiken werden neben den religiösen und ethnischen Auseinandersetzungen grenzüberschreitende Kriminalität wie Drogen-, Menschen- und Waffenhandel Wanderungs- und Flüchtlingsbewegungen, soziale Spannungen

sowie die Streitigkeiten über die Nutzung von Ressourcen (Irrigationswasser, Fischgründe) genannt. In der Straße von Malacca haben sich – nicht zuletzt aufgrund eines fragilen Indonesiens – neue Gewaltakteure wie z.B. eine moderne Form der Piraterie aber auch terroristische Gruppen festgesetzt. Von Seiten der USA wurde Süd-/Südostasien als „zweite Front“ in der Terrorismusbekämpfung identifiziert.

In *Zentralasien* wurden in den letzten Jahren zwar eine Reihe von Grenzkonflikten beigelegt (wie z.B. zwischen Kasachstan und Turkmenistan oder zwischen Usbekistan und Kirgisien) dennoch gibt es nach wie vor zahlreiche offene Grenzverläufe. Insbesondere der zunehmende Boden- und Wassermangel könnte diese Konflikte wieder verschärfen. Nicht zu unterschätzen sind auch die ökologischen Gefährdungen. Vor allem die toxischen Salze des stark geschrumpften Aralsees machen aus Teilen Usbekistans, Kasachstans und Turkmenistans ein kontaminiertes ökologisches Katastrophengebiet, in dem 20 Millionen Menschen leben.

Zentralasien ist nach der Auflösung der Sowjetunion wieder näher an die asiatischen Nachbarn im Süden und damit auch an ihre Probleme herangerückt. Im Schatten Afghanistans gilt Zentralasien heute als eine wichtige Transitregion für Drogenhandel. Seit den Anschlägen in Taschkent 1999 steht das Problem des internationalen Terrorismus und die Infiltration radikaler Islamisten aus den Nachbarländern zumindest für Usbekistan auf der sicherheitspolitischen Agenda ganz oben. Innenpolitisch sind die zentralasiatischen Regierungen den Konfliktpotentialen kaum gewachsen. Die defekten demokratischen Strukturen und die z.T. offen autokratischen Regime bergen – wie jüngst die Unruhen in Kirgisien und Usbekistan gezeigt haben – erhebliches Destabilisierungspotential für die Region. Aufgrund der Infrastruktur (Forschungsreaktoren, Wissenschaftler) und der Uranvorkommen – Kasachstan besitzt ein Viertel der weltweiten Uranreserven und Kirgisien und Usbekistan gehören zu den führenden Produzenten von schwach angereichertem Uran – ist Zentralasien auch mit Blick auf das Problem der Proliferation eine sensible Region.

Zentralasien ist nach der Auflösung der Sowjetunion wieder näher an die asiatischen Nachbarn im Süden und damit auch an deren Probleme herangerückt.

2.3 Neue Bedrohungsszenarien und Konfliktformationen

Ein breiterer Sicherheitsbegriff

Zwischen den Regionen variiert die sicherheitspolitische Wahrnehmung erheblich. Eine gemeinsame sicherheitspolitische „Südagenda“ gibt es nicht. Auch innerhalb mancher Regionen – besonders ausgeprägt im Nahen Osten sowie in Ostasien – ist eine Verständigung über die Perzeption von Bedrohungen oft schwierig bzw. findet nicht statt. Von der „Bedrohungstrias“ der Länder des Nordens spielen in der Wahrnehmung in den südlichen Regionen vor allem die Ausstrahlungseffekte zerfallender Staaten eine Rolle. Zwar ist die Gefahr von Proliferation in Regionen wie dem Mittleren Osten oder Zentralasien durchaus gegeben, in den meisten Bedrohungsanalysen spielt sie jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Mit dem Problem des internationalen Terrorismus verhält es sich wiederum etwas anders: Nicht nur sind eine Reihe von Regionen direkt davon betroffen (Maghreb, Golfstaaten, Ostafrika, Südostasien, Südasien). Auch werden andere Regionen (wie z.B. Lateinamerika), wo dieses Problem nicht oberste Priorität hat, durch den

Zwischen den Regionen variiert die sicherheitspolitische Wahrnehmung erheblich. Eine gemeinsame sicherheitspolitische „Südagenda“ gibt es nicht.

Zumindest auf der deklaratorischen Ebene haben die meisten Regionalorganisationen einen breiten Sicherheitsbegriff übernommen und betonen auch ökonomische und soziale Bedrohungen.

„war on terror“ indirekt dazu gezwungen, sich stärker mit der Terrorismusproblematik zu beschäftigen – mit z.T. polarisierenden Auswirkungen in manchen Regionalorganisationen (OAS).

Zumindest auf der deklaratorischen Ebene haben die meisten Regionalorganisationen einen breiten Sicherheitsbegriff übernommen und betonen prominenter als in den Analysen des Nordens auch ökonomische und soziale Bedrohungen. Explizit finden lassen sich die breiteren Definitionen von Sicherheit in den Erklärungen der AU, des ARF-ASEAN sowie bei der OAS und dem MERCOSUR, wo die Abkehr von der „Doktrin der nationalen Sicherheit“ einen signifikanten Wechsel bedeutet. Die in den jüngsten Berichten zur UN-Reform („Towards a more secure world“, „In Larger Freedom“) zusammengestellten globalen „Bedrohungslisten“ fassen die wichtigsten sicherheitspolitischen Risiken zusammen und decken sich weitgehend mit den regionalen Problemlisten: Ökonomische und soziale Bedrohungen, einschließlich Armut, Krankheiten und Umweltzerstörungen; Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten, einschließlich Bürgerkriege und Genozid; Nukleare, radiologische, chemische und biologische Waffen; Terrorismus und grenzüberschreitende Kriminalität. Allerdings dürfte es sich bei der Einigung auf eine umfangreichere sicherheitspolitische Agenda oft um einen Scheinkonsens handeln. Die Agenden sind z.T. so breit formuliert, dass sich alle Regierungen mit ihrer Problempersonal wiederfinden können, sich daraus aber noch keine sicherheitspolitischen Prioritäten oder Strategien ergeben.

Dennoch: Der lange Zeit dominierende realistische Sicherheitsbegriff wird nun von vielen Regierungen und Organisationen als zu eng und zu rigide erachtet. Die Grundannahmen dieses Konzeptes – die Bedrohungen kommen in der Regel von außen, sind primär militärischer Natur und erfordern auch eine militärische Antwort (Stichwort: Landesverteidigung) – greifen zu kurz. Die mehrdimensionalen Sicherheitsbegriffe sind nun sowohl vertikal tiefer (Sicherheit für wen?) als auch horizontal breiter (Sicherheit vor was?) als der realistische Sicherheitsbegriff. Aus der mittlerweile recht illustren Schar an breiteren Sicherheitsbegriffen, die z.T. nicht sehr trennscharf oft mehr Verwirrung denn Klarheit stiften, sollen hier nur die genannt werden, die in den Diskussionen am prominentesten vertreten sind:

Das Konzept der menschlichen Sicherheit garantiert Menschen ein Leben in Freiheit vor Mangel und Angst.

Das Konzept der *menschlichen Sicherheit* (human security), das von der UNDP entwickelt wurde und auf das sich einige multilaterale Organisationen aber auch eine Reihe von außenpolitischen Konzepten verschiedener Länder beziehen², rückt statt der Staaten oder Regime die Gefährdungen von Individuen in den Vordergrund. Das doppelte Ziel, das von UN-Generalsekretär Kofi Annan beim Millenniumsgipfel formuliert wurde, ist es, Menschen ein Leben in Freiheit vor Mangel und Angst zu sichern. Menschliche Sicherheit verfolgt damit einen universellen Anspruch.³ Die von der UNDP identifizierten sieben Elemente von human security,

² Zum Human Security Network gehören Österreich, Kanada, Chile, Slowenien, Griechenland, die Niederlande, Irland, Jordanien, Mali, Norwegen, die Schweiz und Thailand.

³ “The concept of security has too long being interpreted narrowly [...] Forgotten were the legitimate concerns of ordinary people who sought security in their daily lives [...] Human security can be said to have two main aspects. It means, first safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life – whether in homes, in jobs or in communities” (UNDP).

zeigen, dass die Quellen menschlicher Unsicherheit freilich zahllos sind: ökonomische (z.B. Freiheit von Armut), gesundheitliche (z.B. Zugang zu Medikamenten) und ökologische Sicherheit (z.B. Schutz vor Verschmutzung) sowie Ernährungssicherheit zählen ebenso dazu wie persönliche (z.B. Schutz vor Folter), gesellschaftliche (z.B. das Überleben von traditionellen Kulturen) und politische (z.B. politische und bürgerliche Rechte) Sicherheit. Das Konzept greift damit auch auf eine Vielzahl an Bearbeitungsstrategien zurück, in die die unterschiedlichsten Akteure (Regierungen, internationale Organisationen, NGOs, Privatwirtschaft) eingebunden sind. Vornehmliches Ziel ist nicht nur der unmittelbare Schutz sondern auch das längerfristige „empowerment“ der Betroffenen.

Das Konzept der *umfassenden Sicherheit* (comprehensive security), das ursprünglich bereits in den 70er Jahren von Japan entwickelt wurde, findet vor allem im (südost)asiatischen Raum Anwendung. Es geht ebenfalls über die traditionellen militärischen Bedrohungen hinaus und bezieht auch andere, nichtmilitärische Risiken wie z.B. Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, Migration, Umweltverschmutzung oder Hunger in die sicherheitspolitischen Überlegungen mit ein. Umfassende Sicherheit berücksichtigt damit sowohl innenpolitische als auch externe Destabilisierungsfaktoren. Die meisten Länder z.B. der ASEAN-Region sahen in der Vergangenheit in einer stabilen und ökonomisch prosperierenden innenpolitischen Entwicklung eine wichtige Voraussetzung, um die nationalen sicherheitspolitischen Ziele zu erreichen. Nach wie vor steht in den nationalen Strategien jedoch der Schutz des Territoriums (und des Regimes) im Vordergrund. Der Staat ist das zentrale Objekt von Sicherheit. Um diese Sicherheit zu gewährleisten, setzten die Länder in den letzten Jahren zwar verstärkt auch auf eine regionale Kooperation, freilich unter der Prämisse, dass die Souveränität eines jeden Landes gewahrt bleibt und es keine Einmischung in die „inneren Angelegenheiten“ des Staates gibt.

Unter dem Stichwort „*erweiterte Sicherheit*“ findet dieses Konzept stärker nach außen gerichtet auch in die sicherheitspolitischen Überlegungen einer Reihe von europäischen Ländern und multilateralen Bündnissen Eingang. Bereits 1991 hat die NATO auf der Suche nach neuen Aufgaben festgehalten, dass in Zukunft nicht mehr eine bewusste *feindliche Bedrohung* des Territoriums des Bündnisses sondern *diffuse Risiken* im Mittelpunkt der sicherheitspolitischen Analyse stehen werden. Den „neuen Risiken“ soll strategisch mit Dialog und Kooperation aber auch mit militärischer Krisenbewältigung begegnet werden. Die militärische Option („out of area“) wird aus dieser Sicht den politischen und ökonomischen Maßnahmen gleichgestellt. Im deutschen Konzept wiederum umfasst erweiterte Sicherheit drei Dimensionen: *Umfassende Sicherheit* muss angesichts der Vielfältigkeit der Konfliktursachen über ein breites Spektrum von politischen, wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Instrumenten verfügen. Über Integration, Kooperationen sowie durch das Zusammenwirken von internationalen Organisationen muss *gemeinsame Sicherheit* hergestellt werden, da kein Staat alleine mehr Frieden und Sicherheit gewährleisten kann. Und schließlich muss *präventive Sicherheit* dafür sorgen, dass potentielle Konfliktursachen politisch und wirtschaftlich bearbeitet aber auch militärisch bekämpft werden.

Das Konzept der *umfassenden Sicherheit* geht ebenfalls über die traditionellen militärischen Bedrohungen hinaus und bezieht andere, nicht-militärische Risiken ein.

Das verwandte Konzept der „*erweiterten Sicherheit*“ stellt die militärische Option den politischen und ökonomischen Maßnahmen gleich.

Umfassenderen Sicherheitsbegriffen fällt es schwer, den breiteren Blick auf die Konfliktursachen mit den Erfordernissen klar umrissener und umsetzbarer sicherheitspolitischer Strategien zusammen zu bringen.

Probleme der erweiterten Sicherheitsbegriffe

Bisher fällt es der Debatte über umfassendere Sicherheitsbegriffe schwer, den notwendigen breiteren Blick auf die Konfliktursachen und die Heterogenität der unterschiedlichen nationalen und regionalen Bedrohungsszenarien mit den Erfordernissen für klar umrissene und umsetzbare sicherheitspolitische Strategien zusammen zu bringen.

Der „shotgun approach“ der menschlichen Sicherheit erlaubte es, dass sich eine heterogene Koalition von internationalen Organisationen, Regierungen und NGOs hinter diesem Label versammelt. Als Kampagnenmotto konnte es bereits eine Reihe von konkreten Erfolgen verzeichnen – wie z.B. das Abkommen gegen Anti-Personenminen. Als politische Handreichung für eine kooperative Sicherheitspolitik scheint es jedoch ungeeignet zu sein. So macht der explizit integrative Ansatz es schwierig, (sicherheits)politische Prioritäten festzulegen und zwischen menschlicher Sicherheit und menschlicher Entwicklung zu unterscheiden. Mit dem Begriff der „menschlichen Sicherheit“, so scheint es, soll ein neuer Referenzrahmen für entwicklungspolitische Ziele gespannt werden. Im Fahrwasser der seit den Anschlägen auf das World-Trade-Center gesteigerten Aufmerksamkeit für die unterschiedlichsten Facetten von Sicherheit soll diesen Zielen zu mehr Bedeutung verholfen werden. Statt Sicherheit zum allumfassenden Bezugspunkt und Kriterium von Politik zu machen und z.B. Armut vornehmlich als Sicherheitsrisiko zu begreifen, scheint es jedoch sinnvoller, die Eigenständigkeit von entwicklungspolitischen Aufgaben zu bewahren und die Durchsetzung eines Großteils der Dimensionen von „menschlicher Sicherheit“ stärker an konkrete Rechte zu binden, wie dies z.B. im Falle der Menschenrechte geschieht. Von einer Reihe von Kritikern wird zudem darauf verwiesen, dass sich die Entwicklungspolitik hier die falschen „Weggefährten“ ausgesucht hat: Sicherheit bedeute auch immer den Schutz vor und gegen Andere. Mit der „Versicherheitlichung“ verschiedenster Dimensionen der gesellschaftlichen Entwicklung könnten so auch neue Legitimationsquellen für militärische Interventionen oder andere Abwehrmaßnahmen zum Schutz der eigenen Sicherheit erschlossen werden.

Das Konzept der umfassenden und der erweiterten Sicherheit hat zwar ebenfalls ein breiteres Verständnis der Quellen von Unsicherheit, doch sind Staaten oder Allianzen nach wie vor das maßgebliche Ziel von Sicherheitsüberlegungen. Zudem ist das Konzept der erweiterten Sicherheit sehr bedeutungslos: Soll gemeinsame Sicherheit über eine multilaterale Sicherheitsordnung im Rahmen von OSZE/UNO oder durch Bündnisse mit strategisch wichtigen Partnern hergestellt werden? Werden die Regionen des Südens eher als ein „globales Sicherheitsrisiko“ für die NATO-Staaten begriffen und damit das Konzept im Sinne einer Neuauflage einer – nun südwärts – gerichteten Containment-Politik interpretiert oder werden auch die verschiedenen Sicherheitsinteressen des Südens berücksichtigt? Wird präventive Sicherheit eher militärisch (siehe USA) oder im Sinne einer mittel- und langfristigen (entwicklungs)politischen und ökonomischen Vorbeugung ausgestaltet? Zwar gibt es fast in jeder Region gewichtige Ausnahmen (Arabisch-Israelischer Konflikt, Korea Konflikt, Taiwan-Frage, Kaschmir-Konflikt), doch nimmt insgesamt die Bedeutung zwischenstaatlicher Konflikte ab. In Regionen freilich, in denen die traditionellen Bedrohungsszenarien nach wie vor die Wahrnehmung von Sicherheit bestimmen, bleiben andere Risiken zweitrangig (Naher Osten). In anderen Regionen, in denen sich die Gefahr einer militärischen Konfrontation zwischen zwei

Staaten verringerten (wie z.B. in Lateinamerika) bzw. die Ursachen der neuen Konflikte präsenter sind (wie z.B. in Afrika), gewinnen dagegen auch im regionalen Bewusstsein andere Problemlagen an Bedeutung für die regionale Sicherheit.

Regionale Konfliktformationen und der Wandel kriegerischer Auseinandersetzungen

Die Sicherheitsinteressen und Bedrohungswahrnehmungen der einzelnen Länder im Süden hängen heute zumeist weniger von weltpolitischen Konflikten sondern vielmehr von den Beziehungen und den Entwicklungen innerhalb einer Region ab. In vielen (Sub)regionen des Südens haben sich *(sub)regionale Konfliktformationen* (regional security complexes) herausgebildet. Diese „Sicherheitsregionen“ (Buzan) zeichnen sich typischer Weise durch miteinander verbundene sicherheitspolitische Prozesse aus: Dazu gehören institutionelle Schwächen eines oder mehrerer Staaten, informelle Ökonomien, Migration, transnationale Guerillaaktivitäten, Schmuggel, ökologische Katastrophen oder Ressourcenausbeutung. Die primären Sicherheitsinteressen der Staaten sind in einem solchen System so eng miteinander verbunden, dass sie nicht losgelöst voneinander betrachtet werden können. Westafrika, Kolumbien und seine Nachbarn sowie die zentralasiatischen Republiken um den Aralsee sind anschauliche Beispiele für solche Systeme. Wie das Beispiel des Nahen Ostens oder Südasiens zeigt, bedeutet die Existenz eines regionalen Sicherheitskomplexes aber nicht per se, dass es auch eine gemeinsame sicherheitspolitische *Wahrnehmung*, bzw. Kooperation gibt.

Heftigster Ausdruck solcher regionaler Konfliktformationen sind die sogenannten „neuen Kriege“ (Kaldor), von denen über 90% in den Regionen des Südens stattfinden. Während Begriffe wie „Staat“, „Internationales System“ und „Krieg“ zum traditionellen Kernbestand der Internationalen Beziehungen gehören, bilden „Staatszerfall“, „Globalisierung“ und „post-nationalstaatliche Konflikte“ (Duffield) die Trias, die das Feld der bewaffneten Konflikte im 21. Jahrhundert abstecken. Das Kriegs- und Konfliktgeschehen verlagert sich zunehmend in die Gesellschaften hinein. „Innerstaatliche Kriege“ sind in den letzten Jahrzehnten zum dominanten Kriegstypus geworden, doch ist diese Bezeichnung oftmals verkürzt. Viele Konflikte haben zwar innerstaatliche Ursachen, greifen jedoch oft sehr rasch auf Nachbarstaaten und eine ganze Region über.

Unter dem brüchigen Glacis des Nationalstaates bestehen Strukturen, die nicht Stabilität schaffen, sondern Ursache für Konflikte sind. Der Formwandel von kriegerischen Konflikten wird zumeist auf die Krise der Staatlichkeit zurückgeführt, die sich insbesondere in vielen Regionen des Südens beobachten lässt. Staaten sind schwach, gescheitert oder völlig zerfallen. Die Auflösung des Gewaltmonopols, schwache Institutionen und eine mangelnde legitimatorische Verankerung des Staates in der Gesellschaft gelten als eine wichtige Voraussetzung, bzw. als Begleiterscheinung der Eskalation gewalttätiger Auseinandersetzungen. „Staatenzerfallskriege“, so Herfried Münkler, treten in vielen Regionen an die Stelle von „Staatenbildungskriegen“ zu Zeiten der Entkolonisierung. Autokratische Herrschaft und eine neopatrimoniale Politik, häufig begleitet von systematischer Korruption, diskreditieren die staatlichen Institutionen. Der Mangel an robuster Staatlichkeit und gemeinwohlorientierten Eliten stärkt wiederum andere, substaatliche Strukturen: Während in den „Schattenstaaten“ die Loyalität des „Staatsbürgers“ abnimmt, gewinnen ethnische und religiöse Bindungen sowie die soziale Kontrolle von Clans und lokalen Machthabern an Bedeutung.

In vielen (Sub)regionen des Südens haben sich (sub)regionale Konfliktformationen herausgebildet.

„Staatszerfall“, „Globalisierung“ und „post-nationalstaatliche Konflikte“ bilden die Trias, die das Feld der bewaffneten Konflikte im 21. Jahrhundert abstecken.

Der Formwandel von kriegerischen Konflikten wird zumeist auf die Krise der Staatlichkeit zurückgeführt.

Die „neuen Kriege“ zeichnen sich durch ein hohes Maß an Diffusion, Irregularität und Asymmetrie aus.

Die Informalisierung der Auseinandersetzungen führt dazu, dass Konflikte kaum noch durch ein Abkommen zwischen Konfliktparteien beendet werden können.

Wichtig scheint es deshalb zu sein, in den regionalen Sicherheitskomplexen den Blick stärker auf *gesellschaftliche Sicherheit* zu lenken.

Die „neuen Kriege“ zeichnen sich durch ein hohes Maß an Diffusion, Irregularität und Asymmetrie aus. All jene Grenzziehungen, die – zumindest in der Clausewitz'schen Vorstellung – den klassischen Krieg kennzeichneten, z.B. zwischen Regierung, Armee und Bevölkerung, zwischen Kombattanten und Zivilisten, zwischen eigenem und fremden Territorium und zwischen Politik und Ökonomie, verwischen. Oft wird der zerfallende Staat und seine Truppen selbst zum Gewaltakteur. Er ist jedoch nur einer unter vielen: verschiedenartigste Gruppen wie paramilitärische Einheiten, Rebellenorganisationen, Polizeikräfte, kriminelle Banden und sog. „sobels“ (soldiers by day and rebels by night) bestimmen die Dynamik der Konflikte. Dabei steht nicht mehr primär die Eroberung der Staatsgewalt im Zentrum. Vielmehr dominieren andere Ziele, wie z.B. Identitätspolitik oder die Aneignung von (lokalen) Reichtumsquellen, Energieressourcen, etc. In vielen dieser Konflikte wird die Zivilbevölkerung durch Vertreibung, Verfolgung, Vergewaltigung und Ermordung systematisch vereinnahmt. Kriegsökonomien entstehen, durch die die Kampfhandlungen finanziert werden, die aber auch selbst die Grundlage von Konflikten sind. Staatlichkeit scheint hier oft nur den Anschluss von regionalen Kriegsherren an den Weltmarkt zu versperren, sofern dieser etwas zu liefern hat: seien es Diamanten, Opiate oder Frauen. Oft vermischen sich vielfältige Konfliktursachen und die Informalisierung der Auseinandersetzungen führt letztlich auch dazu, dass Konflikte weniger durch ein Abkommen zwischen Konfliktparteien beendet werden sondern über längere Zeit auslaufen bzw. schwächer werden – aber auch rasch wieder aufflammen können.

Wichtig scheint es deshalb zu sein, in den regionalen Sicherheitskomplexen den Blick stärker auf *gesellschaftliche Sicherheit* zu lenken. Im Unterschied zu menschlicher Sicherheit spielt hier weniger „[...] das Überleben des Planeten als [vielmehr] konkrete Fragen von Migration und Flucht, von wechselseitiger Stabilisierung und Destabilisierung, von ökonomischem Austausch und wirtschaftlicher Konkurrenz eine Rolle“ (Tobias Debiel). Der Fokus auf gesellschaftliche Sicherheit rückt neben dem Staat, der nach wie vor zentral ist für das Verständnis von Sicherheit, auch – ethnisch, religiös oder anders definierte – gesellschaftliche Großgruppen und Kollektive in den Mittelpunkt. Für einen praktikablen Sicherheitsbegriff ist es mit Blick auf die regionalen Dynamiken außerdem sinnvoll, sich auf für diese Sicherheitskomplexe existentiellen Bedrohungen zu konzentrieren. Generell ist es schwierig, diese „existentiellen Bedrohungen“ genauer zu fassen. Theoretisch können alle erdenklichen Probleme zu potentiellen Sicherheitsrisiken erklärt werden. Globale Probleme, wie sie z.B. der Ansatz der „menschlichen Sicherheit“ summiert, werden jedoch nicht in jeder Gesellschaft, nicht in jedem Sicherheitskomplex per se als unmittelbare Bedrohung aufgefasst. „Versicherheitlichung“ (Securisation) bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Probleme in der Wahrnehmung der politischen Eliten aber auch wichtiger gesellschaftlicher Gruppen und der öffentlichen Meinung nicht mehr ignoriert („Nicht-Politisiert“) bzw. politisch routinisiert sondern extrem politisiert werden.⁴ Die bloße Verwaltung des Problems reicht nun nicht mehr aus, sondern Notmaßnahmen werden erforderlich, die zumeist außerhalb der gängigen politischen Prozesse liegen. In regionalen Sicherheitskomplexen, in den es auch eine Verständigung über gemeinsame Bedrohungen gibt, findet die Bewältigung dieser Aufgaben dann idealer Weise in regionalen Strukturen statt.

⁴ Zuweilen gibt es auch umgekehrte Prozesse, bei denen ein sicherheitspolitisches Problem z.B. durch Institutionalisierung oder durch die Alltäglichkeit von Notmaßnahmen routinisiert wird.

3. Sicherheit und Regionale Kooperation

3.1 Konjunkturen des Regionalismus

Regionalismus war stets auch ein Thema des Südens. Mit regionalen Initiativen werden eine Reihe von positiven Attributen verbunden: Neben der Förderung von ökonomischer und (sicherheits)politischer Kooperation sollen regionale Initiativen Staatsbildungs- und Demokratisierungsprozesse konsolidieren, die politische Transparenz erhöhen, Vertrauen schaffen, gemeinsame Normen und Werte befördern, den Einfluss von (regionalen) Hegemonen ausbalancieren und – vor allem in jüngerer Zeit – die negativen Auswirkungen der Globalisierung abfedern. Für die Länder des Südens waren regionale Ansätze in der Vergangenheit oft mit Unabhängigkeitsbestrebungen verknüpft. Heute verbinden Entwicklungsländer mit regionaler Integration auch die Chance in einer westlich dominierten internationalen Ordnung gehört zu werden, eigene Ideen und Probleme auf die globale Agenda zu setzen und an Durchsetzungsmacht zu gewinnen.

Heute verbinden Entwicklungsländer mit regionaler Integration auch die Chance, in einer westlich dominierten internationalen Ordnung gehört zu werden.

Der Regionalismus erlebte im 20. Jahrhundert unterschiedliche Konjunkturen. In den 60er und 70er Jahren wurden in Asien, Afrika und Lateinamerika nach dem Vorbild des europäischen Binnenmarktes eine Reihe von Freihandelsabkommen vereinbart. Die regionalen ökonomischen Kooperationen hatten jedoch aufgrund schwacher Institutionen, rein binnenorientierter Ökonomien, der Unterentwicklung und dem Erbe des Kolonialismus kaum Bestand. Zugleich gewannen aufgrund der Ost-West-Spaltung und der eingeschränkten Handlungsfähigkeit der UN regionale sicherheitspolitische Organisationen an Bedeutung. In vielen Regionen spiegelten politische und militärische Allianzen die Blockkonfrontation des Kalten Krieges wider. Teil der Eindämmungspolitik der USA war es, mit Organisationen wie der Southeast Asia Treaty Organization (SEATO), der Central Treaty Organization (CENTO) oder ANZUS (Australia, New Zealand and United States Treaty) einen hegemonialen sicherheitspolitischen Regionalismus aufzubauen. Die Versuche der Sowjetunion, neben dem Warschauer Pakt auch andere sicherheitspolitische Organisationen zu etablieren, waren – wie die Totgeburt der Idee Breschnews für eine asienweite Sicherheitskooperation zeigt – weniger erfolgreich. Doch auch die NATO-inspirierten Allianzen in Lateinamerika und Asien verloren rasch an Relevanz und Glaubwürdigkeit. Ihre Mitglieder erhielten von den USA nicht die gleichen Sicherheitsgarantien wie die westlichen Verbündeten. Zudem sahen viele Länder weniger den Kommunismus als Bedrohung als vielmehr die zahlreichen inner- und zwischenregionalen Konflikte, auf deren Lösung die Allianzen nicht ausgerichtet waren und die durch die klaren ideologischen Fronten dieser Form des Regionalismus z.T. noch weiter geschürt wurden. Durch die Entspannungspolitik Anfang der 70er Jahre verloren die Bündnisse dann rasch an Bedeutung.

In den ersten beiden Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg traten als eigentliche sicherheitspolitische Regionalorganisationen vor allem drei große politische Gruppen in Erscheinung: Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die

Arabische Liga und die Organization of African Unity (OAU) setzten sich zum Ziel, Konflikte zwischen ihren Mitgliedstaaten zu kontrollieren und friedlich beizulegen. Die OAU und die Arabische Liga wollten zudem über eine engere Kooperation den Prozess der Dekolonialisierung und der regionalen Autonomie weiter verstärken. Die Regionalverbände sahen sich jedoch damit konfrontiert, dass die zentralen Konflikte in der Region jeweils mit einem Land verknüpft waren, das nicht Mitglied in der Organisation war: Israel, Kuba und Südafrika. In vielen anderen Konflikten, wie z.B. in der Libanonkrise und dem Iran-Irakkrieg, im Tschad oder bei der Konfrontation zwischen Nicaragua und El Salvador, konnten die Regionalorganisationen nur wenig zu einer friedlichen Lösung beitragen.

Die Krise der Regionalorganisationen ging ab Ende der 70er Jahre einher mit dem Aufstieg einer Reihe subregionaler Organisationen (ASEAN, ECOWAS, GCC, OECS, FLS, SAARC, the Arab Cooperation Council, der Maghreb Union). Oft waren sie eine Reaktion auf Kriege und revolutionäre Entwicklungen in der unmittelbaren Nachbarschaft (wie z.B. die kommunistischen Siege in Indochina, die Invasion Vietnams in Kambodscha, die Revolution im Iran, dem Iran-Irak-Krieg oder den Entwicklungen in Nicaragua). Die, verglichen mit den regionalen Organisationen, größere ideologische Homogenität der subregionalen Einheiten erleichterte zwar die Kooperation, führte jedoch dazu, dass die Organisationen in vielen Konflikten eher parteiisch und damit konfliktverschärfend wahrgenommen wurden.

Die Doppelentwicklung mit den Anfängen der Globalisierungsdebatte und dem Ende der Systemkonfrontation versetzte regionalen Kooperationen einen neuen Schub.

Die Doppelentwicklung mit den Anfängen der Globalisierungsdebatte und dem Ende der Systemkonfrontation versetzte regionalen Kooperationen einen neuen Schub: Während in der „Triade-Konkurrenz“ zwischen Europa, Nordamerika und dem asiatisch-pazifischen Raum die ökonomische Integration als eine zentrale Voraussetzung galt, um im Wettbewerb bestehen zu können, wurden aufgrund der wachsenden Unzufriedenheit mit dem internationalen Handelssystem und die Unzugänglichkeit der Bretton Woods Institutionen für die Belange der Entwicklungsländer ökonomische Kooperationen auch für andere Regionen wieder attraktiver. Das Ende der Blockkonfrontation, die seit Jahrzehnten zahlreiche Regionen polarisierte, war zudem ein wichtiger Faktor für den Auftrieb regionaler sicherheitspolitischer Kooperationen. Vor allem in Europa, dem südlichen Afrika und Südostasien führte dies zu integrativen Effekten und zu einer besseren Kooperation. Zwar war Lateinamerika mit Ausnahme Kubas vom Kalten Krieg nicht direkt wohl aber indirekt durch die von den USA in vielen lateinamerikanischen Ländern geförderte autoritäre „nationale Sicherheitsdoktrin“ betroffen. Der Antikommunismus konnte nun nicht mehr als Rationale autoritärer Regime dienen – ein Umstand, der zumindest indirekt den Demokratisierungsprozess erleichterte, der letztlich die Voraussetzung für eine bessere regionale Zusammenarbeit war. In anderen Regionen, wie in Südasien, dem Persischen Golf aber auch dem Nahen Osten haben sich die Konfliktlinien mit dem Ende des Kalten Krieges dagegen nicht grundsätzlich verändert. Auf dem Balkan und in Zentralasien schließlich entstanden durch die Zerfallsprozesse der „zweiten Welt“ neue regionale Konflikttherde.

Der Zerfall der Sowjetunion sowie der Teilrückzug der USA als weltweite Ordnungsmacht vergrößerten die Chancen regionaler Akteure, Probleme selbst zu lösen. Zugleich erhöhte sich jedoch auch der Druck auf die Regionen, ihre Konflikte

in eigener Regie zu bearbeiten. Denn nach dem Debakel der USA und der UN in Somalia („Mogadischu-Syndrom“) zeigten die westlichen Mächte deutliche Anzeichen einer Interventionsmüdigkeit; Die Bereitschaft, sich multilateral oder bilateral in Konflikte in den Regionen des Südens zu verstricken, sank. Auch das globale Modell im Rahmen der Vereinten Nationen krankte am mangelnden Einfluss und der Schwerfälligkeit der Weltorganisation bei der Lösung von Konflikten (Ex-Jugoslawien, Ruanda, Somalia). Funktionsfähige (Sub)regionale Initiativen wurden nun als bedeutende sicherheitspolitische Strukturelemente einer neuen Global Governance begriffen. In der „Agenda für den Frieden“ von Boutros Boutros Ghali 1992 wurden einflussreiche regionale Strukturen nicht mehr länger als Konkurrenzmodelle zu einem universalen System sondern als eine Vorbedingung für einen „gesunden Internationalismus“ gesehen.

Auch das globale Modell im Rahmen der Vereinten Nationen krankte am mangelnden Einfluss und der Schwerfälligkeit der Weltorganisation bei der Lösung von Konflikten.

3.2 Beispiele sicherheitspolitischer Arrangements in den Regionen des Südens

In vielen (Sub)Regionen haben sich in den letzten zehn Jahren unterschiedlichste sicherheitspolitische Arrangements herausgebildet, verfestigt oder neu ausgerichtet. In dieser knappen Übersicht können nur die wichtigsten Entwicklungen kurz dargestellt werden.

Lateinamerika – eine regionale Sicherheitsgemeinschaft?

Lateinamerika galt in den 70er und 80er Jahren noch als ein weitgehend fragmentierter Kontinent, der durch zahlreiche zwischenstaatliche Rivalitäten und Konflikte gekennzeichnet war. In den 90er Jahren bildete sich jedoch eine relativ dichte Struktur an multilateralen Beziehungen mit zahlreichen regionalen und subregionalen Foren und Organisationen heraus, in denen neben ökonomischen auch zunehmend sicherheitspolitische Fragen eine Rolle spielen (Rio Gruppe, Anden Gruppe, MERCOSUR, OAS). Eines der auffälligsten Muster der Entwicklung in Lateinamerika ist das enge Zusammenspiel zwischen Demokratisierung, regionaler Kooperation und Sicherheitspolitik. Die demokratische Entwicklung in den Ländern selbst sowie die regionale ökonomische Kooperation schufen die Grundlage für den Aufbau von Vertrauen und damit die Möglichkeit für sicherheitspolitische Zusammenarbeit. Die Tiefe der Kooperation und die Beziehungen der Staaten untereinander variieren freilich von Subregion zu Subregion. Drei Szenarien lassen sich in Lateinamerika identifizieren: Eine geoökonomische Subregion im Norden, die von den USA dominiert wird und vor allem Mexiko umfasst, aber auch die mittelamerikanischen Staaten berührt; eine unruhige Andenregion mit schwachen Regierungen und inneren Konflikten und eine weitgehend friedliche Zone im Süden, mit wachsender Integration, die vor allem auf der Annäherung zwischen Brasilien und Argentinien beruht. Tatsächlich lassen sich nur im Falle des Cono Sur erste Strukturen einer Sicherheitsgemeinschaft erkennen.

Die demokratische Entwicklung in den Ländern selbst sowie die regionale ökonomische Kooperation schufen die Grundlage für den Aufbau von Vertrauen und damit die Möglichkeit für sicherheitspolitische Zusammenarbeit.

Da die demokratische Entwicklung das Rückgrat der regionalen Kooperationen bildet und sich in Lateinamerika bisher die These vom „demokratischen Frieden“ bestätigte, wonach demokratische Staaten keinen Krieg gegeneinander führen,

Die Verteidigung der demokratischen Stabilität ist auch eine der vorrangigen Aufgaben der (sub)regionalen Organisationen.

ist die Verteidigung der demokratischen Stabilität auch eine der vorrangigen Aufgaben der (sub)regionalen Organisationen. Dazu gehören, z.B. im Rahmen der OAS die Förderung demokratischer Strukturen durch Wahlbeobachtungen (z.B. in Peru während der dritten Wiederwahl Fujimoris), technische Hilfe sowie Beratung und Schulungen (z.B. in Haiti). Die OAS kann nach dem Protokoll von Washington (1992) mit einer 2/3 Mehrheit Regierungen aus der Generalversammlung ausschließen, die eine demokratisch gewählte Regierung gewaltsam gestürzt haben. In der am 11. September 2001 in Lima verabschiedeten „Amerikanischen Demokratie-Charta“ verpflichten sich die Mitgliedstaaten der OAS umfassend zu Demokratie und zur Einhaltung der Menschenrechte und verbessern die präventiven Konfliktlösungsprozesse. Die Charta wurde formal das erste Mal im April 2002 angewendet, als die OAS zunächst den „Wandel der verfassungsrechtlichen Ordnung“ in Venezuela verurteilte, und sich dann als Vermittler zwischen Opposition und Regierung in die Gespräche über ein Referendum einschaltete. Auch auf subregionaler Ebene finden sich bei den MERCOSUR-Staaten (als Reaktion auf den gescheiterten Putschversuch Oviedos in Paraguay) und bei den Anden-Staaten (als Zusatzprotokoll zum Cartagena-Abkommen) „demokratische Klauseln“, die den Ausschluss von Regierungen erlauben. Die Institutionen verfügen damit über einen Mechanismus zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten in spezifischen Fällen. Das Prinzip der (militärischen) Nichtintervention schränkt freilich die Durchsetzungsfähigkeit dieser Abkommen ein.

Eine Reihe von Deklarationen und Beschlüssen beschäftigen sich sowohl mit den traditionellen als auch den „neuen“ Bedrohungen. Seit 1995 passierten allein 50 Resolutionen die OAS zu diesem Thema. Die traditionellen zwischenstaatlichen Sicherheitsrisiken sollen vor allem über eine Reihe von vertrauensbildenden Maßnahmen bekämpft werden. Dazu gehören der Austausch von Informationen (z.B. über Weissbücher) und Militärbeobachtern, Initiativen für eine bessere Transparenz der Militärausgaben, eine verbesserte Kommunikation in den Grenzgebieten, die Registrierung konventioneller Waffen bei der UN, Manöver mit gemeinsamen Waffensystemen und Vereinbarungen über die nukleare Kontrolle. Unter regionaler Führung wurden so vor allem auch Fortschritte bei den zivil-militärischen Beziehungen erzielt – eine der Kardinalfragen für Sicherheitspolitik in Lateinamerika.

Zwar wurden darüber hinaus zur Bekämpfung von Terrorismus, Drogenhandel und Geldwäsche bei der OAS in den letzten zehn Jahren neue Organe geschaffen, die jedoch überwiegend nur über eine schwache Infrastruktur und einen sehr begrenzten Einfluss verfügen. Aus Sicht der USA soll die OAS ein eigenes Beratungsorgan für militärische und sicherheitspolitische Fragen einrichten, das beim Inter American Defence Board angesiedelt sein soll. Die lateinamerikanischen Länder bleiben skeptisch, da sie – allen voran Brasilien – hierdurch die Rolle der USA gestärkt sehen. Ähnliches gilt für die von den USA immer wieder geforderten Aufbau gemeinsamer regionaler militärischer Potentiale, die in Lateinamerika jedoch noch in ferner Zukunft liegt. Zwischen den MERCOSUR-Staaten gibt es freilich bereits eine Reihe von Beispielen für abgestimmte Manöver und Einsätze, wie z.B. der gemeinsame UN Einsatz chilenischer und argentinischer Truppen auf Zypern oder die Kooperation zwischen chilenischen und brasilianischen Truppen in Haiti.

Wie kaum in einer anderen Region ist die Entwicklung regionaler Strukturen auch von der Rolle und dem Verhältnis der lateinamerikanischen Länder zur USA abhängig. Drei Elemente machen diesen Prozess kompliziert: Zum einen ist die Asymmetrie zwischen den Vereinigten Staaten und Lateinamerika im allgemeinen und in der Sicherheitspolitik im besonderen offensichtlich. Hinzu kommen die unterschiedlichen strategischen Ausrichtungen der Länder gegenüber den USA. Während z.B. Brasilien versucht, sich im südlichen Amerika gegen die USA eine Einflussosphäre zu schaffen, hat Argentinien den Status eines USA Sonderverbündeten außerhalb der NATO, der eigentlich engen Freunden wie Israel vorbehalten ist. Drittens gibt es bei einer Reihe von sicherheitspolitischen Fragen – vor allem bei der Terrorismus- und Drogenbekämpfung – grundsätzlich unterschiedliche Einschätzungen und Strategien zwischen den lateinamerikanischen Ländern und den USA. Die Forderung der USA, dass die lateinamerikanischen Länder stärker den „war on terror“ unterstützen sollen und die damit verbundenen polizeilichen und geheimdienstlichen Aktivitäten rühren nicht zuletzt an den in einigen Ländern noch sehr fragilen demokratischen zivil-militärischen Beziehungen.

Afrika – auf dem Weg zu einer Pax Africana?

Die Renaissance regionaler Politik lässt sich auch und vor allem in Afrika beobachten. Nachdem in der Vergangenheit die zahlreichen (sub)regionalen Kooperations- und Integrationsansätze zumeist Stückwerk geblieben sind, oft nebeneinander existierten und häufig auch scheiterten, bildete sich in den letzten Jahren ein neues Bewusstsein für eine kontinentweite regionale Zusammenarbeit heraus. Mit Blick auf den immer wieder beschworenen Aufbruch zu einer African Renaissance, das ökonomische Programm NEPAD und die Errichtung der Afrikanischen Union (AU) scheint das politische Klima günstig zu sein, um in den kommenden Jahren eine gemeinsame sicherheitspolitische Architektur in Afrika aufzubauen und zu festigen.

Einer der Grundsteine hierfür war die Neugründung der *African Union (AU)* in 2001, die zur Zeit von der sicherheitspolitischen Agenda bestimmt wird. Im Rahmen einer gemeinsamen afrikanischen Außen- und Sicherheitspolitik (CADSP) sollen nun die für Afrika zentralen Sicherheitsbedrohungen identifiziert, die Ziele der Sicherheitspolitik bestimmt und die umsetzenden Organe aufgebaut werden. Um die Kluft zwischen den zahlreichen Erklärungen zu Demokratie und Menschenrechten und der tatsächlichen Umsetzung und Einhaltung der Beschlüsse zu verringern, wird die Union nun mit den entsprechenden Instrumenten und den rechtlichen Rahmenbedingungen versehen. Die nun festgeschriebene Möglichkeit in einen Mitgliedstaat zu intervenieren, „[...] pursuant to a decision of the Assembly in respect to grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity“ (Artikel 4h des AU Constitutive Acts) ist eine deutliche Abkehr vom in der Region vormals sakrosankten Prinzip der Nichteinmischung.

Wichtigstes institutionelles Element ist der 2004 eingesetzte Peace and Security Council (PSC) – eine Art afrikanischer Sicherheitsrat, der als kollektives Sicherheits- und Früherkennungsinstrument zeitnah auf die Konflikte in Afrika reagieren soll. Der PSC ist mit einer beträchtlichen Machtfülle ausgestattet. Er soll unter anderem der Versammlung der AU Empfehlungen für Interventionen in Mitgliedstaaten aussprechen, friedensstiftende und –konsolidierende Maßnahmen zur

Wie kaum in einer anderen Region ist die Entwicklung regionaler Strukturen auch von der Rolle und dem Verhältnis der lateinamerikanischen Länder zur USA abhängig.

Um die Kluft zwischen den zahlreichen Erklärungen zu Demokratie und Menschenrechten und der tatsächlichen Umsetzung zu verringern, wird die AU mit entsprechenden Instrumenten und rechtlichen Rahmenbedingungen versehen.

Die nun festgeschriebene Möglichkeit in einen Mitgliedstaat zu intervenieren, ist eine deutliche Abkehr vom in vormals sakrosankten Prinzip der Nichteinmischung.

Konfliktlösung einleiten, Sanktionen verhängen, humanitäre Hilfe bei Naturkatastrophen und bei bewaffneten Konflikten gewährleisten sowie die gemeinsame afrikanische Verteidigungspolitik umsetzen. Der Sicherheitsrat besteht aus den Vertretern von 15 afrikanischen Ländern, die für ein drei- bzw. zweijähriges Mandat mit zwei Drittel Mehrheit von der Vollversammlung der AU gewählt werden. Einstimmigkeit bei den Ratsentscheidungen wird angestrebt, doch reichen eine einfache Mehrheit für prozedurale und eine zwei Drittel Mehrheit für inhaltliche Fragen. Unterstützt wird der PSC durch die Kommission der AU (vor allem durch das Peace and Security Department), ein kontinentales Frühwarnsystem, einen Rat der Weisen, eine stand-by-Armee, die sich aus fünf subregionalen Einheiten zusammensetzt sowie einem speziellen Fonds für Friedenseinsätze. Die stand-by-Truppen sollen im Idealfall unter dem Mandat der UN eingesetzt werden. Der PSC kann jedoch als regionale Organisation im Sinne von Kapitel 8 der UN Charta auch selbst Friedenseinsätze autorisieren.

Entscheidend für eine afrikanische Sicherheitspolitik „aus einem Guss“ ist das Verhältnis der AU zu den bestehenden Strukturen der subregionalen Organisationen als auch zur UN.

Entscheidend für eine afrikanische Sicherheitspolitik „aus einem Guss“ ist die Gestaltung des Verhältnisses der AU sowohl zu den bereits bestehenden sicherheitspolitischen Strukturen der subregionalen Organisationen als auch zur UN. Von den insgesamt acht Regional Economic Groups (RECs) verfügen vor allem ECOWAS im westlichen und SADC im südlichen Afrika über eine dezidiert sicherheitspolitische Agenda. Bereits 1999 beschlossen die ECOWAS Mitgliedstaaten einen supranationalen Krisenmechanismus einzurichten, der auch im Vergleich zu sicherheitspolitischen Arrangements in anderen Weltregionen bereits sehr weit entwickelt ist: Die Instrumente zielen explizit auch auf die Bewältigung interner Krisen ab. Weitreichende Rechte wurden einem Mediations- und Sicherheitsrat (MSC) übertragen – ein vergleichsweise flexibles und reaktionsschnelles Organ, das nun mit Zwei-Drittel Mehrheit alle sicherheitspolitisch relevanten Entscheidungen autorisieren kann. Vier Frühwarnzentren in Banjul, Ouagadougou, Monrovia und Cotonou unterstützen die Arbeit ebenso wie die Ausbildungsstätten, wie z.B. das Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre in Ghana, in denen die ECOMOG Truppen systematisch für ihre Einsätze geschult werden. Im Unterschied zu allen anderen subregionalen Organisationen in Afrika verfügt ECOWAS auch über eine breite Erfahrung mit – nicht immer unumstrittenen – Friedenseinsätzen (ECOMOG in Liberia, ECOMOG II in Sierra Leone und ECOMOG III in Guinea Bissau).

Innerhalb von SADC sind die sicherheitspolitischen Strukturen zwar noch nicht so weit ausgebaut. Doch mit der Eingliederung des regionalen Sicherheitsorgans (OPDS) in die SADC Strukturen (2001) sowie mit dem Strategiepapier zu Politik und Sicherheit (Strategic Indicative Plan for the Organ – SIPO) (2003/04) scheint es auch hier eine neue Dynamik zu geben. Der Aufbau einer Friedenstruppe und regionaler Frühwarnsysteme gehören ebenso zu den Zielen der sicherheitspolitischen Kooperation im südlichen Afrika wie ein gemeinsames Verteidigungsabkommen nach dem Vorbild der NATO und eine abgestimmte Außen- und Sicherheitspolitik. Die politische Umsetzung der Beschlüsse gestaltet sich zur Zeit noch schleppend, da viele der Vorhaben weit über den bisherigen Stand der Kooperation hinausgehen.

Die regionale Dynamik die sich in der Sicherheitspolitik in Afrika in den letzten Jahren entwickelte, ist beachtlich und geben Anlass zur Hoffnung, dass sich daraus stabile Strukturen und Institutionen entwickeln, die tatsächlich afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme anbieten und umsetzen. Doch bleiben die Kooperationen fragil und der mittlerweile große Vorrat an Beschlüssen, Deklarationen und Protokollen muss sich erst noch in der Substanz beweisen. Neben der chronischen Unterfinanzierung aller (sub)regionaler Organisationen bleiben auch die Scheu vor allem junger und kleiner Länder gegen die Abgabe von Souveränität in sensiblen politischen Bereichen, Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedsstaaten (wie zwischen frankophonen und anglophonen Ländern innerhalb von ECOWAS), die Dominanz großer Länder in den subregionalen Organisationen (wie z.B. Nigeria und Südafrika) sowie mangelnde Umsetzungskapazitäten in den Nationalstaaten kritische Punkte auf dem Weg zu einer konsolidierten Friedensarchitektur in Afrika.

Naher/Mittlerer Osten – zaghafte regionale Ansätze?

In der Region Naher/Mittlerer Osten gibt es bisher keine übergreifenden sicherheitspolitischen Strukturen. Die Reichweite und das Konfliktlösungspotential der beiden bekanntesten (sub)regionalen Arrangements – die Arabische Liga und der Gulf Cooperation Council – wird vor allem dadurch beschränkt, dass mit Israel und dem Iran jeweils ein zentrales Land der (Sub)Region dem Verbund nicht angehört, bzw. Kooperationen explizit gegen sie gerichtet sind.

Das Konfliktlösungspotential der *Arabischen Liga* ist notorisch schwach. So bildete die AL zwar verschiedene zwischenstaatliche sicherheitspolitische Institutionen aus, die jedoch kaum in der Lage sind, die nationalen Politiken zu koordinieren, geschweige denn Konflikte präventiv zu verhindern. Vor allem über die Definition eines gemeinsamen Bedrohungsszenarios und den Umgang mit Israel besteht über weite Strecken keine Einigkeit. Die Organisation fungiert freilich als Ansprechpartner und Moderator für die diversen *externen* Friedensinitiativen (Greater Middle East, Euro Mediterranean Partnership). Bei den meisten regionalen Kooperationsansätzen der letzten Jahrzehnte handelte es sich zudem um inner-arabische Bemühungen. Die Möglichkeit einer israelisch-arabischen Zusammenarbeit kam erst mit der Madrider Nahost-Friedenskonferenz von 1991 auf, ohne dass sich daraus bisher freilich stabile Formen der Kooperation entwickelt hätten.

Abgesehen von z.T. sehr engen bilateralen Kooperationen vor allem mit externen Staaten ist der *Gulf Cooperation Council (GCC)* damit die einzige Institution, die zumindest in Ansätzen eine engere sicherheitspolitische Kooperation in einer Subregion verfolgt. Obwohl sich der GCC bei seiner Gründung 1981 offiziell vor allem auf ökonomische, soziale und politische Ziele festlegte, war es die eigentliche Motivation, einen Verteidigungsbund zu schaffen. Dieser gründete in erster Linie auf einer gemeinsamen Bedrohungswahrnehmung der konservativen Golfstaaten, die die Auswirkungen der islamischen Revolution im Iran, des Iran-Irak-Krieges sowie des Einmarsches der Sowjetunion in Afghanistan fürchteten. Freilich führte das strategische Moment der Kooperation sehr rasch zu einem spill over in die

Die regionale Dynamik in der Sicherheitspolitik in Afrika gibt Anlass zur Hoffnung, dass sich stabile Strukturen und Institutionen entwickeln, die afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme anbieten.

In der Region Naher/Mittlerer Osten gibt es bisher keine übergreifenden sicherheitspolitischen Strukturen.

Der Gulf Cooperation Council ist damit die einzige Institution, die eine engere sicherheitspolitische Kooperation in einer Subregion verfolgt.

wirtschaftspolitischen Bereiche. Die ökonomische Zusammenarbeit, die 2010 mit einer gemeinsamen Währung gekrönt werden soll, bestimmt bis heute die Dynamik des Zusammenschlusses der sechs Staaten (Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate).

Grundsätzlich basiert die Sicherheit der GCC Staatengruppe jedoch weniger auf kollektiver Selbstverteidigung als auf externen Sicherheitsgarantien.

Während in wirtschaftspolitischen Verhandlungen mit der NAFTA oder der EU der GCC seinen Mitgliedern eine relativ kohärente Plattform bietet, ist der Versuch, ein schlagkräftiges Verteidigungsbündnis aufzubauen, von Fehlschlägen und unverwirklichten Initiativen gekennzeichnet. Seit 2001 werden jedoch wieder die Anstrengungen verstärkt, ein eigenständiges Bündnis mit einer gemeinsamen Luftabwehr, einer integrierten Kommando- und Kommunikationsstruktur, einer pan-arabischen Waffenindustrie und einer schlagkräftigen Eingreiftruppe auf die Beine zu stellen. Eine Reihe von Fortschritten wurden im Bereich der Luftraumüberwachung sowie der besseren Anpassung der Waffensysteme und der Kommandostrukturen durch gemeinsame Manöver erzielt. Der Ausbau einer schnellen Eingreiftruppe „Peninsula Shield“ (Dara’ Al-Jazirah), deren Entsendung zum Schutze Kuwaits im Vorfeld des dritten Irakkriegs zumindest symbolische Wirkung hatte, sowie der Aufbau eines Frühwarnsystems sollen in den kommenden Jahren folgen. Zwar vereinbarten die sechs Staaten nach dem Vorbild der NATO einen Beistandspakt, grundsätzlich basiert die Sicherheit der Staatengruppe jedoch weniger auf kollektiver Selbstverteidigung als auf externen Sicherheitsgarantien (vor allem der USA, Großbritanniens und Frankreichs), die nach dem Ende des zweiten Golfkrieges noch einmal verstärkt wurden. Kuwait schloss sogar Militärabkommen mit allen fünf permanenten Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates ab.

Zwar bringt der GCC eine Reihe von Vorteilen mit, dennoch ist das Misstrauen zwischen den Mitgliedsstaaten weiter groß.

Die Bedingungen für eine vertiefte Kooperation haben sich in den letzten Jahren nicht verbessert. Zwar bringt der GCC eine Reihe von Vorteilen mit, die sich so zwischen den Ländern anderer Regionalprojekte kaum finden lassen: vergleichbare Sozialstrukturen, gleiche Sprache, ein – vielleicht mit der Ausnahme Bahrains – relativ ähnlicher ökonomischer Entwicklungsstand sowie ähnliche Regierungssysteme. Trotz der Beilegung zahlreicher Grenzkonflikte ist jedoch das Misstrauen zwischen den Staaten weiter groß, das durch die autokratischen Regime und den wachsenden innenpolitischen Druck auf diese Regime nicht gerade gemindert wird. Gerade Saudi Arabien als der konservativste Staat sieht sich verstärkt innenpolitischem Spannungen ausgesetzt. Seine dominierende Rolle im GCC wird vor allem von den kleineren Ländern kritisch gesehen, die sich eine tiefere Kooperation vorstellen können, als der große Nachbar im Westen.

Ein Forum, dass die beiden nördlichen Mächte Irak und Iran mit den restlichen Golfstaaten zusammenbringt, gibt es nicht.

Während bereits die institutionelle Ausgestaltung des Verteidigungsbündnisses minimal ist, ist die sicherheitspolitische Kooperation in der Subregion über die GCC hinaus nicht existent. Ein Forum, dass die beiden nördlichen Mächte Irak und Iran mit den restlichen Golfstaaten zusammenbringt, gibt es nicht. Ob der Wegfall der unmittelbaren Bedrohung durch den Irak sich auf die regionale Kooperation zwischen den Golfstaaten positiv auswirkt, bleibt abzuwarten. Zumindest könnten sich die unterschiedlichen Wahrnehmungen von Bedrohung, die bisher eine Kooperation verhinderten, annähern. In erster Linie Teheran hat sich für eine stärkere regionale Verantwortung ausgesprochen – als Gegengewicht zur US Präsenz in der Region – und würde die Chance begrüßen, Teil eines regionalen Arrangements zu sein, von dem es seit der Revolution 1979 ausgeschlossen ist. Der Irak könnte Interesse daran haben, wieder mit seinen Nachbarn im Süden

zu kooperieren und sich zugleich in einem Forum über sicherheitspolitische Fragen auszutauschen, das von US amerikanischer Seite nicht komplett dominiert wird. Ein Dialog zwischen den „großen Drei“ würde die Rolle Saudi Arabiens innerhalb des GCC stärken – eine Entwicklung, die sicherlich von den kleineren Ländern misstrauisch verfolgt werden würde. Keines der GCC-Mitgliedsländer würde deshalb ein wie auch immer gestaltetes sicherheitspolitisches Arrangement als einen Ersatz zu externen Sicherheitsgarantien durch die USA begreifen. Deshalb müssen die zahlreichen sich überlappenden bilateralen aber auch multilateralen Beziehungen, existierende Organisationen wie der GCC und regionale Mächte wie der Iran in einem sicherheitspolitischen Netzwerk zusammengeführt werden, das weniger der NATO oder der EU ähnelt sondern sich vielmehr am ARF in Südostasien orientieren könnte. Das ASEAN Regional Forum mit seinen vorsichtigen Konsultationsprozessen, die hegemoniale und kleine Länder aus der Region und extern zusammen führen, der strikten Intergouvernementalität und einem breiten Instrumentarium an vertrauensbildenden Maßnahmen, könnte auch am Golf als ein Modell dienen, wie sicherheitspolitische Prozesse in heiklen Regionen und zwischen grundsätzlich misstrauischen und zum Teil feindlichen Ländern initiiert werden können.

Asien – regionalpolitische Vielfalt

Die verschiedenen Subregionen Asiens weisen von einem aufstrebenden Regionalismus (Südostasien), zaghaften Ansätzen (Zentralasien), Blockaden (Südostasien) und der Nichtexistenz regionaler Strukturen (Nord/Ostasien) ganz unterschiedliche Intensitäten regionaler Kooperation auf.

Eines der prominentesten regionalen sicherheitspolitischen Projekte der letzten Jahre ist das 1994 gegründete ASEAN Regional Forum (ARF). Es ist bis heute der einzige, relativ funktionsfähige sicherheitspolitische Mechanismus in Asien. Nach dem Ende des Kalten Krieges verschoben sich die strategischen Machtkonstellationen in Asien und das ARF wurde gegründet, um die wichtigste Organisation (ASEAN) sowie die zentralen Mächte der Region in einen konstruktiven Dialog zu bringen. Neben den ASEAN Mitgliedstaaten nehmen an dem sicherheitspolitischen Forum heute auch China und Japan, Nord- und Südkorea, Australien und Neuseeland, die EU und die USA, Russland und Indien sowie die Mongolei und Papua Neuguinea teil.

Ziel des multilateralen Forums ist es, über drei Stufen der Zusammenarbeit – Entwicklung von vertrauensbildenden Maßnahmen, von Strategien präventiver Diplomatie und von Konfliktlösungsansätzen – in der Asien-Pazifikregion zur Stabilität beizutragen. Der erste Schritt auf dem Weg zu einer kooperativen Sicherheit zielt darauf ab, in einer hochgradig heterogenen, von hegemonialen Mächten umkämpften und von zahlreichen Konflikten geprägten Region durch Konsultation, Dialog und Transparenz gegenseitiges Vertrauen zu schaffen. Zu den wichtigsten praktischen und freiwilligen Maßnahmen (CBM) zählen Weißbücher und jährliche „policy statements“ zur Verteidigungspolitik, ein Dialog über Bedrohungspereptionen, der Austausch von Offiziersanwärtern, die Registrierung konventioneller Waffen bei der UN, die Beobachtung militärischer Übungen sowie die stärkere Beteiligung von Verteidigungsexperten und Militär an den Aktivitäten des ARF. Durch die jährlichen Treffen der Außenminister, die anschließenden

Die zahlreichen sich überlappenden bilateralen und multilateralen Beziehungen, Organisationen und regionalen Mächte müssen in einem sicherheitspolitischen Netzwerk zusammengeführt werden.

Regionale Kooperation in Asien umfasst von aufstrebendem Regionalismus bis zur Nichtexistenz regionaler Strukturen alle Intensitäten.

Das ASEAN Regional Forum ist der einzige, relativ funktionsfähige sicherheitspolitische Mechanismus in Asien.

Senior Official Meetings, die „inter-sessional groups“, die z.B. zu Fragen der Katastrophenhilfe, zu peacekeeping operations oder zur zivilen Rettung tagen sowie über die zahlreichen track II Treffen, die z.T. von eigens dazu gegründeten think tanks wie dem CSCAP (Council for Security Cooperation in the Asia Pacific) organisiert werden, schuf das ARF eine Reihe von formalen und informellen Netzwerken, die einen Grundstock an Vertrauen aufbauen sollten, auf dem die weiteren Schritte basieren.

Zwar liegt der Schwerpunkt des Forums nach wie vor auf den CBMs. Mit der Stärkung des Vorsitzes des ARF, der Unterstützung durch das ASEAN Sekretariat und einem Register für sicherheitspolitische Experten der Region, wurden die Vorarbeiten für die Stufe der präventiven Diplomatie geleistet. Für einen tatsächlichen Mechanismus zur Konfliktlösung hat das ARF bisher aber weder die Kapazität, noch das institutionelle Gefüge – ganz zu schweigen vom politischen Mandat. Die Grundphilosophie des ARF basiert auf den Normen und Praxen von ASEAN: Multilaterale Kooperation soll über einen graduellen und eher informellen Prozess erreicht werden. Entscheidungen werden nach vorsichtigen Konsultationsprozessen im Konsens und ohne Abstimmung getroffen. Wichtiger als institutionelle Arrangements sind politische und persönliche Beziehungen. Vor allem Länder wie China, aber auch viele kleine Staaten, die multilateralen Ansätzen in der Vergangenheit skeptisch gegenüber standen, sollen durch diese niedrigschwellige Form der Kooperation („soft institutionalization“) für eine engere Zusammenarbeit gewonnen werden: Das Forum, so das Selbstverständnis des ARF, „should not move too fast for those who want to go slow or not too slow for those who want to go fast“.

Wie das bisher sakrosankte Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zumindest angekratzt werden kann, wird kontrovers diskutiert.

Die Entwicklungen in den letzten Jahren zeigten deutlich, dass das ARF tatsächlich mehr ist als ein „talkshop“, sondern vielmehr ein legitimer, politischer Akteur, der dazu beiträgt, Vertrauen und ein Grundverständnis für multilaterale Zusammenarbeit in der Region zu schaffen. Doch bleibt, gerade mit Blick auf eine stärkere Institutionalisierung, die im Prinzip von den meisten Mitgliedsländern befürwortet wird, die Frage der Souveränität der Nationalstaaten eines der am schwierigsten zu lösenden Probleme. Die Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates gilt nach wie vor als Tabu, doch unter den Stichworten „constructive intervention“, „flexible engagement“ und „enhanced interaction“ wird seit der Asien-Krise 1997 eine kontroverse Debatte darüber geführt, wie das bisher sakrosankte Prinzip zumindest angekratzt werden kann. Nicht zuletzt der Umgang mit der Diktatur in Myanmar macht deutlich, zu welchen Problemen das Fehlen substantiellerer Verhandlungskapazitäten innerhalb einer Organisation führt.

Zugleich spielte das Forum jedoch in den „heißen“ sicherheitspolitischen Fragen der Region keine Rolle: Die Verhandlungen über die Korea-Frage werden in den six-party-talks geführt; ASEAN hat sich mit China zum Problem im südchinesischen Meer außerhalb des ARF geeinigt, China begreift Taiwan als innere Angelegenheit und zum Osttimor-Konflikt gab es keinen substantiellen Beitrag. In den letzten Jahren wendet sich das ARF mit seinen Aktivitäten deshalb auch verstärkt den „neuen“ grenzüberschreitenden sicherheitspolitischen Problemen, wie Kriminalität (Piraterie), Terrorismus, Menschen- und illegaler Waffenhandel zu.

Jüngerer Datums, aber mit ähnlicher Ausrichtung, ist die Shanghai Cooperation Organization (SCO) (bis 2000: Shanghai Five), die Russland, China, Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan und seit 2001 auch Usbekistan umfasst. Ursprünglich

gegründet, um die Grenzsicherheit zwischen den ehemaligen Sowjetrepubliken und China zu verbessern, wurde der Zusammenschluss angesichts der Osterweiterung der NATO und der erneuerten US-japanischen Sicherheitsallianz auch als strategisches Gegengewicht zur US Dominanz in Zentralasien verstanden.⁵ Die vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten, wie z.B. gemeinsame Manöver, Vereinbarungen über Abrüstung (inkl. eines Kontrollmechanismus) sowie eine größere militärische Transparenz an den Grenzen, wurden in den letzten Jahren um Vereinbarungen über nicht traditionelle sicherheitspolitische Herausforderungen erweitert. Die sogenannten „drei Kräfte“ – Terrorismus, Separatismus und religiöser Fundamentalismus – werden von der Organisation nun als die wichtigsten innenpolitischen Sicherheitsrisiken identifiziert, eine multilaterale Kooperation in diesen Bereichen kommt jedoch nur schleppend voran. Ob sich die vor einem Jahr in Taschkent eingerichtete „Antiterrorstruktur“ (RATS) zu einem effizienten und differenzierten Instrument entwickelt, muss sich erst noch erweisen. Welche Gruppen unter „Terrorismusverdacht“ stehen, ist in der Region sehr umstritten. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen innenpolitischen Konflikte in einer Reihe von Ländern könnte ein undifferenziertes Vorgehen gegen die „drei Kräfte“ mittelfristig eher zu einem Abbau der Zusammenarbeit führen. Dennoch: Die Spannungen in den Grenzregionen zu China wurden merklich abgebaut. Und in wenigen Jahren hat die SCO einen Weg gefunden, um zwischen den zentralasiatischen Ländern und den beiden regionalen Hegemonen Russland und China einen Dialog in Gang zu setzen. Neben den innenpolitischen Instabilitäten und Demokratiedefiziten dürfte die hegemoniale Konkurrenz in der Region – und hier insbesondere das Verhältnis zwischen der SCO, ihrer Mitgliedstaaten und den USA – sowie das dadurch noch verstärkte Bestreben der jungen zentralasiatischen Länder, ihre Souveränität zu konsolidieren, die größten Hürden für eine bessere multilaterale sicherheitspolitische Kooperation sein.

Während das ARF sich langsam aber graduell entwickelt gilt die *South Asian Association for Regional Cooperation*“ (SAARC) als eines der am wenigsten erfolgreichen Kooperationsmuster. Mit Indien, Pakistan, Nepal, Bangladesh, Sri Lanka, Bhutan und den Malediven ist die SAARC mit Blick auf die politischen Regimes, die sozioökonomischen Realitäten und die religiösen und ethnischen Zusammensetzungen eine der heterogensten Kombinationen, die die Welt zu bieten hat. Die Kooperation, die ursprünglich auf Initiative Indiens zum Abbau von politischen Spannungen zwischen den beiden großen Nachbarländern gegründet wurde⁶, leidet unter der Dominanz Indiens; und bis heute hat der Konflikt zwischen Indien und Pakistan sowie das Gründungsprinzip, zwischen den Mitgliedstaaten kontroverse Themen nicht aufzugreifen, die programmatische und institutionelle Entwicklung von SAARC systematisch verhindert. Versuche zur Konfliktlösung in Süd-asien wie z.B. im Bürgerkrieg in Sri Lanka oder das Abkommen zwischen Indien und Bangladesh zur Ganges-Frage wurden zumeist außerhalb von SAARC unternommen. Zumindest die im Rahmen von SAARC initiierten track two Initiativen werden positiv bewertet. Vor diesem Hintergrund könnte auch der seit 2004 mit einem Freihandelsabkommen neu belebte ökonomische Integrationsprozess zu einem besseren Umfeld für sicherheitspolitische Kooperation in Süd-asien beitragen.

Terrorismus, Separatismus und religiöser Fundamentalismus werden von der Shanghai Cooperation Organization als die wichtigsten innenpolitischen Sicherheitsrisiken identifiziert, eine multilaterale Kooperation in diesen Bereichen kommt jedoch nur schleppend voran.

Die *South Asian Association for Regional Cooperation* gilt als eines der am wenigsten erfolgreichen Kooperationsmuster.

⁵ Nach dem Beitritt Usbekistans, das enge militärische und politische Beziehungen zu den USA unterhielt, war diese Ausrichtung zunächst umstritten. Mittlerweile hat sich das Verhältnis jedoch abgekühlt.

⁶ Etwas bizarr ist auch die Mischung der drei Abkommen, die Pakistan und Indien 1988 zum Abbau der Spannungen abgeschlossen haben: Verbot von Angriffen auf nukleare Einrichtungen; Förderung des kulturellen Austauschs und

4. Muster regionaler sicherheitspolitischer Kooperation

4.1 Eine Renaissance des Regionalismus – aber nicht überall!

In vielen (Sub)regionen haben sich in den letzten zehn Jahren neue sicherheitspolitische regionale Arrangements herausgebildet und alte neu ausgerichtet und stabilisiert.

Vor allem jedoch der Nahe Osten sowie Nord/Ostasien, die zu den strategisch unsichersten Regionen der Welt zählen, fallen aus diesem Trend heraus.

Die Zeiten, in denen regionale Kooperation in erster Linie ein europäisches Experiment war, scheinen vorbei zu sein. Die Renaissance des Regionalismus ist vor allem eine Renaissance in Afrika, Asien und Lateinamerika. Nach wie vor ist die Kooperation in den Regionen des Südens ein gradueller, unsteter und höchst fragiler Prozess. Doch trotz aller Rückschritte und Misserfolge haben sich in vielen (Sub)regionen in den letzten zehn Jahren neue sicherheitspolitische regionale Arrangements herausgebildet und alte neu ausgerichtet und stabilisiert.

Vor allem jedoch der Nahe Osten sowie Nord/Ostasien, die zu den strategisch unsichersten Regionen der Welt zählen, fallen aus diesem Trend heraus. Beide Regionen sind gekennzeichnet durch eine fragile Balance des Misstrauens, das in langen Konflikten wurzelt und das durch die Kämpfe von Großmächten (Asien) und ungelösten Problemen der Nationen- und Staatswerdung (Nahe Osten) geprägt wird. Nord/Ostasien hat in der Weltwirtschaft mit 25% zwar ein enormes Gewicht, doch fehlt der Region ein strategisches Gleichgewicht, das auf einem gemeinsamen kooperativen Sicherheitssystem fußt. Der Nahe Osten wird vor allem von außen immer wieder als Region beschrieben und entdeckt, wobei die Selbstheilungskräfte der Region gegen null tendieren. In beiden Regionen gibt es weder eine demokratische Regime Kohäsion noch ein gemeinsames Verständnis oder Interesse von Integration als einem Pfad um regionale Unsicherheit und politische Antagonismen zu überwinden. Vor allem in Ostasien läuft die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in erster Linie über fragile Konzerte der großen Länder. Im Nahen Osten haben sich die regionalpolitischen Strukturen in den letzten zehn Jahren zwar nicht grundlegend verschoben, dennoch bewirkten die arabisch-israelischen Friedensprozesse trotz aller Blockaden und Rückschritte eine Veränderung: Eine Kooperation scheint grundsätzlich möglich zu sein, auch wenn sie praktisch nur sehr begrenzt umgesetzt wird. In Südasien und der Golfregion wiederum gibt es zwar formal regionale Arrangements, die jedoch weitgehend stagnieren und nur begrenzt umgesetzt werden. Hier haben eine hohe Dichte an externen Interventionen, hegemoniale Spannungen und langjährige tiefgreifende Konflikte eine bessere Kooperation bisher verhindert.

4.2. Heterogene Kooperationsmuster

Auch in den Regionen, in denen sich vielversprechendere kooperative Ansätze entwickelten, variieren die Tiefe, die Reichweite, die institutionelle Ausgestaltung und die sicherheitspolitischen Instrumente erheblich. Ein Muster oder Grand Design sicherheitspolitischer Kooperation lässt sich nicht erkennen. In den meisten Regionen gibt es eine Vielzahl von sich überlappenden und zum Teil konkurrierenden bilateralen, subregionalen und regionalen sicherheitspolitischen Insti-

tutionen unterschiedlichster Form und Generation. Die Ambivalenz zwischen neuen und alten Ordnungselementen, bilateralen und multilateralen Konzepten zeigt, dass sich in den wenigsten Regionen bisher ein Grundkonsens über ein zukünftiges Modell regionaler sicherheitspolitischer Kooperation herausgebildet hat. Tatsächlich gibt es spezifische Bedingungen für Kooperationen, die von Region zu Region unterschiedlich sind und für die auch die drei maßgeblichen europäischen Sicherheitsarrangements – NATO, GASP/ESVP und OSZE – nur begrenzt als Modell dienen können.

Die Form regionaler Zusammenarbeit hängt von unterschiedlichen Faktoren ab: von den externen Problemen, die auf die Region wirken und den internen Herausforderungen die gelöst werden sollen; von der innerstaatlichen Ebene und der Verfasstheit der einzelnen Staaten; vom Verhältnis der Staaten untereinander und wie stark sie ihre sicherheitspolitischen Herausforderungen als gemeinsame Probleme betrachten; und schließlich von der Rolle der globalen Mächte in der Region. Zwischen den beiden Extremen – dem Hobbschen Naturzustand des Krieges aller gegen alle und dem Zustand der vollkommenen Kooperation und des gegenseitigen Vertrauens – gibt es ein breites Spektrum an sicherheitspolitischen Konstellationen und den entsprechenden regionalen institutionellen Arrangements.

Kollektive Verteidigung in Form von Allianzen – wie z.B. die NATO und der Warschauer Pakt bis Anfang der 90er Jahre – ist das traditionelle Rezept gegen das klassische Sicherheitsdilemma zwischenstaatlicher Bedrohungen. Verteidigungspakte gründen auf einer klaren gemeinsamen Feindwahrnehmung – einem „externen Föderator“ – und auf den gegenseitigen Beistandsverpflichtungen gegen Bedrohungen von außen. Abschreckung und militärische Vorbereitungen für eine kollektive Verteidigung sind deshalb die zentralen Mittel zur Eindämmung von Konflikten und Bedrohungen. Maßnahmen die nach innen gerichtet sind, gibt es in solchen Allianzen zumeist nicht. Der Gulf Cooperation Council weist noch heute viele dieser Merkmale auf, in subregionalen Organisationen wie SADC ist die Sicherheitsallianz nur ein Aspekt unter vielen und Bündnisse wie ASEAN, die ursprünglich auf einer klaren Feindanalyse beruhten, wurden nach dem Ende des Kalten Krieges inklusiver. Reine Militärbündnisse und Sicherheitsallianzen wie die NATO scheinen insgesamt angesichts der vielschichtigen und zumeist nach innen gerichteten sicherheitspolitischen Problemlagen in den Regionen des Südens nur bedingt geeignet.

Kollektive Sicherheit umfasst ebenfalls die Verpflichtung zum gegenseitigen Beistand, die Bedrohungen und Risiken sind jedoch eher diffus. Kollektive Sicherheit strebt deshalb weniger exklusive sondern breite Bündnisse an. Aspekte einer solchen kollektiven Sicherheit lassen sich beim ARF-ASEAN finden. In einem engeren Sinne bezieht sich der Begriff der kollektiven Sicherheit auf ein globales Sicherheitssystem, wie es in Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen angestrebt, aber bisher nicht verwirklicht ist: Mit Ausnahme der unmittelbaren Selbstverteidigung soll die Anwendung militärischer Gewalt beim Sicherheitsrat der UN monopolisiert sein.

Die Ambivalenz zwischen neuen und alten Ordnungselementen, bilateralen und multilateralen Konzepten zeigt, dass sich in den wenigsten Regionen ein Grundkonsens über ein Modell regionaler sicherheitspolitischer Kooperation herausgebildet hat.

Reine Militärbündnisse und Sicherheitsallianzen scheinen angesichts der vielschichtigen und zumeist nach innen gerichteten sicherheitspolitischen Problemlagen des Südens nur bedingt geeignet.

Kollektive Sicherheit bezieht sich auf ein globales Sicherheitssystem, wie es in der Charta der Vereinten Nationen angestrebt, aber bisher nicht verwirklicht ist.

In einem *Konzert* sind hier die Hegemonen die Subjekte der Weltordnung und die kleineren und mittleren Staaten ihre Objekte.

In einem *Konzert* wiederum ist regionale Sicherheit die Aufgabe einer sehr selektiven Gruppe – eines „Komitees“ der mächtigsten Staaten. Während in kollektiven Sicherheitsstrukturen alle Mitgliedstaaten formal die selben Rechte und Pflichten haben, sind hier die Hegemonen die Subjekte der Weltordnung und die kleineren und mittleren Staaten ihre Objekte. Zwar kann es auch zu gemeinsamen Maßnahmen der Großmächte kommen, das eigentliche Ziel ist es jedoch, den status quo aufrecht zu erhalten und eine direkte Konfrontation zwischen diesen Ländern zu vermeiden. Konzerte finden sich heute in Ostasien und – über das ARF institutionell etwas eingeeht – auch in Südostasien. Regionen, in denen Konzerte die bestimmende Form der sicherheitspolitischen Kooperation sind, gibt es zumeist auch ein dichtes Netz an bilateralen Sicherheitsgarantien.

***Kooperative Sicherheit* versteht Sicherheit als ein kollektives Gut. Kooperative Strukturen richten sich deshalb nicht gegen einen gemeinsamen Feind sondern beziehen eher verfeindete Staaten mit ein.**

Kooperative Sicherheit basiert auf einer fundamental anderen Wahrnehmung des Sicherheitsdilemmas: Sicherheit wird als ein kollektives Gut verstanden, das nur gemeinsam gewährleistet werden kann. Kooperative Strukturen richten sich deshalb nicht gegen einen gemeinsamen Feind sondern beziehen eher verfeindete Staaten mit ein. Statt auf Abschreckung setzen diese Initiativen auf den Aufbau gegenseitigen Vertrauens zwischen den Staaten durch größere Transparenz (z.B. über Rüstung und Rüstungskontrolle), Dialog (z.B. durch regelmäßige Konsultationstreffen und track two Initiativen) und gemeinsame Maßnahmen (z.B. Militärmanöver). Der das repräsentativste Beispiel kooperativer Sicherheit ist die OSZE, die größte regionale sicherheitspolitische Organisation der Welt. In den Regionen des Südens kommen in erster Linie das ARF, der MERCOSUR und mit Abstrichen auch die SADC-Region der Idee von kooperativer Sicherheit recht nahe. Im Unterschied zu den regionalen Arrangements im Süden greifen die vertrauens- und kapazitätsbildenden Maßnahmen der europäischen Sicherheitsorganisation jedoch stärker in die inneren Angelegenheiten der Staaten ein.

Wenn die Normen *kooperativer Sicherheit* von einer Staatengruppe soweit übernommen wurden, dass Gewalt gebannt wird und die Mitglieder politisch berechenbar sind, dann entstehen *pluralistische Sicherheitsgemeinschaften*.

Wenn die Normen kooperativer Sicherheit von einer Staatengruppe soweit übernommen wurden, dass Gewalt als Mittel der Interessendurchsetzung gebannt wird und die Mitglieder politisch berechenbar sind (Erwartungsverlässlichkeit) dann entstehen *pluralistische Sicherheitsgemeinschaften*. Ihr Fundament ist ein enges Geflecht aus gemeinsamen Normen, Kommunikation und institutionellen Strukturen. In den Regionen des Südens haben sich solche Sicherheitsgemeinschaften noch nicht voll ausgebildet. Vor allem der Süden Lateinamerikas gilt jedoch als Subregion, die sich in diese Richtung entwickelt.

Eine „verschmolzene“ Sicherheitsgemeinschaft oder *integrative Sicherheit* entsteht dann, wenn die Mitgliedstaaten Souveränität auf die regionale Ebene transferieren.

Eine „verschmolzene“ Sicherheitsgemeinschaft oder *integrative Sicherheit* entsteht dann, wenn die Mitgliedstaaten Souveränität auf die regionale Ebene transferieren. Die EU wird als pluralistische Sicherheitsgemeinschaft gesehen, die sich auf dem Weg zu einer integrativen Sicherheit befindet. Keine der Regionalorganisationen im Süden hat einen Kooperationsstand wie die EU erreicht – was angesichts der relativ jungen Organisationen und der 50jährigen Krisengeschichte des europäischen Integrationsprozesses nicht verwundert. In Afrika aber lässt sich zwar keine pluralistische Sicherheitsgemeinschaft ausmachen, doch wurden im Rahmen von ECOWAS sowie im Falle des „Afrikanischen Sicherheitsrates“ der AU bereits partiell Souveränität an regionale Institutionen übertragen.

Entsprechend ihrer Kooperationstiefe sowie ihrer sicherheitspolitischen Agenda werden die regionalen Arrangements auch mit unterschiedlichen *sicherheitspolitischen Instrumenten* ausgestattet. Die Bandbreite reicht hier von einem zaghaften Austausch von Informationen (SAARC) über umfangreiche vertrauensbildende Maßnahmen (ASEAN, OAS, MERCOSUR) bis hin zum Aufbau von gemeinsamen Early-Warning-Systemen und Peacekeeping Kapazitäten (AU, ECO-WAS). In vielen Regionalorganisationen (MERCOSUR, OAS, ARF-ASEAN) besteht jedoch eine auffällige Diskrepanz zwischen dem bestehenden sicherheitspolitischen Instrumentarium, das in erster Linie auf die Bewältigung zwischenstaatlicher Konflikte abzielt und den in fast allen Regionalorganisationen identifizierten neuen, zumeist zunächst innerstaatlichen Bedrohungen, für die bisher nur wenig Instrumente entwickelt wurden (siehe Kapitel 5). Zumeist gibt es eine gemeinsame Bedrohungsanalyse, aber noch keine Übereinstimmung mit welchen Instrumenten darauf geantwortet werden soll.

Es besteht eine auffällige Diskrepanz zwischen dem bestehenden sicherheitspolitischen Instrumentarium und den identifizierten neuen, zumeist innerstaatlichen Bedrohungen.

4.3 Dynamik der Kooperation

Mit Blick auf die Dynamik der Kooperationen lassen sich einige grobe Muster erkennen:

- Die meisten sicherheitspolitischen Kooperationen im Süden sind in eine neue *Form des Regionalismus* eingebettet. Die aktuellen Prozesse der Regionalisierung scheinen nun stärker von „innen“ und von „unten“ motiviert zu sein. Regionale Prozesse werden weniger von dominierenden Ländern oder Supermächten außerhalb der Region (hegemonialer Regionalismus) initiiert, als vielmehr von der Region bzw. von einzelnen wichtigen Ländern der Region selbst getragen. Regionalismus wird so als eine Möglichkeit betrachtet, mit den Problemen globaler Transformationsprozesse fertig zu werden, die von den einzelnen Nationalstaaten nicht mehr gelöst werden können. Diese Einsicht gilt besonders für die internationale politische Ökonomie aber auch für die Sicherheitspolitik: Zum einen nimmt in vielen Regionen die sicherheitspolitische Interdependenz zwischen den Ländern zu; zum anderen müssen die Regionen, damit die sicherheitspolitischen Probleme überhaupt bearbeitet werden (aber auch um oft unerwünschte externe Interventionen zu verhindern), eigenständige sicherheitspolitische Strukturen entwickeln. Das Interesse an einer gemeinsamen Sicherheitspolitik basiert damit weniger auf temporären Problemstellungen sondern vielmehr auf den Veränderungen regionaler und internationaler Strukturen nach dem Ende des Kalten Krieges. In einigen Regionen werden diese Entwicklungen durch ein wachsendes Bewusstsein gefördert, als Region aufzutreten. Am stärksten finden diese Bemühungen im Programm der „African Renaissance“ Ausdruck.
- Regierungen sind nach wie vor die treibenden Kräfte regionaler Kooperation und die intergouvernementale Zusammenarbeit ist dabei das vorherrschende Muster. Eine (sicherheitspolitische) Regionalisierung wird es ohne den politischen Willen der Länder der Region nicht geben. Der Impuls kann dabei sowohl von den großen als auch den kleinen Ländern ausgehen: Bilaterale Aussöhnungsprozesse zwischen den wichtigsten Ländern der Region – wie z.B. zwischen Argentinien und Brasilien (oder Deutschland und Frankreich) –, in denen historische Ressentiments überwunden und das regionale Machtgefüge ausba-

Regionalismus wird als eine Möglichkeit betrachtet, mit den Problemen globaler Transformationsprozesse fertig zu werden, die von einzelnen Nationalstaaten nicht mehr gelöst werden können.

Bilaterale Aussöhnungsprozesse zwischen den wichtigsten Ländern der Region machten eine regionale Entwicklung oft erst möglich.

lanciert wurden, machten eine regionale Entwicklung oft erst möglich. Im Falle des MERCOSUR z.B. entstand der Regionalismus aus einem Bilateralismus und der Angst eines dritten Staates (Uruguay) außen vor zu bleiben. In anderen Regionen wiederum wie in Südasiens oder auf der arabischen Halbinsel blockiert das Misstrauen und die Feindschaft zwischen den wichtigsten Ländern (Indien und Pakistan bzw. Saudi-Arabien und Iran) eine regionale Dynamik. In Südasiens aber auch in Südostasien und am Golf scheinen dagegen die kleineren Staaten zu versuchen, die größeren wie Indien, China und Saudi-Arabien, die bilaterale Beziehungen bevorzugen, in einen vorsichtigen Regionalismus einzubinden.

In der Sicherheitspolitik gewinnen zivilgesellschaftliche Netzwerke an Bedeutung

- „*Balancing*“ und „*Bandwagoning*“ sind nach dem Ende des Kalten Krieges weiterhin wichtige Dynamiken, die, wie z.B. in Lateinamerika oder in Zentralasien, großen Einfluss auf regionale Prozesse haben.
- Stärker als in der Vergangenheit beteiligen sich nun zivilgesellschaftliche Organisationen an den regionalen Prozessen. Auch in der Sicherheitspolitik, das traditionell eher ein hermetisches Politikfeld ist, gewinnen zivilgesellschaftliche Netzwerke – wie die Beispiele aus Westafrika (WANEP) oder die zahlreichen regionalen Initiativen des Global Partnership for the Prevention of Armed Conflicts (GPPAC) zeigen – an Bedeutung. In Regionen – wie z.B. lange Zeit in Südasiens –, in denen die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen blockiert ist, sind Track II Netzwerke oft die einzige Möglichkeit der Kommunikation.
- Insgesamt sind regionalen Kooperationen nun zumeist vielschichtiger und beschränken sich nicht mehr nur auf Freihandelszonen und Verteidigungspakte. In unterschiedlichsten Kombinationen umfassen sie ökonomische, sicherheitspolitische, ökologische, humanitäre und soziale Aspekte. Ein gradueller spillover von einem Politikfeld auf das andere lässt sich jedoch auch bei den regionalen Entwicklungen im Süden nicht beobachten. Neue Politikfelder werden vielmehr erschlossen, wenn sich die Herausforderungen oder die politischen Bedingungen ändern. Erneuerte oder intensiviertere regionale Kooperation bedeutet nicht im jeden Fall, dass bestehende Projekte vertieft oder vollendet wurden. Auch schließt eine vertiefte Integration und z.B. der Aufbau eines weiteren Kooperationsfeldes wie der Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik nicht eine Erweiterung der regionalen Mitgliedschaften aus (ASEAN, SADC). Welches Politikfeld in den Kooperationen als erstes erschlossen wird, hängt von der jeweiligen Region ab: So basiert im MERCOSUR die sicherheitspolitische Kooperation stark auf der ökonomischen Integration; der GCC wurde zwar als Verteidigungsbündnis gegründet, jedoch ist die ökonomische Zusammenarbeit der Pfeiler der Integration; in Afrika, insbesondere in der AU bestimmt wiederum die sicherheitspolitische Dimension die Dynamik der Kooperation, denn „Turning battle fields into markets“ setzt zunächst Stabilität voraus.
- Nicht nur im Rahmen der Türkei-Debatte wird regionale Identität und (vermeintliche) kulturelle Homogenität als Voraussetzung für Integration diskutiert. Auch außerhalb Europas werden geographische Nähe, traditionelle Handelsmuster, ähnliche Kulturen und die gleiche Religion als Elemente identifiziert, die regionale Kooperation befördern können. Tatsächlich ist in manchen Regionen die kulturelle Kohäsion sehr groß (Südamerika, arabische Halbinsel), doch

In manchen Regionen ist die kulturelle Kohäsion sehr groß, doch dies muss nicht zwangsläufig zu stärkeren Bindungen in der Region führen.

zeigt das Beispiel des GCC, dass dies nicht zwangsläufig zu stärkeren Bindungen in der Region führen muss. Umgekehrt erschweren enorme kulturelle Unterschiede sicherlich eine engere Kooperation (SAARC), doch sind sie nicht per se unüberwindbare Hürden für regionale Zusammenarbeit (ASEAN). In den meisten Konfliktregionen ist im Gegenteil die Anerkennung kultureller Pluralität geradezu konstitutiv für die Stabilisierung der Region und das Gelingen regionaler Kooperation.

Trotz der regionalen sicherheitspolitischen Dynamik, die sich im letzten Jahrzehnt in vielen Regionen entwickelte, stehen die meisten Regionalorganisationen vor großen Herausforderungen, deren Bewältigung über die Ausrichtung und den Bestand der sicherheitspolitischen Regionalismen entscheiden wird.

5. Herausforderungen regionaler sicherheitspolitischer Kooperation

5.1. Souveränität

Starke Souveränität hat nicht immer einen positiven Einfluss auf regionale Kooperation. Doch scheint das eherne Prinzip der Nichteinmischung nicht mehr die unabdingbare Voraussetzung für regionale Zusammenarbeit zu sein.

Die Skepsis vor übergreifenden politischen Strukturen ist auf einem sensiblen Feld wie der Sicherheitspolitik besonders ausgeprägt. Das eiserne Festhalten an staatlicher Souveränität ist auch in den Regionen des Südens ein Haupthindernis für die Ausbildung effizienter Strukturen. Dort, wo die staatliche Souveränität entweder fragil oder in den letzten Jahrzehnten erst verwirklicht wurde, ist das Misstrauen besonders groß. Je schwächer die nationale politische Souveränität ist, desto schwächer ist oft auch die Fähigkeit, den Kooperationsprozess voranzutreiben. Nationales Vertrauen, gepaart mit der Einsicht in die Grenzen der nationalstaatlichen Kapazitäten kann die Integrationsanstrengungen unterstützen. Auf der anderen Seite jedoch hat starke Souveränität nicht immer einen positiven Einfluss auf regionale Kooperation, vor allem dann, wenn die innenpolitischen Systeme in der Region sich sehr unterscheiden bzw. antagonistisch sind. Doch scheint das eherne Prinzip der Nichteinmischung, das im Rahmen der UN bereits gelockert wurde (Responsibility to protect), nicht mehr die unabdingbare Voraussetzung für regionale Zusammenarbeit zu sein. In den Chartas der AU und ECOWAS sind bereits recht weitgehende Möglichkeiten zur Intervention vorgesehen, im MERCOSUR und der OAS (Inter American Democratic Charter von 2001) erlaubt eine „demokratische Klausel“ ein begrenztes Einwirken auf ein Mitgliedsland. In der ASEAN Region gilt das Prinzip der Nichteinmischung nach wie vor als konstitutiv für regionale Kooperation. Beiträge zur militärischen Stabilisierung der Region werden außerhalb der regionalen Strukturen geleistet. So stellten ASEAN Mitgliedstaaten Truppen für die von Australien geführte Mission in Osttimor zur Verfügung.

5.2. Dominierende Staaten und regionale Hegemonen

Hegemonen neigen dazu, regionale Kooperation zu missbrauchen – oder zumindest ihre politische Agenda zu dominieren.

Während das Pochen auf staatlicher Souveränität die Kapazität und die Tiefe einer regionalen Kooperation verringert, neigen Hegemonen dazu, sie zu missbrauchen – oder zumindest ihre politische Agenda zu dominieren. Oft ist ihr regionales Engagement stärker von Ambitionen außerhalb der Region bzw. von innenpolitischen Entwicklungen geleitet, als dass sie zur Stabilisierung der regionalen Sicherheit beitragen. Einflussreiche Länder können zudem regionale Entwicklungen längerfristig verschleppen. Dies trifft z.B. auf Nord-, Zentral- und Südasiens zu, wo sich unter dem Einfluss von China und Indien bisher keine nennenswerten regionalen Arrangements herausgebildet haben. Auch neigen einflussreiche Staaten in regionalen Verbänden dazu, sich nicht auf bindende Vereinbarungen einzulassen und zugleich Probleme auf der regionalen Agenda zu blockieren. Im Falle von ASEAN blockierte z.B. das Mitglied Indonesien eine regionale Initiative in der Osttimor-Krise. Auf der anderen Seite zeigt sich gerade bei ASEAN, wie die

strukturelle Asymmetrie zwischen kleinen Ländern und einem Hegemon ausbalanciert werden kann: China scheint seinen Anspruch auf globale (Mit)Führung regional in multilateralen Foren unterfüttern zu wollen. Mit dem Status des Dialogpartners (neben den USA, Europa, Indien u.a.) innerhalb ASEAN kann China beide Optionen verfolgen: volle Kooperation mit den Ländern der Region und zugleich die nötige Distanz um auch unilateral Handeln zu können. Die Rolle großer Länder bleibt ambivalent. Werden sie bewusst nicht mit einbezogen bzw. entziehen sie sich einer regionalen Kooperation, sind die Sicherheitsmechanismen nicht nur in ihrer Reichweite begrenzt. Die politischen, finanziellen und personellen Kapazitäten der Hegemonen sind oft erst auch die Voraussetzung für ein gemeinsames politisches Handeln. So wurde z.B. die ECOMOG Mission in Liberia zu 70% von Nigeria finanziert.

In vielen Regionen – insbesondere in Lateinamerika, Südostasien und dem Nahen Osten – wird eine effiziente Sicherheitsarchitektur nicht gelingen, wenn nicht die besondere Rolle der USA berücksichtigt wird. Die umfassende Machtdominanz der USA, eines der entscheidenden Strukturmerkmale der heutigen Weltordnung, hat auch Auswirkungen auf regionale Kooperationen. Die USA können stabilisieren, indem sie Konflikte regeln, öffentliche Güter liefern, und externe Kräfte eindämmen. Vom propagierten „zupackenden Multilateralismus“ Anfang der 90er Jahre blieb jedoch nicht mehr viel übrig. In den letzten Jahren tritt die USA wieder zunehmend hegemonialer auf und nutzte ihre faktisch unilaterale Position auch zu einer unilateralen Politik. Im Rahmen ihres „war on terrorism“ führten sie ironischer Weise wieder das spezifische bipolare Muster des Kalten Krieges ein – „You are either with us or against us!“, das in viele Regionen polarisiert und damit auch die Ausbildung regionaler Strukturen beeinflusst.

5.3 Begrenzte Kapazitäten

Die begrenzten diplomatischen, ökonomischen, militärischen und institutionellen Kapazitäten vieler Regionalorganisationen sind hohe Hürden für effektive regionale Strukturen. Im Unterschied zu früheren Ansätzen werden die meisten regionalen Kooperationen nun stärker *institutionell eingebettet*. Selbst Regionen, wie Südostasien, die in der Vergangenheit regionalen Institutionen eher skeptisch gegenüberstanden, verfügen nun über Sekretariate und Gremien, die kontinuierlich die regionale Arbeit koordinieren. Andere, wie die Afrikanische Union, haben sich in jüngerer Zeit umfangreiche institutionelle Strukturen gegeben, mit denen die Probleme effizienter bearbeitet werden sollen. Dennoch reichen in den meisten Organisationen die Strukturen noch nicht aus, um die z.T. umfangreichen Beschlussvorräte auch umzusetzen. *Politische Voreingenommenheit*, interne Spaltungen und konkurrierende Kooperationsprojekte in der selben Region können ebenfalls die Kapazitäten einschränken: So wurden SADCs Bemühungen, die Krise in der DR Kongo zu lösen auch durch interne politische Spannungen zwischen Südafrika und Simbabwe erschwert, Nigeria und die Elfenbeinküste standen im Liberia-Konflikt auf unterschiedlichen Seiten und die Rivalität zwischen anglophonen und francophonen Ländern im Rahmen von ECOWAS kann die Effizienz regionaler Strukturen beeinträchtigen.

Die politischen, finanziellen und personellen Kapazitäten der Hegemonen sind oft erst die Voraussetzung für ein gemeinsames politisches Handeln.

Die USA können stabilisieren, indem sie Konflikte regeln, öffentliche Güter liefern, und externe Kräfte eindämmen. In den letzten Jahren treten die USA allerdings zunehmend hegemonialer auf und nutzen ihre faktisch unilaterale Position auch zu einer unilateralen Politik.

Im Unterschied zu früheren Ansätzen werden die meisten regionalen Kooperationen nun stärker institutionell eingebettet. Dennoch reichen in den meisten Organisationen die Strukturen noch nicht aus.

Die chronische Unterfinanzierung vieler Organisationen bleibt ein erhebliches Problem.

Die *chronische Unterfinanzierung* vieler Organisationen bleibt nach wie vor ein erhebliches Problem. Es gibt, grob gesprochen, nur zwei Arten von Regionalorganisationen: Solche, die finanzielle Ressourcen haben und solche, die über keine verfügen. Letzteres trifft auf die meisten Chapter VIII Organisationen aus dem Süden zu. Besonders bei Peacekeeping Einsätzen in Afrika wird die Finanzknappheit offensichtlich. Meistens ist hier weniger der politische Wille für Erfolg und Misserfolg der Mission verantwortlich, sondern die Frage, ob genügend Ressourcen zur Verfügung stehen. Tatsächlich zahlen die Mitgliedstaaten ihre Beiträge oft schleppend, das Ressourcenproblem wird jedoch nur dann gelöst werden können, wenn die Organisationen von der UN und dem Norden unterstützt werden. Gerade mit Blick auf letzteres befinden sich vor allem die Organisationen in Afrika in einem Dilemma: Zum einen brauchen sie die begrenzte finanzielle und auch technische Unterstützung im Bereich der Sicherheitspolitik, andererseits fürchten sie (nicht unbegründet) die damit verbundene Kontrolle und Beeinflussung.

5.4 Demokratische Entwicklung

Sicherheitspolitischer Regionalismus scheint sich besser auf der Grundlage von demokratischen Strukturen zu entwickeln.

Sicherheitspolitischer Regionalismus ist, wie die Beispiele ASEAN-ARF oder GCC zeigen, nicht exklusiv demokratischen Ländern vorbehalten, doch scheint er sich besser auf der Grundlage von demokratischen Strukturen zu entwickeln. So war im Cono Sur die Grundvoraussetzung für das wachsende regionale Verständnis der Demokratisierungsprozess in den Ländern selbst. Die These, dass demokratische Länder keinen Krieg gegeneinander führen (democratic peace) bildet im MERCOSUR heute das Rückgrat der sicherheitspolitischen Kooperation. Eng damit zusammen hängt der Komplex der „good governance“ und insbesondere der Aufbau demokratischer zivil-militärischer Beziehungen. Demokratische innerstaatliche Strukturen befördern die Fähigkeit und den Willen zu einer besseren Kooperation sowie die Beteiligung der Zivilgesellschaft. Umgekehrt kann aber der Integrationsprozess, wie das Beispiel Südostasiens zeigt, auch die Reformen z.B. des Sicherheitssektors vorantreiben. Autokratische Regime bzw. autokratische und demokratische Regime einer Region können zusammenarbeiten. Eine weitergehende Integration bzw. eine Ausdehnung der Kooperation, die bereits zwischen demokratischen Ländern schwierig ist, scheint jedoch gerade auf dem Feld der Sicherheitspolitik unwahrscheinlich, da das Misstrauen zwischen den Ländern zu groß ist.

Die aktuellen Prozesse in der regionalen Sicherheitspolitik sind nachhaltiger und robuster als früher.

Über viele regionale sicherheitspolitische Arrangements im Süden, die zumeist jüngeren Datums sind, lassen sich heute nur erste, vorsichtige Urteile fällen. Dennoch zeigte der Rundreise durch die Strukturen regionaler Sicherheitspolitik, dass die aktuellen Prozesse nachhaltiger und robuster sind als früher. Die Erwartungen an regionale sicherheitspolitische Kooperationen sollten aber zugleich nicht überdehnt werden. Die beschriebenen Hindernisse werden auch in den nächsten Jahren Bestand haben. Statt Integrationsmodelle europäischen Zuschnitts als Modell zu wählen, hat es sich bewährt, sich zunächst auf „enttäuschungsresistentere“ Schritte konzentrieren: Dazu gehören z.B. die Herstellung eines the-

menspezifischen Konsenses durch regelmäßige Konsultationen und Abstimmungen der Mitglieder; der Versuch, die Mitgliederbasis zu erweitern, die Einbindung extraregionaler Großmächte und internationaler Organisationen durch gesonderte Gremien und Abkommen sowie der Aufbau vertrauenspolitischer Maßnahmen. Vor allem in Regionen, die in der Kooperation bereits weiter vorangeschritten sind müssen die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten auch im Bereich der Sicherheitspolitik gestärkt werden. Dies gilt vor allem mit Blick auf die neuen, internen Sicherheitsrisiken. Viele regionale Prozesse sind nach wie vor hochgradig personalisiert und politisiert. Diese Kooperation von oben muss jedoch durch zahlreiche zivilgesellschaftliche Laboratorien ein Fundament bekommen. Und schließlich müssen die regionalen sicherheitspolitischen Initiativen auch in einen funktionsfähigen globalen Sicherheitsmechanismus eingebettet werden, der ein effizientes Zusammenspiel zwischen den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen erlaubt.

Diese Kooperation von oben muss jedoch durch zahlreiche zivilgesellschaftliche Laboratorien ein Fundament bekommen.

Further Occasional Papers:

N° 1 / December 2002

New Steps to Faster and Broader Debt Relief for Developing Countries

N° 2 / January 2003

Pedro Morazán

Deuda externa: Nuevas crisis, nuevas soluciones?

N° 3 / March 2003

Money Laundering and Tax Havens: The Hidden Billions for Development

N° 4 / April 2003

Michaela Eglin

The General Agreement on Trade in Services (GATS) – A Background Note

N° 5 / April 2003

Sophia Murphy

The Uruguay Round Agreement on Agriculture and its Renegotiation

N° 6 / May 2003

Eva Hartmann / Christoph Scherrer

Negotiations on Trade in Services – The Position of the Trade Unions on GATS

N° 7 / July 2003

Brigitte Young / Hella Hoppe

The Doha Development Round, Gender and Social Reproduction

N° 8 / July 2003

Eric Teo Chu Cheow

Privatisation of Water Supply

N° 9 / October 2003

Katherine A. Hagen

Policy Dialogue between the International Labour Organization and the International Financial Institutions: The Search for Convergence

N° 10 / October 2003

Jens Martens

Perspectives of Multilateralism after Monterrey and Johannesburg

N° 11 / October 2003

Katherine A. Hagen

The International Labour Organization: Can it Deliver the Social Dimension of Globalization?

N° 12 / March 2004

Jürgen Kaiser / Antje Queck

Odious Debts – Odious Creditors? International Claims on Iraq

N° 13 / January 2005

Federico Alberto Cuello Camilo

What makes a Round a 'Development Round'? The Doha Mandate and the WTO Trade Negotiations

N° 14 / January 2005

Thomas G. Weiss

Overcoming the Security Council Reform Impasse: The Implausible versus the Plausible

N° 15 / February 2005

Gert Rosenthal

The Economic and Social Council of the United Nations. An Issues Paper

N° 16 / March 2005

Thomas Greven

Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements – Instruments, Enforcement, and Policy Options for Trade Unions

N° 17 / April 2005

Maria Floro and Hella Hoppe

Engendering Policy Coherence for Development – Gender issues for the global policy agenda in the year 2005

N° 18 / May 2005

Dirk Messner, Simon Maxwell,

Franz Nuscheler, Joseph Siegle

Governance Reform of the Bretton Woods Institutions and the UN Development System

N° 19 / May 2005

Luke Eric Peterson

The Global Governance of Foreign Direct Investment: Madly Off in All Directions

N° 20 / August 2005

Nils Rosemann

The UN Norms on Corporate Human Rights Responsibilities. An Innovating Instrument to Strengthen Business' Human Rights Performance

N° 21 / October 2005

Christoph Zöbel

Global Democracy in the Nexus of Governments, Parliaments, Parties and Civil Society

N° 22 / April 2006

Theodor Rathgeber

UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations

N° 23 / July 2006

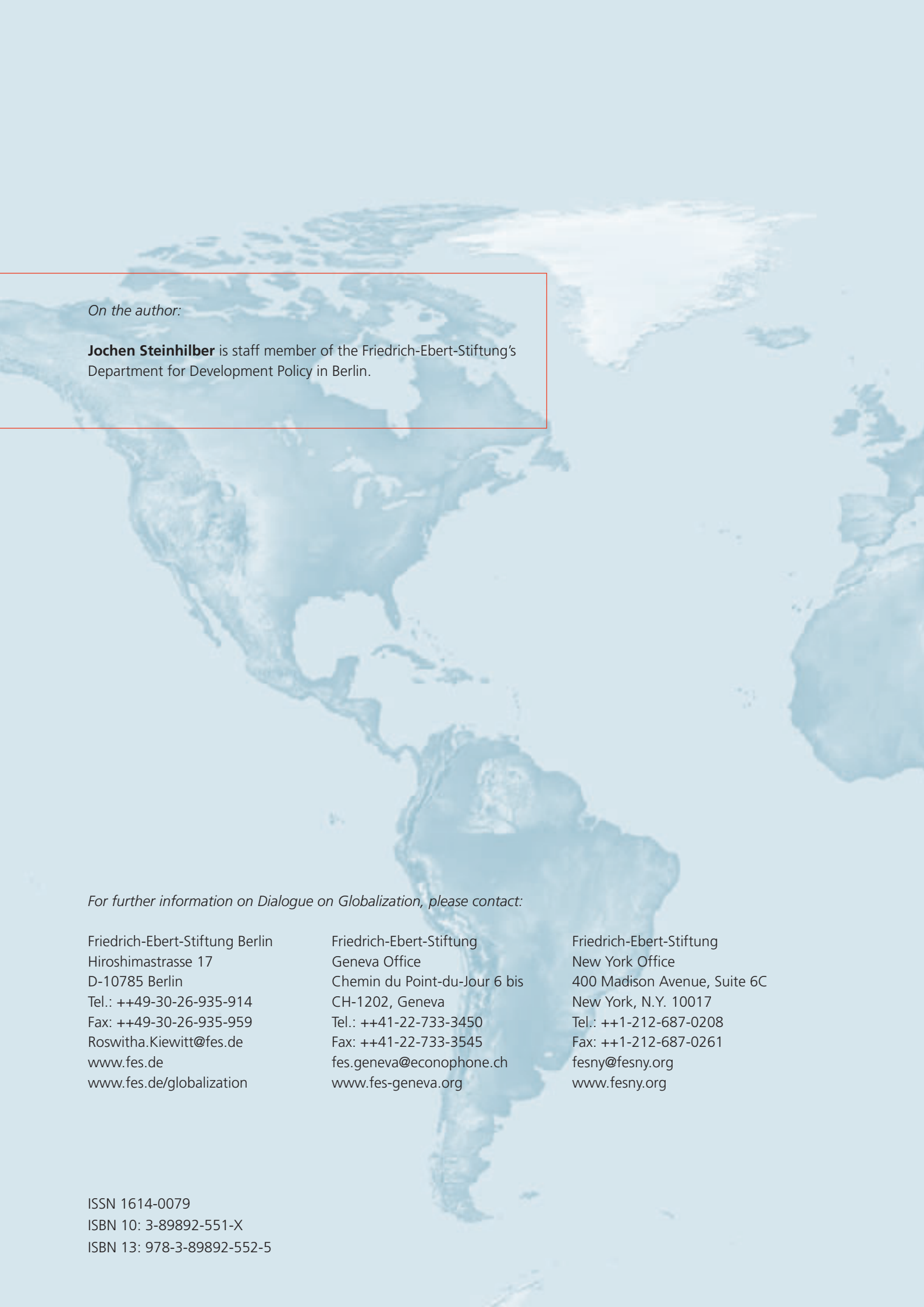
Felix Kirchmeier

The Right to Development – where do we stand? State of the debate on the Right to Development

N° 24 / August 2006

Jochen Steinhilber

China – A new actor in the Middle East and North Africa Region



On the author:

Jochen Steinhilber is staff member of the Friedrich-Ebert-Stiftung's Department for Development Policy in Berlin.

For further information on Dialogue on Globalization, please contact:

Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin
Hiroshimastrasse 17
D-10785 Berlin
Tel.: ++49-30-26-935-914
Fax: ++49-30-26-935-959
Roswitha.Kiewitt@fes.de
www.fes.de
www.fes.de/globalization

Friedrich-Ebert-Stiftung
Geneva Office
Chemin du Point-du-Jour 6 bis
CH-1202, Geneva
Tel.: ++41-22-733-3450
Fax: ++41-22-733-3545
fes.geneva@econophone.ch
www.fes-geneva.org

Friedrich-Ebert-Stiftung
New York Office
400 Madison Avenue, Suite 6C
New York, N.Y. 10017
Tel.: ++1-212-687-0208
Fax: ++1-212-687-0261
fesny@fesny.org
www.fesny.org

ISSN 1614-0079
ISBN 10: 3-89892-551-X
ISBN 13: 978-3-89892-552-5