



### **US-sudanesische Beziehungen im Aufwind: Kehrtwende oder „business as usual“?**

Anja Dargatz, FES Sudan  
Oktober 2009

- Die Versuche der USA, Sudan in den 90er Jahren zu isolieren, sind gescheitert. Die Öffnungspolitik der Obama-Regierung knüpft an frühere Zusammenarbeit mit dem Sudan an.
- Die Kooperation folgt den (geo-)politischen Interessen der USA und trifft auf Interesse bei der sudanesischen Regierung an der Aufhebung der amerikanischen Wirtschaftssanktionen.
- Die außenpolitische Offensive wird insbesondere von Menschenrechtsgruppen und Darfuris kritisiert, die weiterhin den Druck auf die Regierung aufrechterhalten wollen.
- Die Europäische Union und Deutschland sollten ebenfalls ihre Sudan-Politik definieren, gemeinsam vertreten und damit einen Ausgleich zu US-Interessen im Sudan und in der Region schaffen.

Bis 1989 waren die Beziehungen zwischen den USA und Sudan geprägt von einem Freund-Feind-Denken. Der Abbruch diplomatischer Beziehungen war ebenso Bestandteil der Beziehungen wie die Wiederaufnahme von Gesprächen. Grundsätzlich stand und steht der Sudan auf der Seite seiner arabischen Allianzen, hat aber entsprechend seiner Interessen den Kontakt zu den USA nie völlig abgebrochen. So rückte der Sudan näher an die USA heran, als die Sudanesisch-Kommunistische Partei 1971 erfolglos einen Putsch gegen den Präsidenten Nimeiri versuchte, der wiederum die Sowjetunion als Drahtzieher beschuldigte.

1976 verhandelte Nimeiri die Freilassung von 10 amerikanischen Geiseln aus den Händen eritreischer Rebellengruppen. Nach der Ermordung des amerikanischen Botschafters im März 1973 durch die palästinensische Terrorgruppe „Schwarzer September“ in Khartum, beschränkte sich die US-Reaktion auf die Reduzierung von Botschaftspersonal und eine kurzzeitige Vakanz des Botschafterpostens. Wirtschaftliche Unterstützung seitens der USA wurde sogar aufrechterhalten, als 1986 die Beziehungen wegen der Bombardierung der libyschen Hauptstadt Tripolis durch die USA zum Zerreißen gespannt waren. Sudan war zu dieser Zeit das

größte Einzel-Empfängerland von Entwicklungshilfe und militärischer Unterstützung der USA in Subsahara-Afrika. Dies änderte sich 1989: Mit dem Militärputsch von Feldmarshall Omar Bashir gemeinsam mit den Islamisten begann von amerikanischer Seite eine systematische Politik der Isolierung. Der Sudan schien sich nun endgültig für das radikale islamistische Lager entschieden zu haben: Sudan unterstütze die Invasion Kuweits durch den Irak und bot Rückzugs- und Unterstützungsmöglichkeiten für Terrorgruppen an: So lebten Osama bin Laden, „Carlos“ und Abu Nidal Mitte der 90er Jahre in Khartum.

All das führte dazu, dass die USA den Sudan 1993 auf die „state sponsors of terrorism list“ setzten, auf der sich der Sudan bis heute mit Kuba, Iran und Syrien befindet. 1996 wurden alle Aktivitäten der amerikanischen Botschaft eingestellt, ein Jahr später Sanktionen für Wirtschaft, Handel und Finanzen erlassen. Begründung für die Sanktionen ist neben der Unterstützung des internationalen Terrorismus das diktatorische Regime sowie das Nicht-Zurückzahlen von Schulden an die USA. Die Sanktionen variierten leicht über die Jahre, ausgenommen sind Humanitäre Hilfe sowie nicht-staatliche Entwicklungshilfe in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Entwicklung.

Als Reaktion auf die Bombenanschläge gegen die US-Botschaften in Daressalam und Nairobi kam es 1998 zu einem Cruise-Missile-Angriff der USA auf Khartum, der die pharmazeutische Fabrik El Shifa zerstörte, welche als Produktionsstätte chemischer Waffen geortet wurde – der Höhepunkt, der sich in den vergangenen Jahren immer weiter verhärteten Fronten. Dass die Gräben (noch) nicht unüberwindbar tief geworden waren, zeigt die Tatsache, dass bereits zwei Jahre später ein Dialog über Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus begon-

nen wurde. Nach den Anschlägen auf das World Trade Center 2001 gab es von Seiten der Sudanesischen Regierung konkrete Unterstützung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Der Sudan findet sich dennoch weiterhin auf der Liste der Terror-unterstützenden Staaten – vermutlich, da er weiterhin öffentlich Al Quaida und die Taliban in Afghanistan unterstützt und sich weigert, sein Engagement im Kampf gegen den Terror auch außerhalb des Sudan auszuweiten.

Seit 2003 belastet ein Problem ganz anderer Art die US-sudanesischen Beziehungen: der eskalierende Konflikt in Darfur. Während die Zusammenarbeit im amerikanischen Kampf gegen den Terrorismus auf gemeinsamen Interessen bzw. einem Geben-und-Nehmen beruht, wird Darfur zu einem moralischen Problem für die USA. Der ungeheure Druck (nicht nur) zivilgesellschaftlicher Lobby-Gruppen auf die US-Regierung, der Gewalt in Darfur ein Ende zu bereiten, zwingt die Regierung, aktiv zu werden. Außenminister Powell klagte im September 2004 den Sudan öffentlich des Genozids in Darfur an. 2007 weitete US-Präsident George W. Bush die Wirtschaftssanktionen auf Darfur aus (z.B. Einfrieren von Konten von Personen, die in den Konflikt involviert sind).

Der Versuch der Regierungen Clinton und Bush, den Sudan in den 90er Jahren zu isolieren, muss als gescheitert angesehen werden. Zum einen konnte die USA auf Dauer nicht ihren eigenen Interessen zuwiderhandeln. Das wird deutlich am Kampf gegen den internationalen Terrorismus, der ganz oben auf der amerikanischen Agenda steht, bei dem der Sudan eine unbestreitbar wichtige geo-politische Rolle einnimmt (Bindeglied zwischen Nahost, Subsahara-Afrika und dem Horn von Afrika, Transitland für Waffenlieferungen, politische Kontakte mit islamistischen Gruppen und Regierungen). Im Gegensatz zu anderen Ländern der Region verfolgt die sudanesisch-

Regierung eine gewisse rationale Interessenspolitik und ist offen für Gespräche mit den USA.

Beispielhaft für die Zwitter-Rolle, die der Sudan inne hat, ist ein Zwischenfall, der sich Anfang dieses Jahres im dünn besiedelten Osten des Landes ereignete. Erst über Zeitungsberichte wurde Monate später bekannt, dass israelische Kampfflieger auf sudanesischem Territorium Waffenlieferungen aus dem Iran für die Hamas bombardierten. Der Aktion fielen mehrere Menschen zum Opfer. Der Angriff war zwischen Israel und den USA abgestimmt und anscheinend auch mit der Regierung in Khartum, die zunächst schwieg und anschließend dementierte.

Aber auch wirtschaftlich widerspricht eine Isolierung des Sudan der amerikanischen Strategie, sich stärker auf dem afrikanischen Kontinent zu engagieren: hinsichtlich des Zugangs zu natürlichen Ressourcen, aber auch bei der Entwicklung von Absatzmärkten, um so der Konkurrenz aus Asien standhalten zu können. Die Zeiten, in denen Afrika aus US-amerikanischer Sicht für nicht relevant gehalten wurde, sind vorbei.

Zum anderen wird in einer multi-polaren Weltordnung die Durchsetzung bilateraler Sanktionen schwieriger: Es gibt andere gewichtige Akteure, die bereit sind, in die Bresche zu springen. In Bezug auf Waffenlieferungen ist der Sudan schon lange nicht mehr auf die USA angewiesen, hier hat China die Führungsrolle übernommen. Abgesehen davon ist Ostafrika ohnehin eine Drehscheibe für Kleinwaffen aller Art, die durch die durchlässigen Grenzen über Tschad, Eritrea, Äthiopien, Libyen und Uganda in den Sudan gelangen. China ist mittlerweile auch der größte wirtschaftliche Partner Sudans: größter Kreditgeber, dominanter Akteur in den Öl-Konsortien, größter Öl-Abnehmer. Die Sanktionen stören in gewissen Bereichen einen reibungslosen wirtschaft-

lichen Ablauf, aber ihr Effekt ist nicht so weitreichend, als dass sie politische Veränderungen provozieren würden. So wurde das Herz der sudanesischen Wirtschaft, das Ölgeschäft, nur marginal getroffen. Hingegen leiden vor allem Banken unter den Beschränkungen von Geldtransfers und das Transportwesen unter dem Rückzug amerikanischer Investoren: Geldtransfers der Diaspora an ihre Familien im Sudan sind erschwert bzw. unmöglich; restriktive Visa-Vergabe erschwert das Einreisen von SudaneseInnen in die USA; es herrscht permanenter Mangel an Devisen im Sudan. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Bevölkerung die Auswirkungen der Sanktionen wesentlich stärker spürt als das Regime.

Die Aussichtslosigkeit der Isolationsstrategie der USA war offensichtlich, so dass die neue US-Regierung von Präsident Barack Obama konsequent umschwenkte. Unmittelbar nach seinem Amtsantritt startete die US-Regierung eine Dialog-Offensive, wie es sie schon lange nicht mehr gegeben hatte. Zwar waren die Gespräche nie völlig abgebrochen, doch fanden sie hinter geschlossenen Türen, in erster Linie zwischen den Geheimdiensten statt. Eine öffentliche Rolle in Bezug auf den Sudan nahm die US-Regierung selten ein. Das änderte sich mit dem neuen *Special Envoy* der USA für Sudan, Major General J. Scott Gration, der seit Januar dieses Jahres eine Vielzahl von Besuchen in Khartum, Juba und Darfur abstattete. Sätze wie „I do not have anything in my hands, I come to listen“, demonstrierten den vermeintlichen Neuanfang und Bruch mit der Distanzierung während des vergangenen Jahrzehnts.

Das US-Engagement fokussiert derzeit auf drei Herausforderungen:

- die Umsetzung des Friedensvertrages zwischen Nord- und Südsudan (CPA),

- die Beilegung des Konfliktes in Darfur und
- die Bekämpfung terroristischer Rückzugsgebiete im Sudan („no safe haven for international terrorists“).

So luden die USA beide Regierungsparteien National Congress Party (NCP) und Sudan Peoples Liberation Movement (SPLM) im Juni nach Washington ein, um der stockenden Umsetzung des Friedensabkommens neuen Schwung zu geben. Gration bemüht sich um Vereinigung der zersplitterten Darfur-Rebellengruppen als Vorbereitung für die anstehenden Friedensverhandlungen in Doha. Die Anstrengungen auf politischer Ebene werden flankiert von massiver Entwicklungshilfe (im *Strategic Plan 2007-2012* des State Department und USAID wird Sudan/Darfur als oberste Priorität in Bezug auf Afrika genannt).

Diese offene Dialog-Bereitschaft stieß auf Kritik bei jenen, die Sudan weiterhin als Paria-Staat ächten möchten, aber auch bei den Darfuris, die Gration zur unerwünschten Person in Darfur erklärt haben, weil er sich aus ihrer Sicht kritiklos und ohne harte Bedingungen in die Umarmung der Regierung begibt. In der Tat ist die Verhandlungslage schief: Während die sudanesisische Regierung klare Forderungen stellt (Streichung von der „Terror-Liste“, Aufheben der Sanktionen, Kompensation für El Shifa, Einsetzung eines seit 1998 abberufenen amerikanischen Botschafters), beruhen die Forderungen der USA auf bereits beschlossenen Vereinbarungen, die aber nicht eingehalten werden. Hierzu zählen etwa die Umsetzung des Friedensabkommens mit dem Süden, aber auch die Akzeptanz von nicht-afrikanischen Truppen in der UNAMID (UN-Mission in Darfur) sowie die Entwaffnung der Janjaweed-Miliz, die wesentlich für das Morden in Darfur verantwortlich ist. Bei der langen Liste der Versäumnisse wird es schwierig sein, den

Zeitpunkt zu definieren, wann (ausreichend) Forderungen erfüllt sind, um die Sanktionen aufzuheben. Zu erwarten ist lediglich eine politische Lösung, die die Kritiker kaum überzeugen wird.

Doch bei aller Kritik haben die USA mit ihren Bemühungen um eine Revitalisierung des Friedensvertrages ein Momentum geschaffen, das neu ist und ein dringliches Anliegen auf höchster, sprich präsidialer Ebene, aufgreift. Dabei kommen den USA ihre gleichermaßen guten Kontakte nach Juba und nach Khartum zu Gute. Noch ist das CPA nicht gerettet, aber es ist in jedem Fall eine längst überfällige Initiative, die bislang noch keiner mit solchem Nachdruck aufgegriffen hat wie die USA. Im Vergleich dazu muss das Agieren in Bezug auf Darfur als eher unglücklich bezeichnet werden. In dem sowieso schon unübersichtlichen Gewirr von Verhandlungsführern des Darfur-Konflikts machten die USA mit dem Engagement ihres Sondergesandten Gration eine weitere Front auf. Diese steht neben dem Mediator der Afrikanischen Union, Djibril Bassolé, sowie neben zahlreichen einflussreichen bilateralen Akteuren wie Libyen und Doha. Bei den Verhandlungen mit den Rebellengruppen konzentrieren sich die USA bislang ausschließlich auf die verschiedenen Splittergruppen der Sudan Liberation Army (SLA). Die derzeit militärisch stärkste Gruppe ist allerdings das Justice and Equality Movement (JEM), das islamistischen Gruppierungen nahe steht, was den Zugang der USA zu ihnen erschweren mag. Die Initiative Libyens zur Vereinigung der zersplitterten JEM-Gruppierungen kann als Gegenreaktion auf die Allianz gelesen werden, die die USA mit Ägypten eingeht, das wiederum selbst eine prominente Rolle in den Verhandlungen beansprucht. Grundsätzlich kann bilaterales Vorgehen im Vorfeld von Friedensverhandlungen sinnvoll sein, wenn die verschiedenen Ansätze in ein abgestimmtes Gesamtkonzept eingebettet sind, zum Beispiel koordiniert

von der Afrikanischen Union. Derzeit überwiegen allerdings bilaterale Einzelmaßnahmen, die von nationalen Interessen geleitet sind.

In Bezug auf die dritte Herausforderung – Bekämpfung des Terrorismus – fällt auf, dass die USA dem Sudan als einzigem Staat, der auf der Liste der Terrorismus unterstützenden Länder steht, eine positive Entwicklung bescheinigt. Der offizielle "Country Report on Terrorism" 2008 hält fest: „Sudan continued to take significant steps to better counter terrorism cooperation“.

Eine Aufhebung der Sanktionen scheint mit der am 19. Oktober erschienenen Sudan-Strategie des State Departments wieder etwas weiter weggerückt zu sein. Noch ist das Dokument nicht veröffentlicht, aber die Pressemitteilungen des State Departments wiederholen die drei bereits genannten Herausforderungen. Allerdings wird nun die Beziehung zwischen dem Darfur-Konflikt und der Implementierung des CPA betont: ein wichtiger Schritt weg von der bislang isolierten Betrachtung Darfurs hin zu der Erkenntnis, dass Darfur das Resultat eines gesamt-sudanesischen Problems ist. Ferner betont das Strategiepapier das Bekenntnis der USA zur internationalen Justiz bei schweren Menschenrechtsverbrechen, bewertet weiterhin die Kämpfe in Darfur als „Genozid“ und betont die strikte Konditionalität von stärkerer Zusammenarbeit und Verbesserungen in den drei genannten strategischen Bereichen. Damit reagiert die Strategie auf die Kritik an dem fast vorbehaltlosen Auftreten Clintons und betont die Bedingungen, die an die sudanesischen Regierung gestellt werden. Unklar bleibt allerdings bislang welche (neuen?) „sticks and carrots“ zum Einsatz kommen können und warum diese nun Bewegung in die Position der sudanesischen Regierung bringen sollen.

Bislang spiegelt sich die rege Verhandlungstätigkeit also noch nicht in den vom Sudan gewünschten Resultaten wider: Keine der sudanesischen Forderungen wurde bislang erfüllt. Die Sanktionen wurden routinemäßig erneuert – sehr zum Unmut der sudanesischen Regierung. Irgendwann müssen die USA Farbe bekennen und Zugeständnisse machen, wenn sie die Gesprächsbereitschaft des Sudan aufrechterhalten wollen. Doch die Frage, wann der Zeitpunkt für die „Karotte“ gekommen ist, steht weiterhin im Raum.

Die Vergangenheit zeigt, dass es keine Alternative zum Dialog gibt. Insofern ist die Offenheit der Obama-Regierung grundsätzlich wichtig und notwendig. Doch es darf nicht übersehen werden, dass das Engagement eindeutigen – und keineswegs neuen – Interessen folgt. Die Beziehungen sind im Aufwind, über die Jahrzehnte betrachtet lässt sich keine radikale Kehrtwende erkennen. Dies ist allerdings kein „business as usual“ – kein lineares Anknüpfen an frühere Beziehungen. Die politische Brisanz des Darfur-Konflikts, die Aufmerksamkeit, die das Horn von Afrika in Bezug auf Terrorismusbekämpfung derzeit auf sich zieht sowie die multipolare Weltordnung, die Alternativen zur Supermacht Amerika bereithält, geben der Zusammenarbeit zwischen den USA und Sudan eine wesentlich andere Qualität, als sie vor den 1990er Jahren hatte.

Durch ihr Engagement bauen die USA derzeit einen Vorsprung auf, der kaum mehr einzuholen sein wird. Deshalb sollte die rege Aktivität der USA auch andere Länder nicht unbeteiligt lassen. Die USA verfolgen eine transparente Interessenspolitik, die sich in vielem mit den Bedürfnissen anderer Länder deckt. Das bedeutet nicht, dass die Europäische Union und Deutschland das Feld den USA überlassen sollten. Die EU und Deutschland sollten die US-Strategie mit ihren eigenen Inte-

ressen abgleichen: Wo stimmen sie überein, wo weichen sie voneinander ab? Auch ist es wichtig, dass die EU ihre Zugänge weiter ausbaut, dass Deutschland bilateral und mit der EU eine Sudan-Politik für Süd und Nord definiert, die über das bestehende entwicklungspolitische Engagement hinaus geht. Besu-

che, wie der des Staatsministers Gernot Erler im Februar 2009 in Khartum und Juba sind wichtige Ansätze und müssen auf verschiedenen Ebenen fortgesetzt werden. Auch die sudanesisch Seite vermittelt, dass sie durchaus Interesse an Alternativen zu den amerikanischen Partnern hat.

Ansprechpartner:

Martin Johr, Tel: 030-26935-7419, E-Mail: [Martin.Johr@fes.de](mailto:Martin.Johr@fes.de) (verantwortlich)

Simone Döbbelin, Tel.: 030-26935-7426, E-Mail: [simone.doebbelin@fes.de](mailto:simone.doebbelin@fes.de)

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Naher Osten und Nordafrika

Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin, Fax: 030-26935-9233

Die Kurzberichte sowie Informationen zur Arbeit der FES im Nahen Osten und Nordafrika finden Sie unter: [www.fes.de/mona](http://www.fes.de/mona)