

Überfordert und überschätzt? Aussichten der regionalen Sicherheitspolitik in Afrika und ihrer europäischen Unterstützung

Internationale Konferenz

9. – 10. Februar 2011

Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin



ECOWAS

IGAD

SADC

Gliederung

- 3 Vorwort
- 4 Die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA)
- 6 Begrüßungsrede von Dr. Gernot Eler
- 9 Eröffnungsrede von Präsident Joaquim Alberto Chissano
»Afrikanische Probleme und ihre afrikanischen Lösungsansätze – Eignet sich die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur für die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen auf dem Kontinent?«
- 19 ECOWAS, SADC und IGAD: Die Rolle der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in Konfliktsituationen und bei politischen Krisen
- 22 Konferenzbericht
- 26 »Die komplexe Verschränkung von Konfliktursachen ist das zentrale politische Problem von IGAD«
Interview mit
Prof. Dr. Stefan Brüne
- 30 »ECOWAS befindet sich im Umbruch«
Interview mit
Major Ibrahim Siratigui Diarra
- 33 »Rhetorik und Handeln divergieren in der AU immer noch zu stark«
Interview mit
Dr. Admore Mupoki Kambudzi
- 37 »Das beste Mittel ist Eigenverantwortung«
Interview mit
General George Martins a. D.
- 39 Die sicherheitspolitische Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Afrika
- 40 Anhang
- 40 Veranstaltungsprogramm
- 42 Kurzvorstellung der Panellisten
- 46 Lektüreempfehlungen

■ Regionalorganisationen spielen weltweit eine immer wichtigere Rolle für Frieden und Sicherheit. Die Vereinten Nationen, die Europäische Union und auch Deutschland haben die Bedeutung starker Regionalorganisationen verschiedentlich betont. Angesichts der Vielzahl von Krisen und gewalttätigen Konflikten und der damit verbundenen Herausforderungen mit Blick auf Mediation und Friedenseinsätze unterstützt die internationale Gemeinschaft insbesondere das Bestreben der regionalen Sicherheitsgemeinschaften in Afrika, zunehmend Verantwortung zu übernehmen.

Doch haben diese Regionalorganisationen die notwendigen Kapazitäten, um in ihren Regionen für Frieden und Sicherheit zu sorgen? Wie steht es um den Aufbau der von vielen Seiten unterstützten und – zumindest auf dem Papier – erfreulich progressiven und beispielhaften Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA)? Dies sind keinesfalls technische Fragen. Wer sie beantworten will, muss die Ursprünge und Entwicklungen der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in Afrika verstehen und respektieren, und darf nicht allein ausgehen von den Erwartungen, die außerhalb Afrikas an die regionalen Sicherheitsgemeinschaften definiert werden.

Dies wurde besonders deutlich auf der internationalen Konferenz »Überfordert und überschätzt? Aussichten der regionalen Sicherheitspolitik in Afrika und ihrer europäischen Unterstützung«, die am 9. und 10. Februar 2011 in den Räumen der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Berlin stattfand. Expertinnen und Experten aus Afrika und Europa, Entscheidungsträger und Vertreter verschiedener Regionalorganisationen tauschten sich dabei sehr offen über Herausforderungen und Perspektiven regionaler Ansätze für Frieden und Sicherheit in Afrika aus.

Zentral war und ist dabei die Debatte um die Definition und das Verständnis von Sicherheit und die daraus folgenden Anforderungen an regionale Sicherheitsarchitekturen und -systeme. Dass in Afrika zunehmend der Mensch in den Fokus von Sicherheitspolitik genommen wird und das Konzept menschlicher Sicherheit den Protokollen und Abkommen der APSA zugrunde liegt, muss sich auch

Michèle Auga

Leiterin des
Referats Afrika der
Friedrich-Ebert-Stiftung



Vorwort

in den Ansätzen regionaler Kooperation und Integration widerspiegeln. Regionale Instrumente und Mechanismen der Mediation und des Konfliktmanagements gilt es natürlich weiter zu stärken. Doch Sicherheit ist eben auch untrennbar verbunden mit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung. Diese ursprünglichen Ziele regionaler Integration in Afrika gilt es weiterhin im Blick zu behalten.

Vor diesem Hintergrund und im Rahmen ihrer demokratie- und entwicklungsfördernden Arbeit engagiert sich die FES mit ihren 19 Büros in Subsahara-Afrika, ihren drei sicherheitspolitischen Regionalprojekten sowie ihrem AU-Liaisonbüro für umfassende, demokratisch konstituierte Sicherheitspolitik und vertiefte regionale Kooperation. Als deutsche und europäische Organisation zielt die FES dabei auch gerade auf eine Intensivierung des europäisch-afrikanischen Dialogs zu sicherheitspolitischen Herausforderungen und zur Gestaltung der europäischen Unterstützung der afrikanischen Sicherheitsgemeinschaften. Die Berlin-Konferenz stellte in diesem Zusammenhang einen Meilenstein in der sicherheitspolitischen Arbeit der FES in Afrika dar. Allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern gebührt dabei besonderer Dank für ihre engagierten Beiträge und allen beteiligten Kolleginnen und Kollegen im weiten FES-Netzwerk für die Organisation dieser internationalen Konferenz. Die offenen Diskussionen waren dabei nur aufgrund der vereinbarten Vertraulichkeit möglich, und ein detailliertes Diskussionsprotokoll ist dementsprechend nicht vorgesehen. Die grundlegenden Argumente sollen mit dieser Dokumentation jedoch zugänglich gemacht werden, auf dass sie die weitere Diskussion um die Förderung von Frieden und Sicherheit in Afrika anregen und bereichern.

■ Information: Die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) Rahmen zur Förderung von Frieden und Sicherheit in Afrika

Einleitung

Mit der Umwandlung der Organisation für Afrikanische Einheit (engl. OAU) in die Afrikanische Union (AU) wurde auf der ersten ordentlichen Sitzung der Staats- und Regierungschefs der AU 2002 in Durban, Südafrika bereits das Protokoll über die Errichtung des Friedens- und Sicherheitsrats (PSC-Protokoll) verabschiedet. Dieses Protokoll trat im Januar 2004 in Kraft, nachdem es mit einfacher Mehrheit der Mitgliedstaaten der AU ratifiziert worden war. Über dieses Protokoll wird die AU mit einer umfassenden Friedens- und Sicherheitsarchitektur ausgestattet, die unter dem Namen Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (engl. APSA) bekannt wurde und zu welcher auch die regionale Wirtschaftsgemeinschaften (engl. RECs) gehören. Dreh- und Angelpunkt der APSA ist die Einrichtung des Friedens- und Sicherheitsrates (engl. PSC), der im Mai 2004 seine Tätigkeit aufnahm. Der PSC, ein neues politisches Gremium, das an die Stelle des seit 1993 bestehenden Zentralorgans des OAU-Mechanismus zur Konfliktbearbeitung trat, wurde mit der Aufgabe betraut, friedensbildende Maßnahmen auf dem afrikanischen Kontinent zu koordinieren.

Gemäß Artikel 2 des Protokolls ist der PSC ein »ständiges Entscheidungsorgan für Prävention, Management und Lösung von Konflikten«, das als »kollektive Sicherheits- und Frühwarneinrichtung« fungiert, um eine zeitnahe und wirksame Antwort auf Konflikt- und Krisensituationen in Afrika zu fördern. Das Mandat des PSC umfasst gemäß Artikel 7 u. a. die folgenden Aufgaben:

- frühzeitige Erkennung und Verhinderung von gewalttätigen Auseinandersetzungen und Konflikten sowie einer Politik, die zu Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit führen könnte;
- Wahrnehmung friedensbildender und friedensstiftender Aufgaben zur Bewältigung von Konflikten dort, wo sie entstanden sind; Genehmigung der Planung und Durchführung friedensfördernder Einsätze;
- Abgabe von Empfehlungen an die Versammlung für Interventionen in einem Mitgliedstaat in Bezug auf schwerwiegende Umstände im Sinne von Artikel 4 (h) der Gründungsakte; und
- Unterstützung und Förderung humanitärer Aktionen bei bewaffneten Konflikten oder großen Naturkatastrophen.

In Artikel 2 des PSC-Protokolls werden die Säulen der APSA definiert, die die Arbeit des PSC unterstützen. Dabei handelt es sich um die AU-Kommission, den Rat der Weisen, das Kontinentale Frühwarnsystem (engl. CEWS), die Afrikanische Eingreiftruppe (African Standby Force, ASF) und die Friedensfazilität.

Der Friedensfonds und die EU-Friedensfazilität

Es wurde ein Sonderfonds bzw. Friedensfonds eingerichtet, der die notwendigen finanziellen Mittel für Friedens- und Sicherheitsoperationen und andere operative Tätigkeiten bereitstellen sollte.¹ Die Beiträge zu diesem Fonds umfassen Mittel aus dem ordentlichen Haushalt der AU (Beiträge der Mitgliedstaaten), freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten und Mittel aus anderen Quellen in Afrika einschließlich des privaten Sektors, der Zivilgesellschaft und Privatpersonen sowie der internationalen Gemeinschaft. Auch wenn internationale und andere Partner bestrebt sind, ihren Verpflichtungen zur Speisung dieses Fonds nachzukommen, ist es nach wie vor eine Herausforderung, entsprechende Zusagen von den Mitgliedstaaten zu bekommen, da die meisten mit ihren Beitragszahlungen im Rückstand sind. Die Europäische Union ihrerseits hat eine Fazilität für ihren Beitrag eingerichtet. Die Afrikanische Friedensfazilität (engl. APF) wurde von der EU 2004 als Antwort auf ein Ersuchen afrikanischer Führer auf dem AU-Gipfel in Maputo (2003) mit dem Ziel eingerichtet, über gezielte Unterstützung auf dem Kontinent und in den Regionen in den Bereichen Prävention, Bewältigung und Lösung von Konflikten sowie friedensbildende Maßnahmen zur afrikanischen Friedens- und Sicherheitsagenda beizutragen. Die APF ist ein Instrument, welches im Rahmen der Gemeinsamen Afrika-EU Strategie angesprochen wird, und der Arbeit an den gemeinsam definierten Friedens- und Sicherheitsprioritäten zur Verfügung steht.

Afrikanische Eingreiftruppe und regionale Wirtschaftsgemeinschaften

Im Rahmen der Einrichtung der afrikanischen Eingreiftruppe wird die AU auch mit der Koordinierung der Aktivitäten der afrikanischen subregionalen Mechanismen betraut. Die Eingreiftruppe besteht aus fünf Brigaden aus jeder afrikanischen Teilregion, d. h. die Standby

¹ Artikel 21 des PSC-Protokolls

Force der südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (engl. SSF), die Standby Force der zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (engl. CSF), die Standby Force der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (engl. ESF) und die Standby-Brigade Nordafrikas (NORTHBRIG). Da die Zusammensetzung der Brigaden nicht unbedingt den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften entspricht, verfügt jede Brigade über eine eigene Vereinbarung mit der AU. Darüber hinaus wurde im Januar 2008 eine gemeinsame Absichtserklärung über die Zusammenarbeit in den Bereichen Frieden und Sicherheit zwischen der AU und den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften angenommen, in der die Modalitäten der Koordination und Kommunikation über die Operationalisierung der APSA zusammen mit allen RECs definiert wurden. Die ASF sollen möglicherweise mit den Verfügungsbereitschaftsabkommen der Vereinten Nationen verknüpft werden.

Neben den ASF wurden im Rahmen der APSA im weiteren Sinne auch ein Militärausschuss sowie Regionalmechanismen (RM) zur Konfliktprävention, -bewältigung und -lösung als zusätzliche Komponenten eingerichtet, die beratend in Fragen der Einsatz- und Sicherheitsanforderungen tätig werden sollen. Dem Militärausschuss gehören hochrangige Militäroffiziere aus den Mitgliedstaaten des PSC an, die mit der Beratung und Unterstützung des PSC in allen militärischen und Sicherheitsfragen betraut sind.

Das Kontinentale Frühwarnsystem

Mit dem Friedens- und Sicherheitsprotokoll der AU wird auch ein Kontinentales Frühwarnsystem eingerichtet. Dieses gemäß Artikel 12 Absatz 1 des PSC-Protokolls eingerichtete Kontinentale Frühwarnsystem wurde als ein Konzept der Frühreaktion eingeführt, bei dem der Früherkennung von Konflikten ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Das System besteht aus folgenden Komponenten:

- ein Beobachtungs- und Überwachungszentrum, das bei der AU angesiedelt ist und unter der Bezeichnung »The Situation Room« (Lagezentrum) bekannt ist;
- Beobachtungs- und Überwachungseinheiten der Regionalmechanismen, die über geeignete Kommunikationsmittel unmittelbar dem Lagezentrum angeschlossen sind; diese Einheiten erheben und verarbeiten Daten auf regionaler Ebene und übermitteln diese an das Lagezentrum.

Der Rat der Weisen

Der Rat der Weisen ist eine weitere friedensstiftende Komponente der APSA. Der nach Maßgabe von Artikel 11 des Protokolls über die Errichtung des Friedens- und Sicherheitsrats der Afrikanischen Union eingerichtete Rat der Weisen berät den PSC und den Vorsitzenden der Kommission, insbesondere in allen Fragen der Förderung und Erhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika; außerdem ergreift er geeignete Maßnahmen zur Unterstützung der Bemühungen des Rates und des Vorsitzenden der Kommission zur Konfliktprävention, sofern erforderlich, in der von ihm für geeignet erachteten Form, und er äußert sich zu allen Fragen in Verbindung mit der Förderung und Erhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika.²

Im Protokoll werden ferner die Ansatzpunkte und Modalitäten für Maßnahmen festgelegt, und es werden die institutionellen Einrichtungen benannt, die den PSC dabei unterstützen, seine primäre Aufgabe der Konfliktprävention in Afrika wahrzunehmen.

Der Vorsitzende der Kommission und andere Gremien

Von ebenso großer Bedeutung ist die Rolle des Vorsitzenden der AU-Kommission, der den PSC auf alle Angelegenheiten aufmerksam macht, die seines Erachtens den inneren Frieden und die Stabilität eines Mitgliedstaats bedrohen könnten. Der Vorsitzende ist außerdem berechtigt, sämtliche Initiativen zu ergreifen, die er für angemessen erachtet, um durch seine Vermittlung Konflikte zu verhindern, zu bewältigen und zu lösen.³

Zur Vervollständigung der Arbeit der Friedens- und Sicherheitsstrukturen der AU wurde im März 2004 ein Panafrikanisches Parlament mit Sitz in Südafrika eingerichtet.⁴ Die AU hat ferner einen Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat eingerichtet, der die Standpunkte und Ideen der Zivilgesellschaft in die Angelegenheiten der Union einbringen soll. Dieser Rat hat eine Erklärung zur Gleichberechtigung der Geschlechter verabschiedet, die notwendig ist, um die gleichberechtigte Einbindung von Frauen und Männern bei der Lösung von Konflikten auf dem afrikanischen Kontinent zu fördern.⁵

2 Artikel 11 Absatz 3 und 4

3 Artikel 10 Absatz 1 des PSC-Protokolls

4 Jakkie Cilliers und Prince Mashela, »The Pan-African Parliament: A Plenary of Parliamentarians«, African Security Review, 13 (4), 2004.

5 Feierliche Erklärung der AU zur Gleichstellung von Männern und Frauen, Versammlung der Staatsschefs, Addis Abeba, Äthiopien, 6.-8. Juli 2004, AU/Decl.12 (III).



Dr. Gernot Erler

Stellvertretender
Vorsitzender der
SPD-Bundestagsfraktion,
Staatsminister a. D.

»Die externen Gefahren sind komplexer geworden und bedürfen eines koordinierten Vorgehens auf regionaler, kontinentaler und globaler Ebene.«

■ Ich freue mich, eine Konferenz zu eröffnen, die sich mit einer der wichtigsten Fragen für die Zukunft des afrikanischen Kontinents befasst. Ich freue mich umso mehr, als diese Konferenz sich nicht einzig auf das Problem von fehlender Sicherheit konzentriert, sondern insbesondere die Lösung hierzu in den Augenschein nimmt und somit den häufig einseitigen Beschreibungen von Afrika als Problemherd eine konstruktive Diskussion über die Wege zur Verbesserung der Lage entgegenstellt. In den kommenden beiden Tagen werden Sie sich mit der afrikanischen Sicherheitsarchitektur befassen und dabei betrachten, welche Erfolge und Misserfolge und welche Möglichkeiten wie Begrenzungen diese nach heutigem Stand hat.

Diese Konferenz fällt in eine Zeit, in der diese Sicherheitsarchitektur einem weiteren Testfall ausgesetzt wird. Côte d'Ivoire findet sich nach langen Jahren der politischen Instabilität und nach Wahlen, die diese eigentlich beenden sollten, in einer Situation wieder, in der zwei Präsidenten mit zwei Regierungen und zwei Armeen das Land an den Rand eines weiteren Bürgerkrieges treiben. Ein einst wirtschaftlich erfolgreiches Land steht vor dem endgültigen Zusammenbruch mit noch unbekanntem Konsequenzen für die gesamte Region.

Dieser Fall steht zugleich exemplarisch für das immer wiederkehrende Problem, dass Entwicklungserfolge zunichte gemacht werden oder Entwicklungspfade gar nicht erst eingeschlagen werden können, weil Kri-

sen und Konflikte jeglichen Fortschritt unterbinden. Krisen und im besonderen Maße Kriege bedeuten immer einen Stopp notwendiger Reformen, den Exodus der geistigen Elite, den Abzug von Investoren und den Verfall von dringend notwendiger Infrastruktur. Unabhängig davon, wer einen bewaffneten Konflikt gewinnt, das Land, auf dessen Boden er ausgetragen wird, verliert in jedem Fall. Wirtschaftlicher wie sozialer Fortschritt ist ohne Frieden und Demokratie nicht zu denken.

In den Jahrzehnten seit der Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten von ihren früheren Kolonialmächten erlebte der Kontinent viele Kriege, bewaffnete Konflikte und politische Unruhen. Afrika war

auch Austragungsort von Blockkonflikten der industrialisierten Welt und damit Opfer von Großmachtpolitiken. Diese vielen bewaffneten Auseinandersetzungen verhinderten, dass Afrika bereits die Rolle in der Welt einnimmt, die es mit seinem Reichtum an Menschen, Ressourcen und Kultur haben sollte.

Krieg und Armut sind in Europa leider zu einem Stereotyp von Afrika geworden. Nur wenig wird dabei wahrgenommen, dass in den letzten Jahrzehnten die Zahl der Kriege stetig abgenommen hat und das Maß der gewalttätigen Konflikte auf dem Kontinent zurückging.

Dennoch sieht sich Afrika auch weiterhin großen Herausforderungen auf dem Weg zu nachhaltigem Frieden und Demokratie gegenüber. Die Gefahren haben sich dabei über die letzten Jahrzehnte deutlich verändert. Anstelle von zwischenstaatlichen Kriegen treten verstärkt innerstaatliche Konflikte, verursacht durch organisierte Kriminalität, Terrorismus und die Privatisierung von Gewalt. Soziale Spannungen, die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich und die enorme Jugendarbeits- und Perspektivlosigkeit sind ideale Brutstätten für extremistische Ideologien. Verbunden mit dem florierenden Handel von Kleinwaffen sind dies die Faktoren, die zum Ausbruch von Gewalt führen.

Dies stellt den Kontinent vor neue und komplexe Herausforderungen. Innerstaatliche Sicherheit ist nicht nur eine Frage der Ausbildung von Militär- und Sicherheits-

kräften. Sicherheitspolitik berührt viele Punkte der Regierungsführung in allen Politikfeldern und kann daher auch nur gelingen, wenn weite Teile der Bevölkerung in die Politikprozesse einbezogen werden. Nur eine demokratisch organisierte, umfassende Sicherheitspolitik kann den komplexen Anforderungen einer demokratisch verfassten Gesellschaft Rechnung tragen.

Aber auch die externen Gefahren sind komplexer geworden und bedürfen eines koordinierten Vorgehens auf regionaler, kontinentaler und globaler Ebene. Transnationale Kriminalität, von Waffenhandel bis Drogeneschäfte, fordern die Staaten heraus. Wo Kriminelle grenzüberschreitende Strukturen aufbauen, können die einzelnen Nationalstaaten allein kaum etwas bewirken. Jeder einzelne Staat ist durch diese Kriminalität bedroht. Wer quer durch Afrika Drogen, Waffen und Menschen schleusen möchte, hat kein Interesse an stabilen Staaten und wird kontinuierlich an der Destabilisierung arbeiten. Dies ist eine Herausforderung, die nur alle Staaten gemeinsam und in der Kooperation lösen können. Hier sind regionale Sicherheitsstrukturen besonders gefordert.

Europa ist der direkte Nachbar Afrikas und kann nicht wegsehen, wenn die Sicherheit der Menschen bedroht ist. Die Sicherheitsprobleme Afrikas sind zu Teilen auch die Europas. Daher ist der immer wiederkehrende Ruf der Entwicklungsskeptiker, Afrika sich selbst zu überlassen, nicht nur populistisch, sondern auch kurz-

sichtig. Die aktuellen Entführungen von französischen Staatsbürgern in der Zentralsahara, die gekaperten Schiffe in den Gewässern vor den afrikanischen Küsten und die Ströme von Flüchtlingen, die unsagbare Qualen auf sich nehmen, um nach Europa zu gelangen, weil sie in ihren Ländern keine Hoffnung mehr sehen. Wir wollen nicht wegsehen und ignorieren, was bei unseren Nachbarn geschieht. Und wir wissen auch um unsere Verantwortung für Afrikas Herausforderungen. Daher wollen wir gemeinsam mit afrikanischen Akteuren nachhaltige Lösungen entwickeln und deren Umsetzung unterstützen.

Dies meint natürlich nicht nur die Beteiligung an UN-Friedensmissionen auf dem Kontinent, sondern vor allem die Unterstützung beim Aufbau eigener Konfliktlösungsmechanismen. Afrika kann auf eine friedliche Zukunft hoffen, wenn es den eingeschlagenen Weg zum Aufbau einer afrikanischen Sicherheitsarchitektur weiter verfolgt. Die Afrikanische Union und Regionale Wirtschaftsgemeinschaften haben klare demokratische Normen und Regelwerke definiert. Deren Umsetzung und Einhaltung gilt es nun zu unterstützen und einzufordern.

Die afrikanischen Staaten müssen mehr noch als in der Vergangenheit deutlich machen, dass sie es nicht dulden, wenn Menschen unterdrückt und Menschenrechte missachtet werden. Die afrikanische Gemeinschaft muss stark genug sein, um frühzeitig Einspruch zu





erheben, wenn sich Machthaber nicht der demokratischen Wahl stellen wollen oder deren Ergebnis nicht respektieren. Kapazitäten für die Bearbeitung solcher Krisen müssen durch die AU und die Wirtschaftsgemeinschaften gestärkt werden.

Dies heißt nicht, dass sich Europa aus der Verantwortung stehlen möchte. Ganz im Gegenteil, wir wollen weiterhin mit Afrika partnerschaftlich für Demokratie und Frieden arbeiten.

Die EU hat daher richtigerweise im Rahmen der Gemeinsamen Afrika-EU-Strategie auch Frieden und Sicherheit zur einer von acht Partnerschaften gemacht, in denen beide Kontinente vertieft zusammenarbeiten. Diese Partnerschaft schließt sowohl den Dialog über Herausforderungen für Frieden- und Sicherheit ein, als auch die Unterstützung bei afrikanisch geführten Frie-

dens- und Sicherheitsoperationen. Eine zentrale Rolle nimmt die umfassende Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur ein. Die EU unterstützt die Entwicklung dieser Architektur finanziell wie strukturell.

Deutschland ist als Mitglied der EU natürlich Teil dieser Bemühungen, aber auch in eigenständigen Kooperationen engagiert. Dabei liegt der Schwerpunkt deutscher außenpolitischer Initiativen in der Prävention von Krisen und Konflikten, vor allem durch die Zusammenarbeit mit zivilen Strukturen. Aus unserer Sicht ist die Demokratisierung von Sicherheitspolitik eine zentrale Aufgabe.

Grundlage für afrikanische Sicherheitspolitik sind die Regionalorganisationen. Diese haben sich unterschiedlich entwickelt und mussten bereits mehrfach in Krisen und Konflikten vermitteln. Ob in Guinea, Somalia oder Simbabwe, immer waren die Regionalorganisationen daran beteiligt, den Konflikt beizulegen. Jeweils mit unterschiedlichem Ergebnis, wie in den Studien später gezeigt werden wird. Es gilt in dieser Konferenz also, einen kritischen Blick darauf zu werfen, was die Regionalorganisationen leisten können, wo sie erfolgreich waren und wo sie besser werden müssen.

Da die Hoffnungen des Kontinents auf Frieden und Stabilität in diesen Regionalorganisationen beruhen, muss diese Analyse eine kritische sein. Gleichwohl darf sie nicht mit unrealistischen Erwartungen messen. Aus den Erfahrungen Europas wird deutlich, welcher schwieriger Prozess es für souveräne Staaten ist, im Bereich der Sicherheit zusammenzuarbeiten und auch Kompetenzen abzugeben.

In der Zusammenarbeit in diesem Bereich können wir daher auch noch voneinander lernen. In diesem Sinne wünsche ich uns allen eine Konferenz, die uns spannende Diskussionen und interessante Erkenntnisse bringt.

- Es gilt das gesprochene Wort. -

■ Es ist für mich eine große Freude, auf Initiative der Friedrich-Ebert-Stiftung wieder in Berlin zu sein und an dieser internationalen Konferenz mit dem Titel »Überfordert und überschätzt? Aussichten der regionalen Sicherheitspolitik in Afrika und ihrer europäischen Unterstützung« teilnehmen zu dürfen. Meines Erachtens lautet die grundlegende Frage, mit der sich diese Konferenz auseinandersetzen soll, ob die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) gemäß dem Auftrag, der ihr mit der feierlichen Erklärung zur Gemeinsamen Afrikanischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (CADSP) im Februar 2004 in Serte, Libyen, erteilt wurde, überfordert und überschätzt wird. Vielleicht sollte ich gleich zu Beginn erwähnen, dass im Rahmen der CADSP die gemeinsamen

Risiken, die die Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent bedrohen, aufgezeigt werden, ferner die Grundsätze und Werte, die der CADSP zugrunde liegen, die Zielsetzungen und Zielvorgaben einer solchen Politik sowie deren Durchführungsorgane und -mechanismen und die Bausteine der CADSP. In diesem Zusammenhang bietet die APSA einen Rahmen für die Umsetzung der CADSP. Ich möchte bereits einleitend anmerken, dass sie weder überfordert noch überschätzt wird.

Es besteht also kein Zweifel daran, dass Berlin ein ausgezeichnete Veranstaltungsort ist, an dem ernsthafte Überlegungen zu den Beziehungen zwischen Europa und Afrika sowie zu der Frage angestellt werden können, welche Unterstützung Afrika von Europa in den kontinentweiten Bemühungen zur Stärkung seiner kollektiven Sicherheitsmechanismen und -strukturen erwartet. Auf dass wir es niemals vergessen mögen: mit der Konferenz von Berlin wurde Afrika in eine äußerst vielschichtige Friedens- und Sicherheitslandschaft eingebettet, und ich glaube, dass sich Europa und Afrika gemeinsam ihrer Verantwortung stellen und sich mit den Fehlern der Geschichte auseinandersetzen müssen, und zwar nicht im Sinne von Schuldzuweisungen, sondern, um sich auf einen ernsthafte Meinungs austausch zu der Frage einzulassen, wie Europa Afrika bei der Umsetzung der CADSP und der APSA am besten unterstützen kann.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich bin von den Veranstaltern gebeten worden, Ihnen einen Einblick in den Status quo, das Potenzial und die Aussichten der Afri-

Präsident Joaquim Alberto Chissano

Ehemaliger Präsident der Republik Mosambik
Vorsitzender der Joaquim Chissano Stiftung und des Afrika-Forums ehemaliger afrikanischer Staats- und Regierungschefs



Afrikanische Probleme und ihre afrikanischen Lösungsansätze – Eignet sich die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur für die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen auf dem Kontinent?

rikanischen Union (AU) und der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) bei der Konflikt- und Krisenbewältigung zu geben. In diesem Zusammenhang wird die Erwartung an mich herangetragen, auch auf mögliche zukünftige Aufgaben Deutschlands und der europäischen Außenpolitik bei der Unterstützung der APSA einzugehen. Bevor ich näher auf dieses Thema eingehe, möchte ich unterstreichen, dass die Entwicklung, Förderung, Effizienz und Wirksamkeit sowohl der CADSP als auch der APSA in erster Linie Aufgabe des afrikanischen Volkes, seiner Regierungen und Institutionen sind. Keine nicht-afrikanische Einrichtung kann von sich behaupten, dass sie über den Wertekodex und die Ideale verfügt, welche die Triebfeder der Anliegen und Forderungen des afrikanischen Volkes nach Frieden, Sicherheit, Stabilität und Entwicklung sind. Doch angesichts unserer Geschichte würden wir von Europa erwarten, dass es Afrika bei der Umsetzung seiner Friedens-, Sicherheits- und Stabilitätsagenda als unabdingbare Voraussetzung für seine soziale und wirtschaftliche Entwicklung unterstützt.

Ich darf Ihnen versichern, dass Afrika sich Beratung, technischer Unterstützung oder sogar Partnerschaften nicht verschließt. Doch die Verantwortung für die Gestaltung und Umsetzung politischer Maßnahmen obliegt unmittelbar dem afrikanischen Volk und den afrikanischen Regierungen. Vor diesem Hintergrund und Verständnis möchte ich deshalb zunächst einen Überblick über die Entwicklung der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsagenda geben und im Anschluss daran auf die spezifische Rolle der regionalen Wirtschafts-

gemeinschaften eingehen und abschließend meinen Standpunkt zu der Frage darlegen, welche Rolle Europa und die europäische Außenpolitik bei der Unterstützung der APSA übernehmen sollten.

Wichtig ist, dass sich die afrikanischen Führer auch nach der Einrichtung der AU nach wie vor mit der Umsetzung der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsagenda auseinandergesetzt haben. Die afrikanischen Führer haben energisch versucht, ihre regionalen Sicherheitsstrukturen zu stärken und zugleich zu demokratisieren. Als ehemaliger Präsident der Republik Mosambik erkenne ich an, dass die afrikanischen Führer zu der wichtigen Erkenntnis gelangt sind, dass der Demokratisierungsprozess häufig dazu führt, dass die Wahlergebnisse manipuliert werden und dass Wahlen kein Patentrezept für Frieden und Stabilität sind, sondern sich vielmehr und in zunehmendem Maße als Grundursache der derzeitigen Konflikte in Afrika herauskristalisieren. Eines ist klar: die Herausforderungen, die sich aus den laufenden Demokratisierungsbemühungen ergeben, hatten sichtbare Auswirkungen auf die Effizienz sowohl der CADSP als auch der APSA.

[...]

Im Juli 2001 hat die Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU die Einrichtung des Zentralorgans des OAU-Mechanismus zur Konfliktbearbeitung als Teil des CADSP- und anschließend des APSA-Entwicklungsprozesses im Rahmen der Schaffung einer neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur befürwortet. Der Mechanismus sollte der operative Arm des geplanten Friedens- und Sicherheitsrates der AU werden.



Demzufolge wurde auf der ersten Sitzung der Versammlung der AU am 9. Juli 2002 der Friedens- und Sicherheitsrat (PSC) der AU als das für Frieden und Sicherheit in den AU-Mitgliedstaaten zuständige Leitungsorgan errichtet. Das Protokoll, mit dem der PSC der AU (nachstehend »das Protokoll«) eingerichtet wurde, trat am 26. Dezember 2003 in Kraft, nachdem es von den erforderlichen 27 Mitgliedstaaten ratifiziert worden war. Wichtig dabei ist, dass der PSC im Protokoll als »kollektives Sicherheits- und Frühwarnsystem zur Erleichterung einer zeitnahen und wirksamen Reaktion auf Konflikt- und Krisensituationen in Afrika« mit Unterstützung der Kommission der AU und ihrer Friedens- und Sicherheitsabteilung konzipiert wurde.

Natürlich wäre der PSC nicht in der Lage, seine Friedens- und Sicherheitsaufgabe ohne ein gut etabliertes System der Informationsbeschaffung zu erfüllen, mit dem der PSC fundierte Entscheidungen auf der Grundlage fakten-gestützter Informationen treffen kann. Hierzu beschlossen die afrikanischen Führer außerdem, das Kontinentale Frühwarnsystem (CEWS) als ein Werkzeug der Informationserhebung zu schaffen, das frühzeitig Informationen über potenzielle Konflikte bereitstellen sollte, bevor diese tatsächlich auftreten. Es ist eine Sache, Konflikte frühzeitig zu erkennen, aber es ist etwas völlig anderes, bei Konflikten zu intervenieren, insbesondere dann, wenn dabei der Einsatz von Gewalt erforderlich ist.

Vor diesem Hintergrund beschlossen die afrikanischen Führer, eine afrikanische Eingreiftruppe (African Standby Force, ASF) und einen Militärausschuss (Military Staff Committee, MSC) einzurichten, dessen besondere Aufgabe darin besteht, beratend und unterstützend in allen Fragen in Verbindung mit einem Militäreinsatz tätig zu sein. Es wurden zwei weitere Einrichtungen geschaffen, nämlich der Rat der Weisen und der Friedensfonds. Es ist wichtig zu erkennen, dass die RECs auf subregionaler Ebene mit ähnlichen Friedens- und Sicherheitsaufgaben betraut wurden.

Die von der Friedens- und Sicherheitsstruktur auf regionaler wie subregionaler Ebene erzielten Leistungen waren unterschiedlich. Klar ist jedoch, dass die afrikanischen Führer mit der Einrichtung der AU im Juli 2002 und der anschließenden Schaffung von PSC, EWS und ASF beeindruckende Fortschritte bei der Bildung einer afrikanischen Sicherheitsordnung als Teil einer kollektiven Sicherheit erzielt haben, die sich den Geboten der Afrikanischen Einheit, der Schutzverantwortung (Res-

possibility to Protect) und das Prinzip »Try Africa First« verschrieben hat. Als ehemaliger Staatspräsident der Republik Mosambik und als ein Mensch, der an den Debatten und Diskussionen auf dem Weg zur Schaffung der APSA teilgenommen hat, fühle ich mich sehr ermutigt, geehrt und bin auch stolz darauf, dass ich zur Entwicklung einer neuen Friedens- und Sicherheitsordnung in Afrika einen Beitrag leisten durfte.

An dieser Stelle möchte ich gerne die Rolle der RECs bei der Förderung und Umsetzung der Friedens- und Sicherheitsagenda Afrikas etwas näher beleuchten. Dabei möchte ich insbesondere auf das Konzept der kollektiven Sicherheit und regionalen wirtschaftlichen Integration gemäß Definition in der APSA näher eingehen. Ich möchte darauf hinweisen, dass Afrika auf eine lange Geschichte der regionalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Integration zurückblicken kann. Die Bemühungen zugunsten der regionalen Integration in der Zeit vor der Unabhängigkeit sind beachtlich; in dieser Zeit hat sich der regionale Integrations- und Kooperationsprozess auf dem afrikanischen Kontinent verstärkt. Natürlich wird das grundlegende Ziel der APSA auf regionaler ebenso wie auf subregionaler Ebene von dem Wunsch getrieben, Frieden und Sicherheit als notwendige Voraussetzung für die soziale und wirtschaftliche Weiterentwicklung im Rahmen der Afrikanischen Einheit, Schutzverantwortung und des Prinzips »Try Africa First« zu fördern.

[...]

Ich möchte darauf hinweisen, dass SADC, ECOWAS und ECCAS sowohl auf dem afrikanischen Kontinent als auch außerhalb präsent und wohlbekannt sind, wogegen sich

UMA einer geringen Bekanntheit erfreut. Doch die Liga Arabischer Staaten bzw. Arabische Liga, der Mitglieder aus Afrika wie auch aus der arabischen Welt angehören, war in der Lage, ihre Präsenz in Nordafrika und in Nahost auszubauen, und sie ist auf dem Kontinent gut bekannt. Die Arabische Liga, SADC und ECOWAS waren in der Lage, ihre Präsenz sowohl in ihren jeweiligen Teilregionen als auch in der Region selbst aufzubauen. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass sie in verschiedene Vermittlungsprozesse in ihren jeweiligen Teilregionen eingebunden waren. Meines Erachtens steht außer Zweifel, dass sowohl SADC als auch ECOWAS die Anforderungen an eine REC im Sinne des Lagos Aktionsplans (LPA) und der Schlussakte von Lagos aus dem Jahr 1980 erfüllt haben.

[...]

Ich möchte nochmals daran erinnern, dass der afrikanische Kontinent in den letzten zwei Jahrzehnten eine starke Ausbreitung subregionaler wirtschaftlicher Integrations- und Kooperationseinheiten mit sich überlappenden Mandaten erlebt hat. Dies hat dazu geführt, dass es eine Reihe von Ländern auf dem afrikanischen Kontinent gibt, die mehr als nur einer subregionalen Organisation angehören. Den vorliegenden Informationen zufolge weist Afrika unter den Großregionen der Welt die höchste Konzentration wirtschaftlicher Integrations- und Kooperationsregelungen auf. Ich bin der Auffassung, dass die starke Ausbreitung subregionaler Einheiten nicht zwangsläufig etwas Schlechtes sein muss. Doch es liegt auf der Hand, dass die sich überlappenden Mandate Verwirrung stiften und eine Harmonisierung unverzichtbar machen, wenn Afrika daran gelegen ist, dass die RECs optimal funktionieren.



Wir müssen daher den Prozess der Harmonisierung der RECs beschleunigen, um eine Überschneidung von Mandaten zu vermeiden und die verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen besser zu nutzen.

Ich stelle mit großer Freude fest, dass die Führung auf dem afrikanischen Kontinent inzwischen an einem Programm zur Harmonisierung der RECs arbeitet. Allerdings kommen die Dinge eher schleppend voran. Ich möchte dringend anraten, diesen Prozess der Harmonisierung der RECs zu beschleunigen. Zugleich bin ich davon überzeugt, dass die Führung in Afrika fest entschlossen ist, die RECs zu harmonisieren und zu stärken, insbesondere deshalb, weil Afrika möchte, dass die RECs eine stärkere Rolle bei der Konfliktprävention, -bewältigung und -lösung im Sinne des Lagos Aktionsplans und der Schlussakte von Lagos spielen. Es versteht sich von selbst, dass die RECs ohne Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region Afrika ihrem Auftrag der regionalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Integration nicht gerecht werden können.

[...]

Lassen Sie mich Ihnen meinen Standpunkt zu der Frage darlegen, ob die APSA geeignet ist, sich mit den derzeitigen Sicherheitsbedrohungen in Afrika auseinanderzusetzen. Hierzu möchte ich Ihnen zunächst einige grundlegende Informationen zur Entwicklung der Friedens- und Sicherheitsagenda Afrikas und zur Entwicklung der APSA im Rahmen einer umfassenderen Agenda für die regio-

nale wirtschaftliche Zusammenarbeit und Integration mitteilen. Dabei möchte ich darauf hinweisen, wie bereits an früherer Stelle geschehen, dass die APSA sich an den Idealen der Gründungsmitglieder der OAU und ihrer Nachfolgeorganisation, der AU, orientiert. Die APSA hat sich daher dem Konzept der regionalen kollektiven Sicherheit verschrieben, das sich an drei grundlegenden Kernprinzipien orientiert, und zwar Afrikanische Einheit, Schutzverantwortung und das Prinzip »Try Africa First«. Letzteres ist in ein umfassenderes Konzept einer afrikanischen Lösung für afrikanische Probleme eingebettet. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die historische Entwicklung dieser Konzepte und die Entschlossenheit der afrikanischen Führer zu unterstreichen, Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika als Voraussetzung für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in Afrika zu fördern.

Demzufolge möchte ich behaupten, dass es in meinen Augen keinen Zweifel daran gibt, dass die RECs als Bausteine für die APSA konzipiert wurden. Im Großen und Ganzen ist und bleibt die APSA ein Werkzeug für die Umsetzung der CADSP und stellt den entsprechenden Rahmen zur Verfügung. Wir alle wissen, dass in der Zeit nach der Unabhängigkeit eine starke Ausweitung subregionaler Gruppen zusammen mit einer Vertiefung und Erweiterung des afrikanischen Integrationsprozesses auf kontinentaler und subregionaler Ebene zu beobachten war. Ich möchte den Konferenzteilnehmern mitteilen, dass das übergeordnete Ziel lautet, Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika als Voraussetzung für die sozia-



le und wirtschaftliche Weiterentwicklung der Region zu fördern. In meinen Augen ist dies Teil der Erkenntnis auf Seiten der afrikanischen Führung, dass es keine Entwicklung ohne Frieden geben kann und dass Frieden ohne Entwicklung oft eine Illusion ist.

[...]

Daher möchte ich empfehlen, dass die APSA die wichtige Rolle der RECs beim Sicherheitsmanagement und bei der Konflikttransformation anerkennt. Es steht außer Zweifel, dass das Sicherheitsmandat der APSA ohne eine starke Zusammenarbeit zwischen und ohne enge Arbeitsbeziehungen mit den RECs nicht erfüllt werden kann. Wichtig ist, dass das Protokoll den Beitrag der afrikanischen Regionalmechanismen zur Konfliktprävention, bewältigung und lösung bei der Erhaltung und Förderung von Frieden, Sicherheit und Stabilität auf dem afrikanischen Kontinent sowie die Notwendigkeit anerkennt, formale Koordinations- und Kooperationsregelungen zwischen diesen Regionalmechanismen und der Afrikanischen Union zu schaffen.

Gestatten Sie mir an dieser Stelle den Hinweis, dass in Artikel 16 des Protokolls die Beziehung zwischen dem PSC und den Regionalmechanismen im Zusammenhang mit Konfliktprävention, -bewältigung und lösung dargestellt wird. Außerdem wird in diesem Artikel die Art der Beziehungen skizziert, die zwischen der Kommission der Afrikanischen Union und den RECs erwartet werden. Meines Erachtens wird mit diesem Artikel die unerlässliche Rolle der RECs bei der Förderung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika anerkannt. Was allerdings etwas zu kurz kommt, ist eine Erläuterung der operativen Modalitäten und der Art von Unterstützung, die die RECs vom PSC der AU-Kommission erwarten würden.

Stattdessen heißt es in dem Artikel lediglich, dass die Regionalmechanismen Teil der gesamten Sicherheitsarchitektur der AU sind, welche in erster Linie für die Förderung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika zuständig ist. Darüber hinaus heißt es im Protokoll, dass der PSC und der Vorsitzende der Kommission die Aktivitäten der Regionalmechanismen in den Bereichen Frieden, Sicherheit und Stabilität harmonisieren und koordinieren sollen, um zu gewährleisten, dass diese Aktivitäten mit den Zielen und Grundsätzen der AU in Einklang stehen. In dem Artikel wird außerdem der Vorsitzende der AU-Kommission dazu aufgefordert, eng mit den Regional-



mechanismen zusammenzuarbeiten, um eine wirksame Partnerschaft zwischen ihnen und dem PSC bei der Förderung und Erhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität zu gewährleisten. Die Modalitäten einer solchen Partnerschaft sollen sich nach dem vergleichweisen Vorteil eines jeden Beteiligten und nach den gegebenen Umständen richten.

Nach Maßgabe des Protokolls wird erwartet, dass der PSC in Absprache mit den Regionalmechanismen Initiativen zur frühzeitigen Erkennung und Prävention von Konflikten fördert. Erwartet wird weiter, dass er friedensstiftende und friedensfördernde Funktionen in Situationen wahrnimmt, in denen Konflikte bereits aufgetreten sind. Bei diesen Bemühungen wird von den betroffenen Regionalmechanismen erwartet, dass sie den PSC über den Vorsitzenden der AU-Kommission uneingeschränkt und ständig über ihre Aktivitäten auf dem Laufenden halten. Sie müssen außerdem dafür Sorge tragen, dass

diese Aktivitäten harmonisiert und eng mit den Aktivitäten des PSC abgestimmt werden.

Ebenso wird vom PSC erwartet, dass er die Regionalmechanismen über den Vorsitzenden der AU-Kommission vollständig und kontinuierlich über seine Aktivitäten auf dem Laufenden hält. Im Sinne einer Harmonisierung und engen Koordinierung wird vom PSC und von den RECs erwartet, dass sie regelmäßig Informationen austauschen. Hierzu muss der Vorsitzende in regelmäßigen Abständen, mindestens jedoch einmal pro Jahr, Sitzungen mit den Regierungschefs und/oder den für Frieden und Sicherheit bei den Regionalmechanismen zuständigen Bediensteten einberufen.

Darüber hinaus muss der Vorsitzende der Kommission gegebenenfalls die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die uneingeschränkte Einbindung der Regionalmechanismen in die Einrichtung und das reibungslose Funktionieren des Frühwarnsystems und der afrikanischen Eingreiftruppe (ASP) zu gewährleisten. Des Weiteren ist es laut Protokoll erforderlich, dass die Regionalmechanismen zur Teilnahme an der Diskussion über Fragen eingeladen werden, mit denen der PSC befasst wird, und zwar immer dann, wenn sich ein Regionalmechanismus mit einer solchen Frage befasst oder wenn diese Frage für diese Organisation von besonderem Interesse ist. Gleichmaßen wird erwartet, dass auch der Vorsitzende der AU-Kommission zu Sitzungen und Beratungen der Regionalmechanismen eingeladen wird. Zur Stärkung der Koordination und Zusammenarbeit wird der AU-Kommission das Mandat erteilt, Verbindungsbüros zu den Regionalmechanismen einzurichten. Ebenso werden die Regionalmechanismen dazu angehalten, Verbindungsbüros zur Kommission einzurichten.

[...]

Um also auf die grundlegende Frage dieser Konferenz zu antworten, darf ich Ihnen versichern, dass ich nicht daran zweifle, dass die APSA in der Tat geeignet ist, sich mit den Sicherheitsbedrohungen in Afrika auseinanderzusetzen. Meines Erachtens umfassen diese Sicherheitsbedrohungen schwache demokratische Institutionen und Governance Strukturen, Armut und Ungleichheit, ethnische Konflikte, die Verbreitung bewaffneter Konflikte, die Geißel von Landminen, den illegalen Handel mit Kleinwaffen, Seeräuberei, Drogenhandel, Terrorismus, Lebensmittelsicherheit, Klimawandel, Verknappung der Wasservorräte, religiösem Fundamentalismus,

Fremdenfeindlichkeit, einer ungleichen Ausstattung mit Bodenschätzen, Korruption und verfassungswidrigen Regierungswechseln sowie Wahlmanipulation, sozialer und wirtschaftlicher Ausgrenzung und anderen Ursachen von Konflikten. Meines Erachtens stellen in Afrika Armut und Ungleichheit innerhalb und zwischen den Nationen eine der schlimmsten Bedrohungen für die Sicherheit überhaupt dar. Hauptsächlich aus diesem Grunde wurde die regionale Integrations- und Kooperationsagenda zunehmend zum Fundament der Friedens- und Sicherheitsagenda in Afrika.

[...]

In Anbetracht der Entschlossenheit und des Engagements der afrikanischen Führer, Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika auf der Grundlage der regionalen Integration und Zusammenarbeit zu fördern, bin ich zutiefst von der strategischen Zukunftsfähigkeit der APSA überzeugt. Ich stimme daher nicht mit der Auffassung überein, dass die APSA zwangsläufig überfordert und überschätzt wird. Ich glaube vielmehr, dass die Erfolgsaussichten der CADSP und damit auch der APSA immens sind. Allerdings muss ich noch hinzufügen, dass dieser Erfolg weitgehend von der regelmäßigen und fristgerechten Auffüllung der Afrikanischen Friedensfazilität und von einer starken Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den europäischen Ländern im Rahmen einer Außenpolitik abhängt, die Afrika als strategischen Partner bei der Förderung und Erhaltung des Weltfriedens und der Sicherheit im Rahmen des Multilateralismus sieht.

Gestatten Sie mir abschließend einige Bemerkungen zu den Aussichten der regionalen Sicherheitspolitik in Afrika und ihrer europäischen Unterstützung. Diese Bemerkungen möchte ich auf die Erklärung von Kairo auf dem EU/Afrika-Gipfel unter der Schirmherrschaft der OAU und der Europäischen Union stützen, der am 3. und 4. April 2000 in Kairo, Ägypten, stattfand. Dabei möchte ich insbesondere auf Abschnitt 5 verweisen, in dem die Frage der Zusammenarbeit bei friedensstiftenden Maßnahmen und der Prävention, Bewältigung und Lösung von Konflikten angesprochen wird. In der Erklärung von Kairo heißt es: Wir, die Staats- und Regierungschefs afrikanischer Staaten und der Europäischen Union sowie der Präsident der Europäischen Kommission sind anlässlich des ersten EU/Afrika-Gipfels unter der Schirmherrschaft der OAU und der EU in Kairo, Arabische Republik Ägypten, zusammengetreten und erkennen an, dass die be-

troffenen Parteien die Hauptverantwortung für die Prävention, Bewältigung und Lösung interner bewaffneter Konflikte tragen.

Zwar wurde auf dem Gipfeltreffen von Kairo erneut bekräftigt, dass der UN-Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit trägt, doch empfahl und unterstützte der Gipfel von Kairo die Bemühungen der OAU uneingeschränkt, einschließlich derjenigen zur Stärkung ihres Mechanismus zur Konfliktbearbeitung für die Förderung und Erhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika.

[...]

Wichtig ist, dass auf dem Gipfel von Kairo die Frage der Unterstützung und der Abrüstung, Demobilisierung und Reintegration in der Konfliktfolgezeit aufgeworfen wurde. Die führenden Köpfe auf europäischer und afrikanischer Seite waren sich darin einig, dass das übergeordnete Ziel in Situationen nach Konflikten darin bestehen muss, Ländern in der Krise dabei zu helfen, ihrer Abhängigkeit von Soforthilfe ein Ende zu bereiten und erneut den Weg der Entwicklung einzuschlagen. Auf dem Gipfel wurde anerkannt, dass in der Konfliktfolgezeit Abrüstung, Demobilisierung und Reintegration der ehemaligen Kriegsteilnehmer, insbesondere von Kindersoldaten, dringend geboten sind. Darüber hinaus haben die Gipfelteilnehmer anerkannt, dass Probleme wie die ökologischen Folgen von Konflikten im Rahmen eines umfassenden integrierten Ansatzes einer Lösung zugeführt werden müssen.

Die europäischen Partner plädierten für eine ständige Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Bereitstellung finanzieller Unterstützung für Abrüstungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme und insbesondere für das Angebot von Berufsbildungsmaßnahmen für ehemalige und demobilisierte Kriegsteilnehmer. Dies könnte mit der Entwicklung von Programmen für eine effiziente Verwaltung und mögliche Vernichtung angehäufter Klein- und Leichtwaffen verknüpft werden. Auf dem Kairoer Gipfel wurde erneut die vorbehaltlose Verurteilung von Terrorismus in allen seinen Erscheinungsformen bekräftigt, wo und wann immer er auftritt, unabhängig von seinen Beweggründen und Ursachen, ferner der Widerstand gegen Konzessionen an die Forderungen von Terroristen und die Entschlossenheit, diejenigen, die terroristische Verbrechen begehen, daran zu hindern, aus ihren Taten Nutzen zu ziehen.

Auf dem Gipfel von Kairo wurde das OAU-Übereinkommen über die Prävention und Bekämpfung des Terrorismus begrüßt, das auf dem 35. OAU-Gipfel in Algier im Juli 1999 verabschiedet worden war. Bezüglich der Klein- und Leichtwaffen äußerte sich der Gipfel zutiefst besorgt über den gewaltigen Zustrom von Waffen und Kriegsgerät in Kampfgebiete. Hierzu wurde auf dem Gipfel anerkannt, dass die illegale, übermäßige und destabilisierende Anhäufung und die unkontrollierte Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent darstellen. Der Gipfel hat sich dazu verpflichtet, sich mit dem Problem von Kleinwaffen in Afrika auseinanderzusetzen und dabei auch der Frage der Lieferung dieser Waffen





Rechnung zu tragen, und entsprechende Bestände zu vernichten. Diesbezüglich verpflichtete sich der Gipfel, auf internationalen Foren nach Kräften zusammenzuarbeiten, um das Problem des illegalen Handels und der Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen zu bekämpfen. Der Gipfel begrüßte aber auch die auf regionaler Ebene ergriffenen Initiativen, insbesondere das ECOWAS-Moratorium für die Einfuhr, Ausfuhr und die Herstellung leichter Waffen in der Teilregion, sowie ähnliche SADC- und ostafrikanische Initiativen und die Einrichtung einer gemeinsamen EU/SADC-Arbeitsgruppe »Kleinwaffen«. In gleicher Weise äußerte sich der Gipfel in Bezug auf Landminen zutiefst besorgt über das Problem von Landminen und bekräftigte seine Zusage, dieses Problem zu lösen.

Auf dem Gipfel von Kairo wurde die Notwendigkeit unterstrichen, die Bemühungen im Bereich der Räumung von Minen, der entsprechenden Unterstützung auch für Minenopfer und die Schärfung des Problembewusstseins für Minen zu intensivieren, und der Gipfel verpflichtete sich zu einer Fortsetzung der Zusammenarbeit bei der Suche nach einer umfassenden Lösung des Landminenproblems in Afrika, insbesondere durch die Auseinandersetzung mit der Frage der Räumung vorhandener Landminen. Der Gipfel forderte all diejenigen Staaten, die hierzu in der Lage sind, insbesondere Staaten, die an dem Auslegen von Minen beteiligt sind, auf, die notwendige technische und finanzielle Unterstützung für die Räumung von Landminen und die Rehabilitation der Opfer bereitzustellen.

Der Gipfel von Kairo nahm mit Bestürzung die zahlreichen anhaltenden Konflikte in Afrika zur Kenntnis, von denen viele Menschenleben fordern und zur Zerstörung von Infrastrukturen und von Eigentum führen.

Diese Konflikte stellen eine Bedrohung für Frieden, Stabilität und für die regionale und internationale Sicherheit dar und hindern das afrikanische Volk an seinen Bestrebungen auf der Suche nach Frieden, Wohlstand und Entwicklung, insbesondere in Angola, Burundi, auf den Komoren, in der Demokratischen Republik Kongo, Äthiopien/Eritrea, Sierra Leone, Somalia, Sudan und Westsahara. Diesbezüglich hat der Gipfel erneut seine Entschlossenheit bekräftigt, die rasche und gerechte Umsetzung der von den Vereinten Nationen und/oder der OAU verabschiedeten Friedens- und Siedlungspläne sowie die Bemühungen der Vereinten Nationen und der OAU zu unterstützen, friedliche und dauerhafte Lösungen für alle Konflikte im Einklang mit den Grundsätzen des Völkerrechts, der UN-Charta und gegebenenfalls der einschlägigen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und der OAU-Charta zu finden.

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass das Hauptproblem der APSA und der CADSP insgesamt im Grunde eher technischer als politischer Natur ist. Afrika ist auf dem richtigen Weg auf seiner Suche nach dem besten afrikanischen Mechanismus für die Prävention, Bewältigung und Lösung von Konflikten und für die Auseinandersetzung mit verschiedenen Sicherheitsbedrohungen in Afrika. Der Mechanismus zur Konfliktbearbeitung wurde bereits eingerichtet, und die APSA ist ebenfalls schon vorhanden; doch die Herausforderung besteht darin, dafür zu sorgen, dass ihre einzelnen Bestandteile arbeitsfähig werden. Hierzu gehört auch die afrikanische Eingreiftruppe (African Standby Force, ASF). Sobald die APSA uneingeschränkt funktionsfähig ist, wird sie auch in der Lage sein, sich den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu stellen, insbesondere bei der Auseinandersetzung mit den Sicherheitsbedrohungen, von denen einige in der Erklärung von Kairo aufgeführt sind. Oft wird behauptet, dass das 20. Jahrhundert ein verlorenes Jahrhundert für Afrika war und der afrikanische Kontinent es sich nicht leisten kann, wieder und wieder die Chance zu verpassen, mit der konstruktiven Unterstützung seiner Partner nach Fortschritt, Wohlstand und Entwicklung auf der Grundlage von nachhaltigem Frieden und Stabilität zu streben. Afrika kann nicht umhin, die APSA zum Funktionieren zu bringen, und das afrikanische Volk rechnet dabei mit der Unterstützung der Europäischen Union und der europäischen Gemeinschaft.

- *Es gilt das gesprochene Wort.* -

■ **Herr Präsident, in Ihrem Vortrag betonten Sie die Wichtigkeit wirtschaftlichen Aufbaus und Integration als Grundlage für jeglichen Fortschritt in der afrikanischen Sicherheitsarchitektur. Würden Sie also sagen »Economy First« und nicht »Security First« oder »Democracy First«?**

Nein, keines sollte priorisiert werden. Alles hängt mit allem zusammen. Ich plädiere für einen umfassenden Zugang zu diesen Entwicklungsproblematiken. Wirtschaftswachstum und Demokratisierung gehen Hand in Hand. Eine Wirtschaft wird nur dann stetig, schnell und nachhaltig wachsen, wenn Demokratisierungsprozesse damit einhergehen. Genauso wenig kann man aber eine Demokratisierung mit leeren Mägen realisieren – auch ohne Dächer über dem Kopf oder ohne Zugang zu sauberem Wasser wird es schwierig. Eine Bevölkerung wird sonst einem politischen Reformprozess mit der Durchführung von Wahlen oder der Formierung politischer Parteien nicht folgen. Wirtschaftliche Entwicklung ist ein Muss. Frieden, Demokratie und Entwicklung formen zusammen eine Medaille: Jede Medaille hat zwei Seiten und einen Rand. Jedes dieser drei Elemente ist notwendig.

Würden Sie sagen, dass afrikanische Staaten und/oder westliche Geldgeber in dieser Hinsicht falsche Prioritäten gesetzt haben?

In der Tat, es gab falsche Gewichtungen. So hat die westliche Welt allzu oft vehement die Stimme gehoben und afrikanische Staaten darauf hingewiesen, dass sie bitteschön zunächst demokratische Strukturen aufbauen sollten und erst dann Entwicklungshilfegelder flößen. Sie zogen also einen Bestandteil dieser Medaille einem anderen vor und sahen die Zusammenhänge nicht. Nehmen wir das Beispiel Mosambik: Die westliche Welt forderte von uns kurz nach der Unabhängigkeit sofortige politische Reformen und konditionierte ihre Hilfe, aber wir waren zu dieser Zeit komplett abhängig von Transferleistungen. 76 bis 78 Prozent der Bevölkerung lebten in bitterer Armut. In ähnlicher Höhe bewegte sich der Analphabetismus. Unter solchen Bedingungen kann man einem Land kein nach westlichen Standards ausgerichtetes demokratisches System überstülpen. Diese Entwicklung muss von innen heraus erfolgen, um nachhaltig zu sein. Erst wirtschaftlicher Fortschritt schafft diese Freiräume in den Köpfen der Menschen. Die Bevöl-

»Frieden, Demokratie und Entwicklung formen zusammen eine Medaille«

Interview mit Joaquim Alberto Chissano, ehemaliger Präsident von Mosambik

kerung wird dann ihre Wünsche schon artikulieren, der Ruf nach Demokratisierung wird automatisch lauter. Es sind in den seltensten Fällen die abgeschiedenen lebenden, ländlichen Bevölkerungsteile, sondern diejenigen, die durch Bildung und wirtschaftliche Vernetzung Kontakt mit der Welt haben, Ideen von dort aufnehmen und anpassen. Diese Menschen werden sich organisieren, werden abstrakter über die gesellschaftliche wie politische Struktur nachdenken. Sie werden Alternativen abwägen und Entscheidungen einfordern. Die Forderungen der Geldgeber waren insofern unrealistisch, weil fälschlicherweise priorisiert.

Und von afrikanischer Seite?

Auf afrikanischer Seite war es weniger eine Frage falscher Prioritätensetzung, sondern das Fehlen eines Verständnisses der Alternativen. Oftmals erreichte man die staatliche Unabhängigkeit unter der Anleitung der früheren Kolonialmacht. Nehmen wir beispielsweise den Commonwealth und das Lancaster House-Abkommen: In solcherlei Abkommen wurden die Verfassungsgrundsätze, aber auch eine Weltsicht vorgegeben. Das Mehrheitssystem wurde eingeführt, Multi-Parteiensysteme setzten sich nicht durch und schnell war eine Partei dominant, da es als Grundlage für Entwicklung galt, dass ein starkes Zentrum die Komplexität der jungen afrikanischen Staaten, ihre vielen Stämmen, Ethnien, Religionen und Sprachen bündigt. Ähnliche Erfahrungen haben auch europäische Staaten in ihrer viel längeren Geschichte gemacht: Gesellschaftliche Fragilität führte häufig zu zentralistischen, ja diktatorischen Regimes wie beispielsweise in Portugal, Spanien und Deutschland. In Afrika gab es ähnliche Prozesse, eine ähnliche Nachfrage nach einer starken Zentralgewalt. Tansania entwickelte sich auch von einem Multiparteien- zu einem Einparteiensystem. Niemand kritisierte Tansania dafür. Man sah es als notwendig für die Einheit und die Entwicklung von Land und Leuten an. In Mosambik durchliefen wir ähnliche Prozesse. Wir setzten eine klare Priorität auf Bildung, um Wandel zu stimulieren.

Welche pragmatischen Schritte würden Sie APSA, der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur, für die nächste Zeit vorschlagen?

Ich bin nun ein ehemaliger Staatschef und als solcher sollte ich mich nicht in die Tagespolitik meiner ehemaligen Kollegen und Nachfolger einmischen. Auch habe ich hier natürlich nur ein begrenztes Beurteilungsvermögen, da ich über die internen Diskussionsverläufe auch nur noch wenig weiß. Aber was ich in jedem Fall sehen will, ist Bewegung, Bewegung nach vorne. Dynamik und Harmonie, das würde ich gerne sehen. Ich habe aber festgestellt, dass sich die Dinge in die richtige Richtung bewegen. Die Bemühungen sind auf jeden Fall vorhanden. Wichtig ist nur, dass man APSA nicht als etwas Abstraktes wahrnimmt. Sie muss mit Leben gefüllt werden, sie muss eine wahrnehmbare Veränderung für das Leben der Menschen



bewirken und für deren Bedürfnisse umfassend weiterentwickelt werden. Sowohl der Friedens- als auch der Sicherheitsbegriff ist vielschichtig. APSA darf nicht auf den nächsten Konflikt als Bewährungsprobe warten. Sie muss im Vorfeld die Stellschrauben richtig drehen und miteinander harmonisieren. Auch APSA muss stetig an der Integration von afrikanischen Staaten arbeiten, um weitere zwischenstaatliche Kriege und Bürgerkriege zu verhindern.

In Ihrem Vortrag identifizieren Sie die Stand-By Forces als eine der größten Herausforderungen für die Afrikanische Union. Was meinen Sie hier konkret?

Im Grunde genommen handelt es sich hier um ein technisches Problem. Es fehlen schlichtweg die Mittel. Ich erinnere mich noch genau, als wir Truppen nach Burundi schicken wollten. Wir hatten größte Probleme, die Truppen dorthin zu bringen. Mosambik hatte die Truppen bereitgestellt, aber sehr begrenzte, fast nicht existente logistische Möglichkeiten. Wir verhandelten deshalb mit der Europäischen Union, aber diese Verhandlungen wurden immer bürokratischer. So bürokratisch, dass wir uns schließlich an Südafrika wenden mussten, auch wenn die EU uns diese Unterstützung politisch schon zugesagt hatte. Mit dieser schnellen südafrikanischen Hilfe konnten wir die Zeit überbrücken, bis auch die Europäische Union uns unterstützen konnte – die Südafrikaner, glaube ich, wurden jedenfalls nie entschädigt, wie es eigentlich vereinbart war. Aber das macht nichts, denn es war ja auch eine gute Sache, dass es eine afrikanische Übergangslösung gab.

Die Stand-By Forces benötigen einfach viel mehr schnell verfügbare Unterstützung, damit sie wirkungsvoll eingesetzt werden können. Natürlich werden wir Afrikaner das Maximum herausholen, was auf unserem Kontinent möglich ist, aber selbst dann bleibt eine Lücke in den verfügbaren Mitteln. Wenn ich mir noch einmal all die Vereinbarungen und Versprechen der westlichen Welt, zum Beispiel beim Gipfeltreffen in Kairo, vergegenwärtige, sollte dies dem Papier nach eigentlich kein Problem sein, aber die Praxis weicht davon eben sehr stark ab. Europa überwacht und empfiehlt sehr gerne vieles, aber konkrete Unterstützung wäre oft hilfreicher.

Geführt am 09. Februar 2011 in der FES Berlin von Julian Junk

■ Die Rolle regionaler Organisationen in Konflikt- und politischen Krisensituationen

Zusammenfassung der Studien über die Evaluierung der Reaktionen der Regionalorganisationen IGAD, ECOWAS und SADC auf Krisensituationen in Somalia, Guinea und Guinea-Bissau sowie in Madagaskar und Simbabwe



»The Role of ECOWAS in Managing Political Crisis and Conflict. The Cases of Guinea and Guinea-Bissau«

Autor: Gilles Olakounlé Yabi

In der Studie wird die Rolle der Economic Community of West African States (ECOWAS) in den Konflikten der Republiken Guinea und Guinea-Bissau analysiert.

Die politische Geschichte von Guinea-Bissau nach seiner Unabhängigkeit von Portugal war geprägt durch eine eklatante Staatsschwäche, die eine Reihe von gewalttätigen Konflikten, Putschversuchen, Anschlägen und politischen Morden nach sich zog. Von 1997 bis 1998 wurde das Land schließlich von einem Bürgerkrieg erschüttert. Nach kurzer Beruhigung wuchsen die inneren Spannungen ab 2004 wieder und gipfelten in einem erneuten Putschversuch sowie der Ermordung des Präsidenten im Jahre 2009.

Guineas jüngere Geschichte war kaum weniger turbulent. Nachdem es zwischen 1958 und 2008 autoritär und repressiv regiert wurde, dabei aber weitgehend stabil blieb, brachen ab 2005 politische Machtkämpfe innerhalb der Eliten aus, die in gewaltsamen Konflikten und einem Militärputsch im Jahre 2008 kulminierten.

»In einem solchen Kontext das Wiederaufflammen von gewalttätigen Konflikten zu verhindern, ist eine Herkules-Aufgabe für jede Organisation«, erklärt der Autor der Studie grundsätzlich. Dennoch wurde die ECOWAS von 2005 bis 2010 in Guinea-Bissau und von

2007 bis 2010 in Guinea mit zahlreichen Maßnahmen aktiv, welche die Stabilisierung der Konfliktländer und die Durchsetzung von Werten und Prinzipien der Demokratie sowie der guten Regierungsführung zum Ziel hatten. Der Autor beschreibt detailliert, wie ECOWAS sowohl in Guinea als auch in Guinea-Bissau illegitime Regierungen öffentlich unter Druck setzte, zahlreiche Vermittlungs-, Beratungs- und Wahlbeobachtermissionen in Gang setzte, zu Reformen im Sicherheitssektor drängte und die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft auf beide Länder lenkte – dabei stets eingeschränkt durch einen Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen. Die Studie zeigt auf, dass alle diese Bemühungen nur teilweise erfolgreich waren: ECOWAS schaffte es zwar, Spannungen zwischen den Konfliktparteien vorübergehend abzubauen und die Eliten durch das öffentliche Eintreten für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit moralisch unter Druck zu setzen – die Wurzeln des Problems wurden dadurch jedoch nicht beseitigt. Denn die Ursachen der strukturellen Instabilität und Unterentwicklung beider Länder liegen am Ende, so der Autor, im unverantwortlichen Handeln der politischen Eliten vor Ort, das durch externe Akteure nur sehr bedingt beeinflusst werden kann.



»The Role of SADC in Managing Political Crisis and Conflict. The Cases of Madagascar and Zimbabwe«

Autor: Gavin Cawthra

Die Studie untersucht, wie die South African Development Community (SADC) auf die politische Krise in

zwei ihrer Mitgliedsstaaten, Madagaskar und Simbabwe, reagierte. Vertragliche Vereinbarungen von 2001 und 2004 hatten SADC mit der zusätzlichen Aufgabe betraut, bei inner- und zwischenstaatlichen Konflikten ihrer Mitgliedsländer stabilisierende Maßnahmen einzuleiten und für die Wahrung der Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einzustehen.

Die Krise in Madagaskar kulminierte im Jahr 2009, als der Präsident des Landes, Marc Ravalomanana, mithilfe des Militärs von Andry Rajoelina gestürzt und ins Exil vertrieben wurde. SADC reagierte hart auf diesen verfassungswidrigen Umsturz: Es verurteilte die Ereignisse entschieden, suspendierte die SADC-Mitgliedschaft Madagaskars und drohte dem Land sogar mit Sanktionen. Schließlich startete SADC Vermittlungsbemühungen, die zu einem Abkommen für eine Übergangsregierung führten. Rajoelina brach allerdings vor kurzem diese Vereinbarung, so dass die politische Krise in Madagaskar weiterhin andauert.

Die Krise in Simbabwe geht auf die Gründung des »Movement for Democratic Change« im Jahr 2000 zurück, die sich gegen die regierende ZANU-PF und Präsident Robert Mugabe richtete. Mugabe und die ZANU-PF reagierten repressiv auf die Formierung einer Opposition und versuchten durch antiwestliche Polemik und die

Enteignung von weißen Landbesitzern neue Unterstützung zu generieren. Dabei ruinierten sie die Wirtschaft des Landes fast vollständig und sahen sich gezwungen, die Unterdrückung der Opposition nochmals zu steigern.

Im Fall Simbawes reagierte SADC viel zurückhaltender als im Fall Madagaskars. Es stimmte öffentlich mit Mugabe darin überein, dass die Krise in erster Linie in den Wirrungen der Landreform sowie in westlichen Sanktionen ihre Ursachen habe. Im Gegensatz zu Madagaskar schwieg SADC in der Frage der Menschenrechte und übte keine Kritik an offensichtlichen Wahlfälschungen. Immerhin führten die Vermittlungsbemühungen von SADC zu einer inklusiven Regierung unter Beteiligung der Opposition, so dass weitere blutige Machtkämpfe erst einmal vermieden wurden.

Die Studie führt die unterschiedliche Vorgehensweise von SADC in Madagaskar und Simbabwe im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurück: Erstens die Tatsache, dass die Volkswirtschaften der SADC-Staaten mit der in Simbabwe, aber nicht mit der Madagaskars verflochten sind. Zweitens die Tatsache, dass die SADC repräsentierenden Staatschefs meist dazu neigen, sich gegenseitig zu unterstützen und das politische Establishment zu schützen. Nach Ansicht des Autors ist SADC eine



schwache Organisation, der es an institutionellen, konzeptionellen und finanziellen Kapazitäten mangelt. Letztlich ist SADC, als intergouvernementale Organisation, abhängig vom politischen Willen seiner Mitgliedsstaaten, die tieferen Ursachen der immer wiederkehrenden Krisen und Konflikte ernsthaft anzugehen.



»The Role of Regional and International Organizations in Resolving the Somali Conflict: The Case of IGAD«

Autorin: Kidist Mulugeta Kebede

Die Untersuchung beleuchtet die Bemühungen der Intergovernmental Authority on Development (IGAD) zur Lösung des Bürgerkriegs in Somalia, der das Land und seine Nachbarn nunmehr seit zwei Jahrzehnten erschüttert.

IGAD (bis 1996 IGADD) ist in Somalia seit 1991 tätig, war bis 2002 am Friedensprozess institutionell allerdings kaum beteiligt. IGADs Rolle beschränkte sich in dieser Phase weitgehend darauf, Initiativen von Mitgliedsstaaten zu unterstützen oder Mitgliedsstaaten mit Friedensinitiativen zu beauftragen. 2002 begann IGAD, Friedensinitiativen in eigener Regie in Angriff zu nehmen, mit dem Ziel, einen Kompromiss zwischen den Konfliktparteien zu finden. Diese Bemühungen führten zur Bildung zweier Übergangsregierungen, von denen eine noch im Amt ist, mittlerweile aber vor dem Scheitern steht. Die Organe von IGAD haben sehr regelmäßig die somalische Krise debattiert und wurden dabei von einem Sekretariat unterstützt, das eine logistische, informationelle und konzeptuelle Servicefunktion innehat. Darüber hinaus diente IGAD als ein Forum, auf dem die Mitgliedsstaaten die somalische Frage gemeinsam erörtern konnten.

Die jahrelangen Bemühungen von IGAD und dessen Mitgliedsstaaten, Somalia zu stabilisieren, sind bisher

weitgehend gescheitert. Somalia hat bis heute keine funktionierende und anerkannte Zentralregierung, und große Teile des Landes sind weiterhin in einen blutigen Bürgerkrieg verstrickt. Nach Meinung des Autors gibt es für das Scheitern der bisherigen Friedensbemühungen verschiedene Gründe: Die größte Hürde zum Frieden liegt in der Komplexität des Konflikts, der nicht gelöst werden kann, ohne dass die vielfältigen Akteure letztlich selber den Willen und die Fähigkeit zum friedlichen Kompromiss aufbringen. Weiterhin stellt die innere Schwäche IGADs ein Problem dar: Der Regionalorganisation mangelt es an ausreichender Finanzierung sowie institutioneller und politischer Autorität. Die Mitgliedsstaaten sind untereinander zerstritten und in der Regel selbst keineswegs Musterstaaten des Wohlstands und der guten Regierungsführung. Die Möglichkeiten von IGAD, zur Stabilisierung Somalias effektiv beizutragen, sind letztlich abhängig von der Kraft und dem politischen Willen seiner Mitgliedsstaaten – und daran mangelt es bis heute.





Julian Junk

Goethe-Universität
Frankfurt/Main

Überfordert und überschätzt? Aussichten der regionalen Sicherheitspolitik in Afrika und ihrer europäischen Unterstützung

Konferenzbericht

■ Überfordert und überschätzt? Das war die Leitfrage einer Konferenz zur regionalen Sicherheitspolitik in und für Afrika, die in den Berliner Räumen der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) am 9. und 10. Februar in Berlin stattfand. Die Frage war im Prinzip durch die Konferenzteilnehmer schnell beantwortet: ein wenig überfordert, zumindest von außen eher unterschätzt, aber auf einem richtigen, weil dynamischen Weg. Wie der ehemalige Präsident von Mosambik, Joaquim Alberto Chissano, in seiner differenzierten Eröffnungsrede betonte: Afrika hat die politischen Strukturen und Institutionen für eine umfassende Sicherheitspolitik innerhalb etwas mehr als einer Dekade, und damit beispiellos schnell geschaffen. Dieses institutionelle Wachstum hatte aber zur Folge, dass nun einerseits viele Doppelstrukturen existieren, die dringend harmonisiert werden müssen. Dies bezieht sich insbesondere auf sich überlappende Mandate einzelner Regionalorganisationen und die nur halbherzig ausgeführte Koordinierungsfunktion durch die Afrikanische Union (AU). Andererseits sind aber viele der konzeptionellen Entwürfe noch nicht operativ umgesetzt: Es fehlt in vielen Bereichen an klaren Implementationsmechanismen. Als Beispiel verwies Präsident Chissano auf die afrikanischen »Stand-By Forces«.

Diese Diagnose bestätigte sich im Laufe der Konferenz immer wieder. Einig war man sich aber auch darin, dass speziell im afrikanischen Kontext einfache Antworten nicht genügen. Dies hat zwei Gründe:

Erstens ist die enge Verzahnung vieler politischer Ebenen (nationaler, subregionaler, regionaler und internationaler) in der afrikanischen Sicherheitspolitik, sowie eine breite Auslegung des Sicherheitsbegriffs in Afrika besonders ausgeprägt. Zweitens ist das Wissen über die afrikanische Sicherheitsarchitektur außerhalb von Afrika im politischen, gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Diskurs sehr gering. Wie viel wird beispielsweise über »European Security Governance« geforscht, wie wenig substantielle Texte findet man aber zur AU mit ihren zahlreichen regionalen Unterorganisationen? Allzu gerne wird über Afrika monolithisch gesprochen, die reale Vielstimmigkeit und Ausdifferenziertheit unter den Tisch gekehrt.

Eben jener differenzierteren Blickweise widmete sich die Konferenz, indem sie explizit die regionale Vielfalt in den Fokus rückte. Sprachen zu Beginn der Konferenz vor allem europäische Teilnehmer noch von der einen afrikanischen Sicherheitsarchitektur, so wurde sehr schnell neben dem viel verwendeten Akronym »APSA« das Wort »Frieden« hinzugefügt, der Begriff der Sicherheit erweitert und vor allem auf regionale, sub-regionale und nationale Besonderheiten verwiesen. Der Plural, seien es Sicherheitsarchitekturen oder Sicherheitskulturen, wurde häufiger in den Redebeiträgen. Folglich legte die Konferenz neben der AU den Fokus insbesondere auf die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, speziell die westafrikanische Economic Community of West African States (ECOWAS), die Southern African Development Community (SADC) des südlichen Afrika und die ostafrikanische Intergovernmental Authority on Development (IGAD), deren Rollen im Management sicherheitspolitischer Krisen in vorbereitenden FES-Studien evaluiert wurden:

- Gavin Cawthra vergleicht unter dem Titel »The Role of SADC in Managing Political Crisis and Conflict« SADCs Rolle in Madagaskar und Simbabwe. Während SADC sich im ersten Fall nach dem Sturz des Präsidenten Ravalomanana sehr offen und schnell einmischte, gab sie sich angesichts der Unterdrückung der simbabwischen Oppositionsbewegung (MDC-T) durch die regie-

rende Partei Präsident Mugabes (ZANU-PF) deutlich zurückhaltender – und dies, obwohl SADC sich durch Abkommen in den Jahren 2001 und 2004 selbst dazu verpflichtete, stabilisierend in innerstaatliche Krisen und Konflikte in ihren Mitgliedsländern einzugreifen. Gawthra arbeitet nun zwei Erklärungsfaktoren heraus: zum einen die relativ schwache wirtschaftliche Verflechtung des noch recht neuen Mitglieds Madagaskar, zum anderen eine Kultur der Nichteinmischung zwischen etablierten Staatschefs, welche von vielen Konferenzteilnehmern in der Diskussion heftig bestritten wurde (siehe auch Interview mit General Martins, S. 37). Die Studie kommt zu dem Schluss, dass SADC als intergouvernementale Organisation in besonderem Maße abhängig ist vom politischen Willen der sie tragenden Mitgliedsstaaten. Die institutionellen, konzeptionellen und finanziellen Kapazitäten des Sekretariats sind für autonomes Handeln zu gering.

- Der vielfachen Überlagerung von Konflikten in Somalia und der Bedeutung IGADs für deren Lösung widmet sich die Studie »The Case of IGAD – the Role of Regional and International Organizations in Resolving the Somali Conflict« von Kidist Mulugeta. War IGAD bis 2002 nur durch deklaratorische Unterstützung von Friedensinitiativen

einzelner Mitgliedsstaaten an der Konfliktlösung beteiligt, wurde das Sekretariat in den folgenden Jahren aktiver und moderierte den Prozess hin zur Bildung zweier Übergangsregierungen. Dass der Konflikt immer noch keiner Lösung zugeführt werden konnte, liegt zuvorderst an der Komplexität des Konflikts, wie auch Stefan Brüne im Interview (siehe S. 26) ausführt: Ungelöste zwischenstaatliche Konflikte werden als Stellvertreterkriege innerhalb des somalischen Bürgerkriegs weitergeführt. Aber auch die innere Schwäche IGADs, die durch die Uneinigkeit der beiden hegemonialen Staaten Äthiopien und Kenia und durch finanzielle wie organisationale Defizite begründet ist, war und ist für die Konfliktlösung in der Region alles andere als förderlich. IGAD bleibt eher ein intergouvernementales Forum denn eine politisch autonome Organisation. Trotzdem heben sowohl die Studie wie auch vereinzelte Diskussionsbeiträge hervor, war IGAD ein beharrlicher und von vielen westlichen Staaten lange unterschätzter Akteur am Horn von Afrika. Wie Professor Brüne es formulierte: »IGAD müsste trotz aller Schwächen erfunden werden, wenn es nicht existierte.«

- ECOWAS steht im Mittelpunkt der dritten Studie »The Role of ECOWAS in Managing Political





Crisis and Conflict». Gilles Yabi beleuchtet insbesondere deren Rolle in den Konflikten Guinea und Guinea-Bissau. Im Vergleich zu IGAD und SADC verfügt ECOWAS über das größte Erfahrungsspektrum und das breiteste Instrumentarium hinsichtlich politischer und militärischer Interventionen. So war ECOWAS denn auch in beiden Ländern frühzeitig (in Guinea-Bissau seit 2005, in Guinea seit 2007) durch Vermittlungs-, Beratungs- und Wahlbeobachtermissionen präsent und lenkte geschickt die regionale wie internationale öffentliche Aufmerksamkeit auf die Konflikt dynamiken dort. Jedoch ist jeder Konfliktlösungsprozess zu einem nicht unerheblichen Grad abhängig von der Bereitschaft politischer Eliten in den Konfliktländern, sich auf jene Lösungsansätze einzulassen. Der Autor arbeitet diese Grenzen regionaler Sicherheitsarchitekturen detailliert heraus.



Diese drei Studien bildeten neben dem Eröffnungsvortrag von Präsident Chissano das Fundament für sehr offene und stringente Diskussionen während der gesamten Konferenz. Dem ersten Themenschwerpunkt, welcher die regionalen Organisationen und auch die AU singular in Blick nahm, folgten vergleichende Diskussionen über präventive Diplomatie, politische Mediation sowie Sicherheitssektorreform und die Förderung demokratischer Sicherheitssektor-Governance. Ein abschließendes Panel beleuchtete die Möglichkeiten Deutschlands und Europas, sich unterstützend in die Weiterentwicklungen der regionalen Sicherheitsarchitektur in Afrika einzubringen. Dieser Konferenzbericht wird nun nicht chronologisch die einzelnen Themenkomplexe und Diskussionen nachzeichnen, sondern vielmehr wiederkehrende Topoi, Ergebnisse, aber auch offene Fragen in sieben Punkten zusammenfassen. Fünf Interviews, ein übergreifendes mit Präsident Chissano sowie je eines mit Experten der vier Organisationen (AU, ECOWAS, SADC und IGAD), ergänzen diese.



Erstens: Evolution statt Revolution und die Trägheit institutioneller Entwicklung

Das Rad muss nicht ständig neu erfunden, sondern gewartet, eventuell verbessert, aber auf jeden Fall verwendet werden, so brachte es Präsident Chissano sinngemäß auf den Punkt. Die notwendigen Institutionen auf kontinentaler und subregionaler Ebene bestehen. Es gibt in den meisten Fällen klare

Mechanismen, aus diesen Institutionen heraus Impulse für strategische Weiterentwicklungen zu geben, wie dies beispielsweise schon hinsichtlich der Sicherheitssektorreform-Debatte innerhalb der AU geschehen ist.

Afrikanische Konferenzteilnehmer verwiesen anschaulich auf diese Dynamiken, zogen aufschlussreiche Vergleiche mit den Zeiträumen, die die meisten westlichen Institutionen benötigt haben, um überzeugend zu funktionieren, und beklagten, dass sowohl von innerhalb und außerhalb immer wieder völlige Neustarts gefordert würden. Es mangelt oftmals vielmehr an der finanziellen wie personellen Ausstattung einzelner Institutionen, aber vor allem am politischen Willen, Vorhandenes tatsächlich zu nutzen. Letzteres ist zumindest verständlich angesichts der großen Heterogenität unter den afrikanischen Staaten: man vergleiche nur die Anzahl der Mitgliedsstaaten der AU mit der der EU oder auch die sehr diversen Dynamiken zwischen z. B. dem Maghreb und der ECOWAS-Region. Hervorgehoben wurde auch, dass es für politische Krisen zwar viele Frühwarnsysteme gibt, diese aber allzu oft nur funktionieren, wenn politische Interessen der wichtigsten Staaten unmittelbar berührt sind und dann leider zu oft aus »Early Warning« eben nicht »Early Action« werde. Darfür legte diese Mechanismen schonungslos dar: Die strategische Planung war auf Ebene der AU schon frühzeitig und in die richtige Richtung gemacht, aber die politischen Entscheidungen blieben dahinter immer wieder weit zurück.

Trägheit und Pfadabhängigkeiten sind konstitutiv für jede institutionelle Entwicklung. Dies gilt in besonderem Maße für politische Organisationen, die in komplexen und heterogenen Umwelten agieren müssen. Wie schon erwähnt, ist die AU erst knapp zehn Jahre alt. Viele Konferenzteilnehmer schlossen sich dem Eingangsapell von Gernot Erler an, der zur Geduld mahnte. Weiterhin wurde bekräftigt, dass es entscheidend sei, neben den inter-organisationalen Entwicklungen die intra-organisationalen nicht zu vergessen.

Der oft zitierte fehlende politische Wille ist jedoch alles andere als ein afrikanisches Problem. Die Debatten über die Dysfunktionalitäten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen tragen ähnliche Züge. Es bleibt die Frage, wie man diesen Willen befördern,

wie man Interessen-Heterogenitäten überbrücken kann. Welche Rolle spielen hier »Fenster der Gelegenheiten« und mediale Aufmerksamkeit, welche die Zivilgesellschaft? Die Konferenzteilnehmer waren sich einig, dass diese Faktoren in Afrika immer noch deutlich unterschätzt werden.



»Die komplexe Verschränkung von Konfliktursachen ist das zentrale politische Problem von IGAD«

Interview mit Prof. Dr. Stefan Brüne, GIZ / Intergovernmental Authority on Development (IGAD)

■ Vor welchen Herausforderungen steht IGAD gerade?

Die größten politischen Herausforderungen sind sicherlich die ungelösten inner- und intra-staatlichen Konflikte der Region sowie eine regionale Konflikt-dynamik, in der nationale Akteure Oppositionsbewegungen in Nachbarländern direkt oder indirekt unterstützen. Beispiele hierfür sind Somalia und Eritrea. Äthiopien hat einem Teil der eritreischen Opposition und eritreischen Studenten zum ersten Mal die Möglichkeit gegeben, in Addis Abeba zu studieren. Von den Eritreern heißt es mit gutem Grund, dass sie auch in Somalia anti-äthiopische Gruppierungen unterstützen. Es kommt hinzu, dass es noch unbewältigte historische Probleme gibt, die für gegenwärtige Zwecke instrumentalisiert werden können. Diese Art komplexer Verschränkung von Konfliktursachen und von

Konfliktbewältigungsversuchen ist das zentrale politische Problem von IGAD.

Neben diesen politischen Herausforderungen, welche institutionellen Herausforderungen sind für IGAD dringlich?

Institutionell ist das große Problem, dass die existierenden Gremien in den letzten Jahren nicht getagt haben. Es gab schlicht keine ordentlichen Rats-sitzungen. Das Sekretariat von IGAD hat eine Reihe von Reformvorlagen erarbeitet: eine Erweiterung des Mandats von IGAD, eine Friedens- und Sicherheitsstrategie, eine institutionelle Reformstrategie und dergleichen mehr. Alle diese Vorschläge harren der politischen Verabschiedung des Ministerrats.

Es gibt nun Spekulationen darüber, warum es seit ein-einhalb Jahren nicht mehr zu einer Ratssitzung kam. Meiner Wahrnehmung nach mischen sich technische Probleme mit politischen Agenden. Um es konkret zu sagen: Die Äthiopier haben gegenwärtig die IGAD-Präsidentschaft. Und sie sind nicht gewillt, diese auch abzugeben, unter anderem wegen der Entwicklungen im Sudan. Der Sudan wäre ein potentieller Nachfol-



gekandidat gewesen. IGAD hat also seit drei Jahren eine Präsidentschaft, die eigentlich gemäß IGAD-Statut jährlich wechseln müsste. Nun bilden die Äthiopier hier keine Ausnahme. Zuvor schon verfahren die Kenianer und die Sudanesen genauso.

Diese Tagung war ja unter anderem von einem Vergleich zwischen IGAD, SADC und ECOWAS bestimmt. Wäre es wünschenswert, IGAD zu mehr als einem Forum und eher zu einer umfassenderen Organisation wie SADC und ECOWAS zu machen?

Diese Frage ist schwer zu beantworten, weil es ja in dieser ostafrikanischen Region überlappende Mandate gibt. Die Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC) entwickelt sich gerade sehr dynamisch und durchaus erfolgreich: Es gibt den Versuch, eine gemeinsame Währung zu etablieren sowie Bewegungsfreiheit in der gesamten Region herzustellen. Zwei neue Staaten wurden mit Burundi und Ruanda erst gerade aufgenommen. Auf allen Ebenen, technisch-funktional und politisch, tut sich dort sehr viel. Kenia und Uganda sind gleichzeitig IGAD-Mitglieder. Diese beiden haben natürlich ein Interesse daran, EAC nicht zu doppeln. Es geht also im Rahmen von IGAD für diese beiden Staaten immer zentral um Somalia – und wenn es um Somalia geht, geht es implizit auch immer um den eritreisch-äthiopischen Konflikt. Diese überlappenden Mitgliedschaften, verbunden mit hegemonialen Ansprüchen der Äthiopier, machen eine Weiterentwicklung von IGAD schwierig.

Wenn man es aus einer rein funktionalen Perspektive sehen würde, dann würden, meiner Meinung nach, fünf afrikanische Regionalorganisationen reichen. Wenn ich einen Wunsch in dieser Hinsicht frei hätte, würde ich ein Zusammengehen von IGAD und EAC erhoffen. Dies ist natürlich weitgehend illusorisch, da es sich um zwei etablierte Organisationen handelt und es institutionelle Interessen dagegen gibt.

Wie beurteilen Sie den Vernetzungsgrad der afrikanischen Regionalorganisationen? Was wäre wünschenswert?

Man hat einen personenbezogenen Austausch und trifft sich ab und zu auf Mauritius. Der politische Wille, dies in einer technisch effizienten Weise zu tun, ist sehr begrenzt. Insbesondere das Sekretariat bei IGAD ist so schwach mandatiert, dass es diese Vernetzungsprozesse auch nicht forcieren kann.

Welche Rolle können hierbei übergeordnete Institutionen wie die Afrikanische Union und, indirekt, die Europäische Union spielen?

In Dschibuti bekommen wir andauernd Aufforderungen von Seiten der Afrikanischen Union, die Zusammenarbeit zu stärken. Umgekehrt fordert IGAD die AU auf, sich stärker auf IGAD zuzubewegen. Beispielsweise sind aber fast alle IGAD-Communiqués der vergangenen Jahre eins zu eins von der AU übernommen worden – maßgeblich dank äthiopischer Einflussnahme. Das kann man als erfolgreichen Versuch Äthiopiens deuten, die IGAD in seinem Sinne zu nutzen und gleichzeitig einen afrikanischen Schirm darüber zu spannen. Allerdings gibt es de facto kaum eine Idee, wie diese Zusammenarbeit zwischen IGAD und der AU institutionell und technisch effizienter gemacht und verstetigt werden kann.

Und wie sieht es mit den außerafrikanischen Spielern aus?

Das meiste wird eigentlich bilateral organisiert – beispielsweise Dschibuti mit Frankreich oder Japan. Regionaler Natur gibt es eigentlich nur die »Horn von Afrika«-Initiative der Europäischen Union. Das war der Versuch, in Anerkennung der Suspendierung der IGAD-Mitgliedschaft Eritreas eine 6+1 Formel zu etablieren und so Eritrea wieder an IGAD heranzuführen. Diese Versuche halten an, sind aber bislang nicht von Erfolg gekrönt und eher von gutem Willen gekennzeichnet.

Es wäre aber außerordentlich wünschenswert, wenn man mit internationalem Engagement versuchen würde, den äthiopisch-eritreischen Konflikt und die daraus resultierenden politischen Blockaden zu lösen. Dieser Konflikt ist einer der teuersten der jüngeren Geschichte und man muss sich schon fragen, wo diese sich selbst als arm bezeichnenden Länder die Gelder für diese immensen Rüstungsausgaben hernehmen, die nötig sind, um einen solchen Krieg zu führen. Äthiopien bezieht immerhin ein knappes Drittel seines Budgets von anderen Ländern. In der Lösung dieses Konfliktes liegt jedenfalls der Schlüssel dazu, diese Region insgesamt zu befrieden und zu entwickeln. Hier müssten AU, EU und die anderen Regionalorganisationen gezielter und nachhaltiger zusammenarbeiten.

Geführt am 10. Februar 2011 in der FES Berlin von Julian Junk



Zweitens: Subsidiaritätsprinzip auf der Basis starker Regionen

Der Friedens- und Sicherheitsrat (PSC) der AU bildet den Kern der sogenannten Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur. Geht es um die Sicherheitspolitik in Afrika, erfährt der PSC viel Aufmerksamkeit. Schon weniger bekannt sind die sicherheitspolitischen Instrumente und Organe einzelner Regionalorganisationen und noch weniger die in Artikel 3 (I) des konstitutiven Akts der AU festgelegten Koordinierungs- und Harmonisierungsziele mit und zwischen diesen Regionalorganisationen. Die Afrikanische Union erkennt acht Regionalorganisationen (»Regional Economic Communities«) offiziell an (siehe auch Art. 16 des Protokolls der AU zur Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur). Die Vielfalt der verschiedenen Integrationsgeschwindigkeiten und -tiefen ist enorm, die Debatte um ein »Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten« wirkt dagegen akademisch. Die Konferenzteilnehmer waren sich weitestgehend einig, dass dem Subsidiaritätsprinzip eine besondere Bedeutung im afrikanischen Kontext zukommt. Eine gewisse sicherheitspolitische Koordination im Rahmen der AU ist notwendig, jedoch sollten die Regionalorganisationen weiterhin deutlich gestärkt werden, ja das Rückgrat bilden: also kein schwacher »Ausschuss der Regionen« wie im europäischen Kontext, sondern zumindest sicherheits- und wirtschaftspolitisch starke Pfeiler der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur.

Bei all dem gilt es jedoch zu bedenken, dass die Integrationstiefe in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich ist. Dies ist einerseits wünschenswert, denn so schälen sich über die Zeit verschiedene best practices heraus, so die von einigen teilnehmenden Experten geäußerte Hoffnung. Auch erfordern verschiedene Regionen verschiedene Lösungsansätze. Andererseits ist es für die Weiterentwicklung notwendig, auch Informationen über best practices zu verbreiten. Koordinationsmechanismen und Konsultationsfora zwischen den Regionalorganisationen müssen deutlich und bald gestärkt werden.

Offen blieb die Frage, ob es überhaupt wünschenswert ist, ja einzelne Organisationen sogar überfordert, wenn es das mittelfristige Ziel ist, ein breites, inter-regional vergleichbares Instrumentarium zur Verfügung zu stellen. Die Regionalorganisationen

wurden originär als Wirtschaftsgemeinschaften gegründet. Politische und militärische Aufgaben und Fähigkeiten kamen in den meisten Fällen schnell hinzu. Ein Paradebeispiel ist hier die Entwicklung, die die ECOWAS in den 1990er Jahren genommen hat. Inzwischen ist es ein oft impliziter Konsens, dass Regionalorganisationen die Klaviatur wirtschaftlicher Integration ebenso beherrschen sollen wie die politischer und sicherheitspolitischer Natur. Auf der Konferenz wurde daher immer wieder zumindest der Ansatz einer Gefahr der Überforderung gesehen – zu schnell und zu ambitioniert sei es in einigen Regionen –, gleichzeitig aber auf ein breites Verständnis von Sicherheitspolitik verwiesen. Wie Gilles Yabi mit Verweis auf ECOWAS hervorhob, ist es weniger eine Frage der Breite des Instrumentariums als vielmehr des richtigen Erwartungsmanagements.

In diesem Zusammenhang ist auch immer die Frage nach der richtigen Anzahl an Regionalorganisationen virulent. Zumeist wurde die Zahl »fünf« erwähnt, wobei dann IGAD und EAC in irgendeiner Form zusammenarbeiten müssten. Die geografische Überlappung von Mitgliedschaften sollte aber nicht von Dauer sein, darin waren sich die Konferenzteilnehmer einig. Hier müssen auch externe Akteure die Weichen neu stellen: Multilaterale Organisationen (wie die EU) oder bilaterale Unterstützung (wie durch das Auswärtige Amt) unterstützen die Bildung von Regionalorganisationen und lenken über diese einen nicht unbeträchtlichen Teil der Entwicklungsgelder. Es gibt daher fälschlicherweise sowohl finanzielle wie auch politische Anreize, Mehrfachmitgliedschaften zu suchen.

Über die gesamte Breite der Politikfelder ist die westafrikanische ECOWAS sicherlich am weitesten fortgeschritten. Grenzüberschreitende Mobilität war in dieser Region schon immer üblich. Dieser Sachverhalt erleichterte diverse Integrationsschritte. ECOWAS ist aber, wie einige Diskussionsteilnehmer hervorhoben, keine rational »designte« Organisation: Die Gemeinschaft ist vielmehr organisch an ihren Herausforderungen gewachsen. Messen lassen wird sich ECOWAS als Sicherheitsgemeinschaft an der Bewältigung der Krise in der Elfenbeinküste. SADC im südlichen Afrika besitzt zwar ein ähnlich breites Instrumentarium, aber zumindest noch nicht den politischen Willen zu einer vertieften politischen, sondern lediglich zu einer

ökonomischen Integration. EAC, die ostafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft, ist hoch integriert, aber bislang nur wirtschaftlich. IGAD hingegen ist am Horn von Afrika und in Ostafrika zunehmend von den Konflikten zwischen Äthiopien und Eritrea sowie in Somalia und von einer doppelten, in sich wenig kooperativen Hegemonie von Kenia und Äthiopien geschwächt. Als politisches Forum zu schwach und wirtschaftlich EAC hinterherhinkend, wird IGAD sich deutlich verändern müssen.

Politisch bleibt Zentralafrika die Problemregion. EC-CAS kommt hier kaum aus den Startlöchern. Die Integration der Maghreb-Staaten ist unter anderem durch divergierende Ansichten zu Westsahara geschwächt. Interessant und gleichzeitig in ihrer Konsequenz für die afrikanischen Integrationsbemühungen wird hier die Dynamik der demokratischen Umstürze im Moment in der arabischen Welt sein. Unter den regionalen Organisationen gilt es also ECOWAS, SADC und EAC im Auge zu behalten – gerade auch deren Zusammenspiel mit der AU. Von einer afrikanischen Sicherheitsarchitektur zu sprechen ist vermessen. Die Dynamik des Zusammenspiels von Sicherheitsarchitekturen hingegen wird ebenso spannend zu beobachten sein wie die Ansätze für ein Subsidiaritätsprinzip in multilateralen Sicherheitsfragen.

Die Konferenz bezog wesentliche Teile ihrer Dynamik von konstruktiv furchtlosen Vergleichen zwischen sehr unterschiedlichen Regionalorganisationen innerhalb Afrikas, aber auch mit inter-kontinentalen Vergleichen. Allzu oft werden Debatten mit Verweis auf die Einzigartigkeit von Konfliktdynamiken oder die Komplexität regionaler Konstellationen im Keim erstickt. Dies passiert, so beobachteten einige Konferenzteilnehmer, gerade in der Befassung mit afrikanischen Fragen allzu gerne. Als eine wesentliche Lektion der Konferenz ist deshalb festzuhalten, dass der Spagat zwischen regionaler Kontextualisierung und inter-regionaler Generalisierung durchaus gelingen kann und in fruchtbaren Diskussionen mündet.

»ECOWAS befindet sich im Umbruch«

Interview mit Major Ibrahim Siratigui Diarra,
Exekutivassistent des Kommissars der Abteilung Politische
Angelegenheiten, Frieden und Sicherheit (DPAPS) in der
ECOWAS-Kommission

■ Vor welchen Herausforderungen steht ECOWAS gerade politisch und institutionell?

Aktuell ist es natürlich die Situation in Côte d'Ivoire. ECOWAS hat dort seit dem Anfang der Krise fieberhaft an einer Lösung gearbeitet. Zunächst als Vermittler zwischen den Parteien, dann als Beobachter der Wahlen und nun müssen wir sogar über eine weitergehende Intervention nachdenken. Daneben beschäftigen uns natürlich noch die kommenden Wahlen in Niger, Benin und Kap Verde.

Institutionell ist es gerade eine Phase des Umbruchs für ECOWAS. Nächste Woche werden auf dem Gipfeltreffen entscheidende Weichen für die Zukunft gestellt. Wir werden vermutlich hin zu einer Kommissionsstruktur kommen müssen, in der alle Mitgliedsländer mit einem Kommissar vertreten sind – ganz ähnlich wie in der Europäischen Union. Folglich würden wir dann fünfzehn anstatt neun Kommissionsmitgliedern haben. Das wird dann ein grundlegendes Problem lösen.

Welches Problem konkret?

Ein Legitimitätsproblem. Wenn jedes Mitgliedsland vertreten sein wird, wird es weniger Akzeptanzprobleme geben.

Drittens: Erweiterte Sicherheit und Demokratisierung

Die afrikanischen Sicherheitsinstitutionen legen einen sehr weiten Sicherheitsbegriff zugrunde. Er zielt auf politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten. Hierfür lassen sich drei Ursachen finden. Erstens gingen ähnlich wie in Europa die meisten Integrationsbemühungen insbesondere auf regionaler Ebene von Wirtschaftsgemeinschaften aus. Eine Sensibilität für den Nexus zwischen Sicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung war daher von vorneherein angelegt. Zweitens waren afrikanische Gesellschaften und Staaten immer stark mit aktuellen Strömungen

Wird ECOWAS dadurch nicht vielleicht schwerfälliger in den Entscheidungsprozessen?

Ja, vielleicht. Aber wir diskutieren gerade darüber, dass mit der Erweiterung der Kommission auch eine deutliche personelle Aufstockung und eine leistungsorientierte Personalauswahl auf

Mitarbeiterbene einhergehen muss. Das wird wieder neue Impulse freisetzen können. Aber diese Kommissionserweiterung ist zwar eine große Veränderung, jedoch nicht der Grund für eine etwaige Schwerfälligkeit. Es ist immer wieder wichtig zu betonen, dass ECOWAS im Grunde genommen immer noch eine Wirtschaftsgemeinschaft ist. Das Mandat wurde sehr schnell und umfassend ausgedehnt – politisch, militärisch. Hier müssen Reformprozesse ansetzen.

Können und sollten die Europäer diese Reformen unterstützend begleiten?

Fragen technischer, finanzieller und logistischer Unterstützung liegen immer auf dem Tisch. Es gibt hier auch zahlreiche Initiativen. Mein Wunsch wäre es jedoch, dass ECOWAS gleich von vorneherein partnerschaftlich an allen Projektentwicklungen beteiligt wird. Wir sind vor Ort besser in der Lage, die Bedürfnisse einzuschätzen. Wird man zu spät eingebunden, kommen zu oft schlecht zugeschnittene Projekte heraus – das gilt sowohl für Projekte der Vereinten Nationen, der Europäischen Union als auch der Afrikanischen Union.

Hinzu kommt eine zu hohe Kommunikationskomplexität: Es gibt starke bilaterale Beziehungen zu einzel-

in der entwicklungspolitischen Debatte verwoben. Die Diffusion von Konzepten wie human security, die gerade im entwicklungspolitischen Diskurs schnell en vogue waren, vollzog sich daher mit hoher Geschwindigkeit. Drittens erfolgte der Aufbau der multilateralen Sicherheitsinstitutionen innerhalb sehr kurzer Zeiträume – jedenfalls an europäischen Standards und Erfahrungen gemessen – und sind noch jüngeren Datums: Der kalte Krieg war längst vorbei, die Normen der 1990er Jahre waren bestimmender.

Auf der Konferenz hervorgehoben wurde insbesondere in einem innerafrikanischen Diskurs die Verbin-



nen Ländern, wie Frankreich. Manchmal sprechen sie für die Europäische Union, manchmal über bilaterale Projekte. Es ist sehr schwierig, das für alle Beteiligten in geordnete Bahnen zu steuern. Das multilateral koordinierte Vorgehen ist vorzuziehen.

Wie beurteilen Sie den Dialog zwischen den Regionalorganisationen Afrikas?

In der täglichen Arbeit spielt das eigentlich keine Rolle, auch wenn man sehr genau wahrnimmt, was die anderen Regionalorganisationen tun. Man tauscht sich

schon aus. Es gibt ab und zu einige Treffen oder gegenseitige Besuche. Aber keine formalisierten, regelmäßigen und fokussierten Verfahren des Austauschs. Beispielsweise wäre es wünschenswert, ein dichtes Netzwerk von Liason-Büros aufzubauen. Bislang gibt es nur eines von ECOWAS bei der AU.

Geführt am 10. Februar 2011 in der FES Berlin von Julian Junk

dung zwischen Sicherheit und Demokratisierung. Deutlich skeptische und selbstkritische Töne waren immer wieder vernehmbar, wenn es um die Tiefe und den Zeitpunkt von Demokratisierungsprozessen ging. Während die Notwendigkeit von demokratischen Strukturen für die endgültige Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit und legitimierten Sicherheitssektoren nicht bestritten wurde, fehlte der Hinweis auf die destabilisierende Wirkung von Wahlen insbesondere bei fragiler Staatlichkeit und fehlender gesellschaftlicher Kohäsion selten. Dies war vielleicht der kontroverseste Punkt der Konferenz.

Von allen Konferenzteilnehmern wurde jedenfalls hervorgehoben, dass nachhaltige Sicherheit und Konfliktlösung langfristige Strategien erfordern, die in demokratischen Governance-Strukturen im Sicherheitssektor ihren Niederschlag finden. Wie es ein Konferenzteilnehmer formulierte: »Die Republik und nicht allein Polizei und Militär sollten die Richtschnur für Reformen des Sicherheitssektors sein.« Wiewohl diese Erkenntnis schon lange gereift ist, gibt es erst jetzt umfassende Strategieentwürfe von Seiten der Afrikanischen Union und vor allem von ECOWAS. Auf den aktuellen sogenannten »Zero Draft« eines Sicherheitssektorreform-Dokuments, der im Juni

2011 auf dem AU-Gipfel verabschiedet werden soll, richten sich hier einige Hoffnungen. ECOWAS hat diesen Weg schon lange beschritten und legte unter anderem im Zusatzprotokoll 2001 den Grundstein für die operative Verbindung zwischen Demokratie, Guter Regierungsführung und Sicherheit. Intensiv wurden auf der Konferenz übertragbare Lehren aus dem Beispiel ECOWAS diskutiert. Sicherheitssektorreformen funktionieren nur, wenn sie in allen Ebenen des politischen Lebens verhaftet sind: Sie müssen den Menschen genauso mitdenken wie nationalstaatliche Besonderheiten und dürfen folglich keineswegs nur mit der regionalen Brille entworfen werden. Sicherheitssektorreformen müssen also in ihrer Anlage pluralistisch sein. Entscheidend sei auch, so betonte eine Vielzahl an Diskussionsbeiträgen, dass sie nicht allein im konzeptionellen Raum bleiben dürfen: Die sehr konkrete und kleinteilige Umsetzung sowie Etablierung konstanter Evaluierungsmechanismen gerade auch in Abwesenheit akuter Krisen muss Teil einer jeglichen strategischen Debatte sein. Und zuletzt darf, wie schon oft geschehen, der Fokus nicht rein auf Post-Konflikt Situationen gerichtet sein: Präventive Elemente sind ebenso wichtig.

Viertens: Ein afrikanischer Weg

Gibt es dann Besonderheiten in einem weiten afrikanischen Sicherheitsbegriff? Diese Frage stellten sich die afrikanischen Konferenzteilnehmer immer wieder, beklagten sie doch die Grenzen dominant westlicher Konzeptionen für den afrikanischen Kontext. Institutionell ist sicherlich die enge Verzahnung von Frieden und Sicherheit interessant, welche sich schon in der Namensgebung von PSC und APSA widerspiegelt. In der afrikanischen Eigenwahrnehmung lassen sich folgende weitere afrikanische Besonderheiten aufzählen: Solidarität und Partnerschaft als sehr grundlegend verankerte Organisationsprinzipien, menschliche Sicherheit (human security), im Zentrum einer jeden sicherheitspolitischen Konzeption, die Bedeutung subregionaler Integration und Integrationsvielfalt, die Detailversessenheit bei der Ausführung grundlegender sicherheitspolitischer Dokumente oder sicherheitspolitischer roadmaps nach Konflikten wie zuletzt in Madagaskar und schließlich die historische und ethnische Kontextspezifizierung sicherheitspolitischer Überlegungen. Dieser Vergleich zwischen nicht-westlichen und westlichen Sicherheitskonzeptionen wurde auf der Konferenz nur angerissen und scheint auch generell noch nicht

breit diskutiert worden zu sein. In jedem Fall eine lohnenswerte Debatte für die Zukunft.

Eingefordert wurde von den Konferenzteilnehmern unisono eine stärkere Stimme Afrikas in Gremien globaler Sicherheitspolitik. Sowohl im UN-Sicherheitsrat als auch im UN-Sekretariat könnten, ja müssten afrikanische Stimmen selbst unter den gegebenen Strukturen stärker zu hören sein.

Fünftens: Wohlmeinende Hegemonie und Treiber regionaler Integration

Eine große Heterogenität gibt es auch innerhalb der Regionen zwischen starken und schwachen Staaten. Wie ist dieser Faktor hinsichtlich regionaler Integration zu bewerten? Dass es das Phänomen hegemonialer Stabilität für Allianzen und multilaterale Institutionen gibt, ist unbestritten. Beispielhaft steht hierfür sicherlich die Rolle der USA für die Europäische Integration aber auch für die europäische Sicherheitsarchitektur (NATO). Blickt man auf SADC und die Rolle, die Südafrika in dieser Region spielt, oder aber auch auf ECOWAS und Nigerias Dominanz, so lassen sich ähnliche Phänomene beobachten. Fehlen also im Maghreb und in Zentralafrika schlicht diese Hegemonialkonstellationen?

Diesen hegemonialen Staaten kommt in zweifacher Hinsicht eine große Verantwortung zu: zum einen müssen sie sich positiv im Sinne einer regionalen Integration einsetzen, zum anderen dürfen sie sich selbst nicht delegitimieren, da sie de facto ein Vetorecht haben, wenn es um eigene innere Angelegenheiten geht. Die innere Verfasstheit Nigerias wurde hier immer wieder kritisch diskutiert.

Hegemoniale Strukturen können aber nicht nur dadurch blockieren, dass der Hegemon nicht wohlmeinend ist (»benevolent hegemony«), sondern auch dadurch, dass es rivalisierende Hegemone gibt. Bevor die Krise in Côte d'Ivoire offen zutage trat, war diese der einzige Rivale Nigerias in Westafrika, allerdings konnten sich beide Staaten gut im Rahmen von ECOWAS arrangieren. Anders sieht es in Ostafrika aus, wo sich Kenia und Äthiopien argwöhnisch in Schach halten und IGAD schwächen. EAC ist im Moment auch deshalb dynamischer, weil neben einer relativen kulturellen Homogenität der Führungsanspruch Kenias unumstritten ist.

»Rhetorik und Handeln divergieren in der AU immer noch zu stark«

Interview mit Dr. Admore Mupoki Kambudzi, Sekretär des Friedens- und Sicherheitsrates der Afrikanischen Union

■ **Die Afrikanische Union hat, wie auf der Tagung mehrfach festgestellt, unzweifelhaft in kurzer Zeit viel geschaffen. Sie ist, wenn man so will, institutionell eine Erfolgsgeschichte. Verbessern kann man sich aber immer. Was wäre Ihre Wunschliste?**

Ein erster Wunsch wäre natürlich, die Fähigkeiten der einzelnen Institutionen der AU in ihrer Verschränkung mit den einzelnen Mitgliedsstaaten weiter zu stärken. Die AU ist noch jung, viele der Institutionen entstanden in Eile. Daraus entstand eine Lücke zwischen Institutionenaufbau auf Ebene der Afrikanischen Union und der Unterstützung dieser Institutionen auf Ebene der Mitgliedsstaaten – Rhetorik und Handeln divergieren in der AU immer noch zu stark. Dies betrifft beispielsweise die afrikanische »Stand-By Force« sowie das »Early Warning System«. Im Falle des »Peace Funds« ist es inzwischen sogar so, dass wir davon schon gar nicht mehr sprechen, so wenig Mittel beinhaltet dieser Fonds – obwohl es gerade einen Beschluss gab, innerhalb von drei Jahren nicht mehr nur sechs, sondern zwölf Prozent des AU-Budgets diesem Fonds zukommen zu lassen. Ein Silberstreif am Horizont.

In ähnlicher Weise muss die Verbindung zwischen der AU und ihren Regionalorganisationen gestärkt werden. Die Koordination ist sehr schwach. Ich gebe Ihnen ein Beispiel: Das flagship der AU ist der Friedens- und Sicherheitsrat (PSC). Er ist eine afrikanische Innovation und funktioniert im Prinzip hervorragend. Aber gerade in der Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen gibt es Defizite. So sind sie nicht an der Ausarbeitung der monatlichen Schwerpunktsetzungen beteiligt, obwohl sie viel näher an den zu behandelnden Krisen dran sind. Es würde sehr viel Sinn machen, sich auch mit ECOWAS darüber zu beraten, wenn sich der PSC im kommenden Monat mit der Lage in der Elfenbeinküste beschäftigen möchte. Die regionalen Organisationen wissen doch viel eher, welche Gruppierungen man einbeziehen sollte und welche politischen Implikationen zu erwarten sind. Hier gibt es keine klaren Mechanis-

men der Einbeziehung. Diese sind aber dringend vonnöten.

Wie sollte ein solcher Mechanismus aussehen?

Am besten in Form von monatlichen Treffen – oder alle zwei oder drei Monate. Hauptsache, es gibt einen klar vereinbarten Rhythmus. Das ist so wichtig, weil wir ja als PSC vieles gemeinsam mit den RECs (den Regionalorganisationen – oder regionalen Wirtschaftsgemeinschaften) planen: die Stand-By Force, den Frühwarnmechanismus, den Peace Fund. Dieses Gefühl der Zusammengehörigkeit und Zusammenarbeit ist fundamental, denn sonst wirkt es so, als würde das PSC von oben herab regionale Politiken bestimmen. Insgesamt müssen aber einfach die AU Institutionen gestärkt werden, sowohl personell als auch finanziell.

Wo liegen die Stärken und Schwächen dieser doch so unterschiedlichen Regionalorganisationen? Wie kann man sie bei diesen Unterschieden koordinieren?

Da haben Sie recht: Die RECs sind schon sehr verschieden in ihren institutionellen Entwicklungen, ihrer Wirtschaftskraft und ihren Ansprüchen an die eigene sicherheitspolitische Rolle. Auch hier kann die Entwicklung der afrikanischen Stand-By Force als gutes Beispiel herangezogen werden. Die südafrikanische und die westafrikanische Region sind hier einfach weiter, Nordafrika ist weit, weit zurück. Das ist natürlich in der Tat ein großes Koordinationsproblem.

Ein weiteres Problem kommt hinzu: Es gibt große Widersprüche und Uneinigkeiten innerhalb der einzelnen Regionen. Nehmen wir die Nordafrikaner und das Problem der Westsahara. Wenn man einen Grund herausheben möchte, warum das Integrationsniveau in Nordafrika so schwach ist, obwohl es doch so viele verbindende Elemente wie Sprache, Religion und Kultur gibt, dann ist es die Uneinigkeit über Westsahara. Die einen sagen, dass es nicht sein könne, dass ein afrikanisches Land ein anderes wie eine Kolonie behandelt. Für diese Länder stellt sich Westsahara als ein Problem der Dekolonisierung dar. Die anderen Länder heben stattdessen das Prinzip der staatlichen Souveränität und Autonomie hervor. Dieser Streit hat einen großen Einfluss darauf, wie sich die nordafrikanischen Staaten untereinander eben fast kaum integrieren, und er hat Auswirkungen auf ihre kontinen-

talafrikanischen Politiken. Die AU ist eine Union von Mitgliedsstaaten und nicht von Regionen. Im Streitfall zwischen zwei Mitgliedsstaaten tut sich die AU daher schwer. Denn eigentlich bräuchte sie im Fall Westsahara einen einheitlichen Politikentwurf, der dann die regionalen Unterschiede einhegen könnte.

Gehen wir nach Westafrika. Hier gibt es traditionell kein Verständnis für das Konzept einer regionalen Führungsmacht. Sie sprachen ja vorhin auf der Tagung von einem wohlmeinenden Hegemon. Ich habe Zweifel an diesem Konzept im afrikanischen Kontext. In den meisten regionalen Zusammenhängen ist es undenkbar, dass ein Staat offensichtlich andere dominiert. Nigeria muss als im Rahmen der ECOWAS zumindest vordergründig immer schlicht mit gutem Beispiel vorangehen – »lead by example«. Nigeria muss daher politisch stabil und wirtschaftlich dynamisch sein. Nigeria ist solange dann auch Mitglied im PSC: Es ist de facto ein permanentes Mitglied. Wenn diese Vorbildfunktion nicht mehr gegeben ist, wird Nigeria regional herausgefordert. Insgesamt gibt es aber einen starken kulturellen Zusammenhalt und eine Tradition der grenzüberschreitenden Mobilität in dieser Region.

Blicken wir nach Südafrika. Die internationale Gemeinschaft sieht Südafrika als Führungsmacht Afrikas. Simbabwe und Angola widersprechen dem, beispielsweise. Sie sagen, dass Südafrika als Staat in der jetzigen Verfassung zu neu sei. Es könne Afrika schlicht noch nicht als Ganzes vertreten; es sei auch nicht genug in internationalen Gremien vertreten. So akzeptieren diese Staaten nur sehr widerwillig Vorschläge von Südafrika für das südliche Afrika oder den gesamten Kontinent. Allerdings hat Südafrika eben die

größte Privatwirtschaft und den größten industriellen Sektor. Südafrika ist eine Wirtschaftsmacht. Wenn es also bei der UN-Sicherheitsreform darum geht, Länder zu identifizieren, welche Afrika dort als permanente Mitglieder vertreten könnten, dann werden oft noch Nigeria und Ägypten genannt. Aber Südafrika sticht sie in den meisten Kriterien um Längen aus. In Zentralafrika, ECCAS, fehlt schlicht das Zusammengehörigkeitsgefühl. Die Demokratische Republik Kongo wollte sich beispielsweise SADC anschließen, obwohl sie geografisch und kulturell sicherlich zu Zentralafrika gehört. Ruanda und Burundi haben sich der EAC angeschlossen. Es ist ein wenig mehr als das typische afrikanische Chaos, was dort passiert. Das Problem geht ja so weit, dass es teilweise neben fehlender regionaler auch noch eine fehlende innerstaatliche Kohäsion gibt.

Und zum Schluss noch ein Blick nach Ostafrika und dem Horn von Afrika, die IGAD-Region. Auch dies ist eine Region voller Widersprüche. Vieles hängt dort von den äthiopisch-eritreischen Grenzkonflikten und der Situation in Somalia als Zentrum einer Rangelei um Einfluss zwischen Dschibuti, Kenia und Äthiopien ab. Man schwächt sich dort mit Vorliebe gegenseitig. Kenia und Äthiopien haben aus historischen Gründen auch Angst vor einem starken Somalia, da es hier noch Gebietsforderungen gibt. Diese Region ist also sehr schwierig zu integrieren. Höchstens noch auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik.

Zusammengefasst: Westafrika hat die größten Integrationschancen, gefolgt von Teilen Ostafrikas ohne das Horn von Afrika. Erst dann kommt SADC, wobei ich hier eine große Einschränkung machen würde, denn dort geht es zunächst einmal um die Kohäsion

Sechstens: Globale Normen, Moralität und doppelte Standards

Ein sechster Themenschwerpunkt, welcher sicherlich noch einiger Aufmerksamkeit für Folgediskussionen bedarf, ist die Rolle globaler Normen für die Ausgestaltung der afrikanischen Sicherheitsarchitektur.

Erstens: das Prinzip der Selbstbestimmung und der staatlichen Souveränität. Die Diskussion darüber legte die Grenzen scheinbar global und regional akzep-

tierter Normen offen. Inwieweit sind Abspaltungen aus Staaten möglich? Die Vielfalt auf dem afrikanischen Kontinent ist auch hier interessant, zumal die meisten afrikanischen Staaten ja einerseits positiv von eben jener erkämpften Unsicherheit als Gründungsnarrative zehren, andererseits von artifiziellen Grenzziehungen, die nicht an ethnischen Grenzen haltmachten, betroffen sind. Das Referendum im Südsudan ist, hierin waren sich die Konferenzteilnehmer einig, in seinen Konsequenzen für die regi-



der Einzelstaaten. In Zentral- und Nordafrika sehe ich im Moment eigentlich keine Integrationschancen. Die AU kann insgesamt in diesem komplexen Spiel wenig unternehmen. Man versucht soweit wie möglich zu koordinieren. Am aussichtsreichsten noch hinsichtlich der afrikanischen Sicherheitsarchitektur und der Stand-By Force.

Präsident Chissano erwähnte gestern die drei Prinzipien der AU: Afrikanische Einheit, die Schutzverantwortung afrikanischer Staaten und afrikanischer Vorrang bei afrikanischen Problemen. Alle diese Punkte sind Afrika-zentriert. Sollte es nicht auch eine Strategie des internationalen Engagements Afrikas geben? Afrika als gleichberechtigter Partner auch außerhalb Afrikas?

In der Tat: Es wirkt noch ein wenig defensiv, wenn man es so sehen möchte. Aber die afrikanische Geschichte ist eben dominiert von der Asymmetrie gegenüber Europa. Da ist die Besinnung auf eigene Stärken schon wichtig. Strategisch wichtig ist für die

AU das Wort »Partnerschaft«. Gerade mit der EU gehen wir »Partnerschaften« ein, d. h. man begegnet sich auf Augenhöhe. Und wir diversifizieren diesen partnerschaftlichen Zugang: Es gibt nun Partnerschaften mit Lateinamerika, mit China, mit Südkorea, mit der Türkei und viele andere Partnerschaften, die wir gerade planen. Die Selbstwahrnehmung, die sich gerade in der AU durchzusetzen beginnt, ist nicht die von »Afrika zuerst« und die anderen folgen auf dem zweiten und dritten Platz. Nein, es ist eine aufrichtige Partnerschaft, die man anstrebt. Man setzt sich zusammen. Beide Partner haben Bedürfnisse, beide haben Mittel und dann wird ein gleichberechtigter und transparenter Weg der gegenseitigen Unterstützung ausgearbeitet. Das ist unser Verständnis von solider Partnerschaft.

Geführt am 10. Februar 2011 in der FES Berlin von Julian Junk

onale Machttekonik noch nicht endgültig verstanden. Das Beispiel von Westsahara zeigt aber auch, welches Konfliktpotenzial in solchen unbefriedigten Unabhängigkeitsbedürfnissen schlummert: Die Maghreb-Staaten sind nach wie vor durch Uneinigkeit in der Bewertung dieses Falls in ihrer regionalen Zusammenarbeit paralyisiert.

Zweitens, als grundlegendes Prinzip der afrikanischen Union ist die Schutzverantwortung (responsi-

bility to protect) der afrikanischen Staaten für afrikanische Bürger akzeptiert. Kontrovers wurde darüber diskutiert, ob es sich nicht auch im afrikanischen Kontext um eine primär globale Norm handelt. Die oft geforderte Nicht-Einmischung in regionale Angelegenheiten gerät hier an ihre Grenzen. Die Diskussion fokussierte sich im Folgenden auf das Beispiel der hybriden Missionsstruktur in Darfur, welche im Kern eine afrikanische Mission (AU) sein, aber vom Know-How der UN profitieren sollte. Der kontro-



verse Slogan »Mehr AU und weniger UN« wurde in der Debatte dahingehend präzisiert, dass zwar mehr AU aus legitimatorischen Gründen genauso wie aus Gründen eines größeren Verständnisses regionaler Besonderheiten wünschenswert sei, aber finanzielle Ausstattung sowie logistische Fähigkeiten noch starker Unterstützung bedürfen. Es müsse hier also ein Subsidiaritätsprinzip gelten: regionale und kontinentale Lösungen zuerst und nur so viel internationale Einmischung bzw. Unterstützung wie nötig.



Drittens, wenn Machtasymmetrien die Bewertung von scheinbar allgemeingültigen Normen überlagern, werden regionale Integrationsbemühungen und auswärtige Unterstützung schnell delegitimiert. Wie ist die Rolle des simbabwischen Präsidenten Mugabe in Mediationsbemühungen um Wahlprozesse zu bewerten? Wie kann die EU glaubwürdig auftreten, wenn ungarische Mediengesetze oder die Nichtanerkennung eines Wahlergebnisses im Gaza-Streifen den selbst in Afrika eingeforderten Normen widersprechen? Diese kontroversen Beispiele wurden auf der Konferenz immer wieder diskutiert. Doppelte Standards sollten nicht gelten. Der Erfolg von Entwicklungshilfe und sicherheitspolitischer Unterstützung basiert im Wesentlichen auf der Glaubwürdigkeit der Partner, so Rolf Mützenich. Dass die Europäer ein vitales Interesse an einer gut funktionierenden afrikanischen Sicherheitsarchitektur haben, hob Gernot Erler ebenso wie den deutschen Schwerpunkt auf die Unterstützung der Zivilgesellschaft hervor.





»Das beste Mittel ist Eigenverantwortung«

Interview mit General George Martins a.D.,
Direktor von Pax Africa in Südafrika

■ *Die Studie, die wir vorhin im Rahmen der Tagung diskutierten, verglich zwei SADC-Mitgliedsstaaten, Simbabwe und Madagaskar, in denen die SADC aktiv wurde. Sind dies die größten politischen Herausforderungen in Ihren Augen?*

Ja, das sind im Moment die wichtigsten Themen für SADC. Ergänzen möchte ich noch die Situation im Osten und Süden des Kongo. Auch hier stellt sich die Frage, wie SADC sich konstruktiv einbringen können. Zusätzlich gibt es noch chronische Probleme und regulär wiederkehrende Herausforderungen, beispielsweise mit Menschenrechten in Swasiland oder die Durchführung von Wahlen in Lesotho.

Ist SADC gut gewappnet, um mit diesen Herausforderungen umzugehen?

Auch hier gibt es wieder ein chronisches Problem: mangelnde finanzielle Ausstattung und zu wenig Per-

sonal. Auch muss die wirtschaftliche Integration weitergehen. Hier stagniert die Region, wie die Gespräche zwischen einer relativ homogenen EU und einer vielstimmigen SADC vor Kurzem gezeigt haben. Das ist auch ein zentraler Baustein für die weitere Integration auf dem afrikanischen Kontinent: Eine Afrikanische Union ohne integrierte und lebendige Regionen ist undenkbar.

Im Plenum gab es kontroverse Diskussionen, inwieweit historisch gewachsene bilaterale Loyalitäten aus den Zeiten der Befreiungsbewegungen immer noch so bestimmend sind, dass sie SADCs politische Einflussmöglichkeiten massiv behindern. Was ist Ihre Meinung hierzu?

Ich teile diese Ansicht nicht. Es handelt sich hier nicht um ein spezifisches Problem des südlichen Afrika. Nehmen Sie Deutschlands Diplomatie innerhalb der EU in Zeiten der Eurokrise. Es gibt einfach viele Dinge, die man nicht öffentlich sagen kann, andere wiederum schon. Das ist eben das Wesen der Diplomatie. Wenn man mit Mugabe Differenzen hat, kann man doch nicht komplett auf öffentliche Diplomatie umschalten. Das wäre wirkungslos. Unabhängig davon gibt es aber genügend öffentliche Stellungnahmen

und Aufforderungen von Seiten Südafrikas und auch SADCs, die freie und faire Wahlen in Simbabwe und die Anerkennung von Wahlergebnissen einforderten. Südafrika selbst hat ein großes Interesse daran, Simbabwe wieder auf einen stabilen Pfad zu führen. Die Flüchtlingsströme destabilisierten zwischenzeitlich ganze Regionen und sind immer noch eine große Bürde für das Gesundheitswesen und für das gesamte Sozialwesen.

Wie beurteilen Sie die Koordination zwischen den einzelnen Regionalorganisationen? Sollte die AU hier aktiver sein oder müssten die Regionalorganisationen das selbst in die Hand nehmen?

Beides ist nötig, beides schließt sich nicht aus. Regionalorganisationen müssen zusammenarbeiten. Sie müssen miteinander kommunizieren und sich auf Fallbasis austauschen. Die Afrikanische Union kann hier koordinieren und thematisch Kommunikationskanäle öffnen. Die AU tut dies bereits recht erfolgreich – man nehme nur die afrikanische Stand-By Force und die regionalen Brigaden. Aber verbessern kann und muss man solche Mechanismen immer.

Welche Verbesserungen schweben Ihnen hier vor?

Wir haben zu viele und zu überlappende Regionalorganisationen. Das ist ineffizient und unübersichtlich. Insbesondere deshalb, weil Afrika immer noch ein armer Kontinent ist. Wir müssen mit unseren Ressourcen besser haushalten.

Einige Konferenzteilnehmer wiesen auf die zögerliche Haltung von SADC hin, westliche Hilfsgelder und Unterstützung anzunehmen. Autonomie sei diesen Abhängigkeiten vorzuziehen. Was sind Ihre Gedanken hierzu?

Ich denke, dass SADC alles andere als »hilfs-avers« ist. Es gibt viele laufende Projekte, die beispielsweise von den Europäern unterstützt werden. Vor nicht allzu langer Zeit gaben sich Geberländer und -organisationen die Klinke in die Hand und schlugen zig Projekte vor. Aber es fehlt schlicht an Kapazitäten und klaren Verfahrensregeln innerhalb von SADC, solche Projekte mitzuentwickeln und zu administrieren. Hieran arbeitet man aber. Solange macht es jedoch wenig Sinn, immer weitere Projekte vorzuschlagen, die dann ein Scheitern schon eingebaut haben. Das schadet der Legitimität aller Partner. Deshalb erscheint SADC vielleicht ein wenig zögerlich, obwohl man an einer nachhaltigen institutionellen Struktur aktiv arbeitet.

Aber natürlich gibt es noch den Aspekt, dass man sich seiner eigenen Stärken und Fähigkeiten bewusst wird. SADC will möglichst viel selbst stemmen, wie ja auch von den Geberländern zu Recht eingefordert. Das beste Mittel ist Eigenverantwortung: Um Herr eines Verfahrens zu sein und das Erreichte zu hegen und zu pflegen, muss man die Gelder dafür selbst bereitstellen. An dieser nachhaltigen und wünschenswerten Lösung arbeitet man in SADC.

Geführt am 10. Februar 2011 in der FES Berlin
von Julian Junk



■ Die sicherheitspolitische Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung

»Demokratische Strukturen führen zu Stabilität und Frieden. Gleichzeitig können sie nur in einem friedlichen Umfeld von Dauer sein.«

Dieser von der FES-Ehrenvorsitzenden Anke Fuchs formulierte Zusammenhang ist kaum irgendwo offensichtlicher als in Afrika. Die FES arbeitet dementsprechend mit politischen Akteuren an der Ausgestaltung umfassender Sicherheitspolitik auf nationaler, regionaler und kontinentaler Ebene.

Verständnis von Sicherheitspolitik

Die Arbeit der FES geht aus von einem Verständnis von umfassender Sicherheitspolitik, welche den Menschen in den Mittelpunkt stellt; welche sich umfassender Instrumente bedient, die weit über das Militärische hinausgehen; welche in ihrer demokratischen Gestaltung und Umsetzung breitere Regierungskreise, Parlamente und zivilgesellschaftliche Akteure einschließt und Sicherheitskräfte unter zivile Aufsicht und demokratische Kontrolle stellt; welche einen Schwerpunkt auf die Prävention von Gewalt und Krisen legt, was eine Beschäftigung mit Konfliktursachen voraussetzt; und welche auf effektiver regionaler und multilateraler Kooperation und Integration basiert.

Ansatz

Die FES unterstützt ihre Partner in einer aktiveren Teilnahme am sicherheitspolitischen Diskurs. In ihrer Projektarbeit stärkt die FES dabei zum einen das Bewusstsein und die Expertise politischer Akteure, durch die Bereitstellung von Analysen, Beratungsangeboten und Sensibilisierungsmaßnahmen. Zum anderen trägt sie zur Etablierung einer Kultur des politischen Diskurses zu sicherheitspolitischen Fragen bei, indem sie entsprechende Dialogforen schafft. Die Beschäftigung mit Geschlechterrollen und Geschlechtergerechtigkeit sind für die FES dabei selbstverständlicher Bestandteil von sicherheitspolitischen Analysen und Arbeitsansätzen.

Partner

Partner und Zielgruppen der FES sind politische Entscheidungsträger, Regierungsmitglieder und Exekutiven der Regionalorganisationen, nationale wie regionale Parlamente sowie politische Parteien, Journalisten und Medienvertreter. Die FES arbeitet dabei eng zusammen mit afrikanischen Think Tanks und Universitäten, Trainingszentren, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Netzwerken sowie internationalen Organisationen (z. B. UN-REC, UNIDIR, DCAF). In ihrer Arbeit pflegt und fördert sie dabei den Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Sicherheitskräfte.

Kontakt

Die FES-Büros in Abuja, Addis Abeba und Maputo koordinieren die sicherheitspolitische Arbeit in ihren Regionen sowie auf kontinentaler Ebene.

Sicherheitspolitisches
Regionalprojekt Östliches
Afrika und AU-Liaison

FES Addis Abeba

Arada Kefleketa
Kebele 13, House No. 579
Addis Abeba, Äthiopien
e-mail: fes-ethiopia@fes.org.et

Sicherheitspolitisches
Regionalprojekt
Südliches Afrika

FES Maputo

Avenida Tomás Nduda, 1313
Maputo, Mosambik
e-mail: fes@tvcabo.co.mz

Sicherheitspolitisches
Regionalprojekt Westafrika
und ECOWAS-Liaison

FES Regionalbüro Abuja

12 Marrakesh Street
Wuse II, Abuja, Nigeria
e-mail: abuja@fes-westafrica.org
Web: www.fes-westafrica.org/security

Anhang

Internationale Konferenz: Überfordert und überschätzt?
Sicherheitspolitik in Afrika und ihrer europäischen Unterstützung

Programm

Mittwoch, 9. Februar 2011

9.00 – 9.15	Begrüßung durch Dr. Gernot Erlen , Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, Staatsminister a. D.
9.15 – 9.30	Begrüßung durch Christiane Kesper , Leiterin der Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Friedrich-Ebert-Stiftung
9.30 – 10.00	Eröffnungsrede des ehemaligen Präsidenten von Mosambik, Joaquim Alberto Chissano , Vorsitzender der Joaquim Chissano Stiftung »Afrikanische Probleme und ihre afrikanischen Lösungsansätze – Eignet sich die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur für die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen auf dem Kontinent?«
10.30 – 15.45	Thema I: Die Rolle der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in Konfliktsituationen und bei politischen Krisen Welche Erfahrungen haben die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften beim Umgang mit gewaltsamen Konflikten und politischen Krisen gesammelt? Es werden drei Fallstudien vorgestellt, welche die jeweiligen Vorgehensweisen der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften untersuchen sowie ihre Erfolge und Grenzen beim Umgang mit Krisensituationen aufzeigen. Sie sollen eine Debatte über den Status Quo der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur anregen. Moderator: Arnd Henze , stellvertr. Leiter der Programmgruppe Ausland, WDR
10.30 – 11.45	Fallstudie: Die Rolle der SADC in Madagaskar und Simbabwe Input: Dr. Gavin Cawthra , CDSM, University of the Witwatersrand Kommentar: Kathrin Meißner , Leiterin der Landesvertretung der FES in Simbabwe
11.45 – 13.00	Fallstudie: Die Rolle von IGAD in Somalia Input: Kidist Mulugeta Kebede , Research Consultant, Governance Section of the United Nations Economic Commission for Africa Kommentar: Professor Dr. Stefan Brüne , IGAD/GIZ Project
14.30 – 15.45	Fallstudie: Die Rolle der ECOWAS in Guinea und Guinea-Bissau Input: Dr. Gilles Olakounlé Yabi , ICG West-Africa Kommentar: Major Ibrahim Siratigui Diarra , Executive Assistant, Department of Political Affairs, Peace and Security, ECOWAS-Commission
16.15 – 17.45	Thema II: Die Möglichkeiten der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften zur präventiven Diplomatie und politischen Mediation Auf der Grundlage der vorgestellten Fallstudien werden Experten die Fähigkeiten der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften zur Konfliktmediation und politischer Intervention diskutieren und dabei kritisch die folgenden Fragen mit in Betracht ziehen: Welches sind die Mittel politischer Intervention? Was sind die politischen wie auch technischen Grenzen (z. B. institutionelle Kapazität)? Wer übernimmt die Führung und wie sind die Erfahrungen bei der Kooperation zwischen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, AU und internationaler Gemeinschaft? Moderator: Arnd Henze , stellvertr. Leiter der Programmgruppe Ausland, WDR Dr. Admore Mupoki Kambudzi , Sekretär des Friedens- und Sicherheitsrat (PSC) der AU Major Ibrahim Siratigui Diarra , Executive Assistant, Department of Political Affairs, Peace and Security, ECOWAS-Kommission Dr. Rolf Mützenich , MdB, außenpolitischer Sprecher der SPD Bundestagsfraktion Botschafter Harro Adt , Sonderbeauftragter der Präsidentschaft des Rates der EU für die Mano River Region a. D. Marina Peter , Sudan Focal Point Europe Dr. Wullson Mvomo Ela , Professor am Institut Internationale Beziehungen der Universität Yaoundé, Kamerun



Donnerstag, 10. Februar 2011

9.00 – 10.30

Thema III: Regionale Ansätze der Security Sector Governance

Es wächst das Verständnis dafür, dass für langfristige Konfliktlösungen, strukturelle Reformen notwendig sind, die eine demokratische Security Sector Governance (SSG) ermöglichen. Die AU und die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften engagieren sich aus diesem Grund zunehmend in Initiativen zur Reformierung des Sicherheitssektors. Mit welchen Hebeln können AU und die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften die Demokratisierung des Sicherheitssektors vorantreiben?

In Bezug auf den durch die Exekutive dominierten Integrationsprozess muss man des Weiteren fragen: Wie demokratisch ist die regionale Sicherheitspolitik in Afrika? Wie können Zivilgesellschaft und Parlamente stärker einbezogen werden? Wie sind die Aussichten für Transparenz, Aufsichts- und Überprüfungsmechanismen innerhalb der AU und den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften?

Moderator: **Sebastian Sperling**, FES Abuja

[Die AU SSR Strategie – Status Quo](#), **Dr. Norman Mlambo**, AU SSR-Koordinator

[Das ECOWAS SSG Konzept und der Aktionsplan](#), **Professor Massaër Diallo**, Federführendes Mitglied, WANSÉD

[SSG/R als nationale Herausforderung](#), **Gen. Pal Martins a. D.**, Direktor Pax Africa, Südafrika und **Gen. Andrew Owoye Azazi**, Nationaler Sicherheitsberater des Präsidenten Nigerias

11.00 – 12.45

Thema IV: Deutsche und europäische Unterstützung für regionale Sicherheitspolitik in Afrika: Zwischen neuen Ansätzen der Friedenssicherung und einem neuen Fokus auf politische Mediationsfähigkeiten?

Im Hinblick auf die seit einigen Jahren umfangreiche Unterstützung der regionalen Sicherheitspolitik in Afrika durch Deutschland und der EU stellen sich die Fragen: Welche Erfahrungen wurden gemacht und welche Prioritäten müssen in der Zukunft gesetzt werden? Wie wird Erfolg definiert und wie lässt er sich messen? Was ist der Zeitrahmen für europäische Intervention? Wie können im Einzelnen afrikanische Perspektiven in der aktuellen Debatte um Friedenssicherung gestärkt und regionale Kapazitäten für politische Mediation unterstützt werden?

Moderatorin: **Professor Dr. Hertha Däubler-Gmelin**, Professorin an der Freien Universität Berlin, Bundesministerin a. D.

[Perspektiven der Friedenssicherung in Afrika](#), **Peter Schumann**, ehem. Regional Koordinator UNMIS Südsudan

[Stärkung afrikanischer Kapazitäten für Mediation und Konfliktmanagement](#), **Dr. Wolfgang Manig**, Referatsleiter, Auswärtiges Amt

[Afrikanische Anforderungen und Herausforderungen bei der Koordination der Zuwendungsgeber](#), **Roger Middleton**, Forscher, Chatham House

12.45 – 14.00

Dokumentation der Veranstaltung: Wichtigste Schlussfolgerungen, strategische Empfehlungen und Ansätze zur Fortführung der Debatte

Input durch den Berichtersteller **Julian Junk**, Forscher an der Goethe-Universität Frankfurt/Main

■ Kurzvorstellung der Panellisten

Botschafter Harro Adt trat nach dem Jurastudium 1972 in den Auswärtigen Dienst ein und war dort u. a. in Kalkutta, Genf, Paris und Brüssel sowie als Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in der Zentralafrikanischen Republik, Mali und Südafrika tätig. Während seiner Zeit im Auswärtige Amt in Berlin bekleidete er den Posten des Afrika-Beauftragten. Als Sonderbeauftragter der Präsidentschaft des Rates der EU für die Mano River Region war er anschließend noch bis 2010 aktiv, bevor er in den Ruhestand ging.

General Andrew Owoye Azazi ist der nationale Sicherheitsberater des nigerianischen Staatspräsidenten Goodluck Jonathan und ehemaliger Chef des Generalstabs von Nigeria. Der ehemalige Staatspräsident Chief Olusegun Obasanjo hatte ihn in dieses Amt berufen. General Azazi war außerdem zwischen 2006 und 2007 Generalstabschef des Heeres. Dabei trat er an die Stelle von General Martin Luther Agwai. Vor seiner Berufung zum Generalstabschef des Heeres war er Generalkommandant der 1. Division Kaduna. General Azazi ist Inhaber eines Magisters in Naturwissenschaften im Bereich strategische Studien an der Universität Ibadan und hat eine Ausbildung im Bereich »Staff Intelligence and Security« an der School of Service Intelligence, Ashford, Kent, Vereinigtes Königreich, sowie das Ausbildungsprogramm »Kombinierter strategischer Nachrichtendienst« (Combined Strategic Intelligence Training Programme) am Defence Intelligence College, Washington DC, USA, absolviert. Er ist Absolvent des Command and Staff College Nigeria sowie des National War College Nigeria, wo er mit dem President and Commander-in-Chief's merit award für Bestleistungen ausgezeichnet wurde. Er ist Kommandeur des Ordens der Bundesrepublik Nigeria.

Prof. Dr. Stefan Brüne ist seit 2008 GIZ Team Leader als Berater der Intergovernmental Authority on Development (IGAD) in Dschibuti. 1984/1985 promovierte er an der Freien Universität Berlin zum Thema »Unterentwicklung und radikale Militärrherrschaft in Äthiopien«. Seine interdisziplinäre Habilitation (Sozialgeographie und Politische Wis-

senschaften) an der Universität Osnabrück mit der Habilitationsschrift »Zwischen Hegemonie und Entwicklungsanspruch: Die französische Afrikapolitik südlich der Sahara« erlangte er im Jahr 1995.

Professor Gavin Cawthra ist Inhaber des Lehrstuhls für Verteidigung und Sicherheitsmanagement an der Graduate School of Public and Development Management (P&DM) an der Universität Witwatersrand, Südafrika. Er ist ehemaliger Direktor der Graduate School of Public and Development Management und war zuvor Koordinator der Military Research Group, Direktor des Komitees der südafrikanischen Kriegsdienstgegner (COSAWR) und Forschungsreferent beim International Defence and Aid Fund (Vereinigtes Königreich). Gavin Cawthra hat seinen Dokortitel am King's College, University of London, sowie einen Bachelor-Abschluss mit Auszeichnung (BA Honours (cum laude)) an der Universität Natal erworben. Er hat acht Bücher sowie zahlreiche Zeitungs- und andere Artikel veröffentlicht. Nachdem er während des Apartheidregimes viele Jahre lang im Exil gelebt hatte, war er in der Befreiungsbewegung aktiv und spezialisierte sich auf Sicherheitsfragen. Er hat in mehr als 20 Ländern in und außerhalb von Afrika Vorträge gehalten und eine Reihe internationaler Stipendien, Forschungsstipendien und Preise erhalten. Als Berater der Regierung, von Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen doziert Professor Cawthra an der Graduate School of Public and Development Management im Bereich Politik- und Sicherheitsstudien, ist Leiter eines Master-Programms in Sicherheitsmanagement und ist Forschungsleiter an dieser Einrichtung.

Präsident Joaquim Alberto Chissano wurde 1939 in der portugiesischen Kolonie Mosambik geboren. Als junger Mann war er gezwungen, aufgrund seiner politischen Anschauungen zu fliehen, und suchte Zuflucht in Frankreich. 1962 reiste er nach Tansania und wurde einer der Mitbegründer der Mosambikanischen Befreiungsfront (FRELIMO). Chissano spielte 1974 bei den Verhandlungen über die Unabhängigkeit von Mosambik zwischen FRELIMO und der portugiesischen Regierung eine

maßgebliche Rolle und amtierte als Premierminister der Übergangsregierung. Mit der Unabhängigkeit Mosambiks am 25. Juni 1975 wurde Chissano zum Außenminister ernannt. Nach dem tragischen Tod von Präsident Samora Machel im Jahr 1986 wurde Chissano zu seinem Nachfolger gewählt.

Er leitete positive sozioökonomische Reformen ein, die 1990 in der Annahme der Verfassung gipfelten, die in Mosambik den Weg für ein Mehrparteiensystem und für den freien Markt ebneten. Chissano führte außerdem erfolgreiche Verhandlungen mit ehemaligen Rebellen, die 1992 dem 16 Jahre lang andauernden destabilisierenden Krieg ein Ende bereiteten. 1994 ging er als Sieger aus den ersten pluralistischen Wahlen in der Geschichte seines Landes hervor und wurde 1999 wiedergewählt. Obwohl er nach der Verfassung für eine weitere Periode hätte kandidieren dürfen, beschloss er freiwillig, bei den Präsidentschaftswahlen 2004 nicht mehr zu kandidieren.

Derzeit ist er Vorsitzender der Joaquim Chissano Stiftung (Ziele: Förderung von Frieden, sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung und Kultur) sowie des Afrika-Forums ehemaliger afrikanischer Staats- und Regierungschefs. Er wurde von vielen Ländern mit den höchsten Preisen ausgezeichnet und erhielt auch mehrere Auszeichnungen einschließlich des erstmals an ihn verliehenen Mo Ibrahim Prize for Achievement in African Leadership im Jahr 2007.

Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin war von 1972 bis 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages und dort Ausschussvorsitzende des Rechtsausschusses (1983–1993), des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005–2009) und des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (2005–2009). Von 2008 bis 2009 war sie darüber hinaus Vorsitzende des Rechtsausschusses der Parlamentarischen Versammlung im Europarat. Im Kabinett Schröder nahm sie von 1998 bis 2002 die Position der Bundesministerin der Justiz ein.

In der SPD wurde sie 1988–1997 zur stellvertretenden Bundesvorsitzenden gewählt. Seit 1995 ist Frau Däubler-Gmelin Honorarprofessorin mit einem Lehrauftrag am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

Professor Massaër Diallo ist ein senegalesischer Philosoph und Politikwissenschaftler. Er hat seinen

Abschluss an der Universität Paris I Pantheon-Sorbonne erworben. Er war in den Jahren 1970–1980 Anführer der senegalesischen Studentenbewegung in Frankreich (AESF). Als Forscher wurde er dann am Maison des Sciences de l'Homme (MSH) in Paris im Rahmen eines Anthropologie-Programms Süd / Nord (1983–1985) tätig. Er ist der ehemalige Generaldirektor der Université des Mutants (Gorée, Senegal). In dieser Eigenschaft war er Gründer des Instituts für politische und strategische Studien (IEPS). In der Zeit von Juli 2004 bis Dezember 2009 war er stellvertretender Leiter der Abteilung Conflict Dynamics Governance, Peace and Security beim Sahel and West Africa Club (SWAC) der OECD. Er ist seit März 2009 Mitglied des Beirats des Institut Diderot, eine Stiftung von Covéa für die Entwicklung der Sozialwirtschaft. Er ist Mitbegründer und Mitglied der Regional Alliance for Governance and Conflict Prevention in West Africa. Ferner ist er Mitglied der Gruppe für Studien und strategische Forschung zu Afrika (GERAS) am Forschungsinstitut für strategische und militärwissenschaftliche Studien (IRSEM). Er ist Verwaltungsleiter des Instituts für politische und strategische Studien (IEPS) in Dakar, Senegal. Er ist federführendes Mitglied des Westafrikanischen Netzwerks für Sicherheit und Demokratische Regierungsführung (WANSED).

Major Ibrahim Siratigui Diarra ist gebürtiger Malier und Exekutivassistent des Kommissars der Abteilung Politische Angelegenheiten, Frieden und Sicherheit (DPAPS) in der Kommission der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS). Als Angehöriger des Militärs hat er an der Militärakademie Saint-Cyr in Frankreich 2001 seinen Abschluss erworben.

Dr. Gernot Erler ist der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der SPD Bundestagsfraktion und war von 2005–2009 Staatsminister im Auswärtigen Amt. Nach dem Studium der Geschichte, slawischen Sprachen und Politikwissenschaft war Herr Erler zunächst in der Wissenschaft tätig. Seit 1987 gehört er als gewähltes Mitglied dem Deutschen Bundestag an. Seine Schwerpunkte lagen dabei in den Politikbereichen Frieden und Sicherheit sowie Abrüstung und Rüstungskontrolle. Herr Erler verfasste eine Vielzahl von wissenschaftlichen Texten zu außen- und sicherheitspolitischen Themen und gehört zu einem der erfahrensten Außenpolitiker des Landes.

Julian Junk ist seit April 2010 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Arbeitsbereich Internationale Organisationen an der Goethe-Universität Frankfurt/Main und im Exzellenzcluster »Die Herausbildung normativer Ordnungen«. Er arbeitet dort an Forschungsprojekten zur »Sicherheitskultur im Wandel« und zu »Herrschaft und Widerstand in der internationalen Politik«. Zuvor war von 2006 bis 2010 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Konstanz am Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaften sowie im Sonderforschungsbereich »Norm und Symbol« (SFB 485) in einem Forschungsprojekt mit dem Titel »Opfer der neuen Weltordnung: die politische Konstruktion von Erfolg und Scheitern internationaler Interimsverwaltungen«. Er ist Co-Leiter der von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Forschungsprojekte »Administrative Science Meets Peacekeeping« und »Coping with the complex side of bureaucracy: Taking a closer look at the internal dynamics of United Nations peace operations«.

Dr. Wolfgang Manig, geb. 1958 in Berlin, Jura-studium in Erlangen, Lausanne und München. Seit 1987 im Auswärtigen Dienst. Tätigkeiten in der damaligen Europa-Unterabteilung, in der Politischen, in der Rechts- und in der Wirtschaftsabteilung. Seit 2008 Leiter des Afrika-Grundsatzreferats/Südliches Afrika/Große Seen.

Auslandsverwendungen an den deutschen Botschaften in Pakistan, Lettland, den Niederlanden, Nigeria und im Private Office des NATO-Generalsekretärs in Brüssel. Veröffentlichungen zum EURATOM-Vertrag und zu sicherheitspolitischen Themen.

Brig. General Joel George Martins ist Geschäftsführender Direktor von Pax Africa, wobei Pax Africa als führender Experte im Bereich APSA und SSG tätig ist.

Roger Middleton ist Wissenschaftsexperte im Rahmen des Afrika-Programms am Chatham House (Königliches Institut für Internationale Angelegenheiten, London). Er hat sich auf die Fachgebiete Politik am Horn von Afrika und Beziehungen zwischen Afrika und der EU spezialisiert und hat ausführlich über das Problem der Piraterie aus Somalia, den Friedensprozess im Sudan und die Entwicklung der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA)

geschrieben. Herr Middleton wird regelmäßig um Analysen in den Medien gebeten, und er war bereits Gast bei BBC Newsnight und bei der Sendung »Today«; außerdem hat er Beiträge zur Financial Times, The Independent und anderen Zeitungen geschrieben. Er hat vor dem britischen Oberhaus und dem Europäischen Parlament ausgesagt.

Dr. Norman Mlambo ist derzeit die Kontaktperson der Kommission der Afrikanischen Union für den Bereich Reform des Sicherheitssektors. Bevor er zur AU kam, arbeitete Dr. Mlambo als Leiter der Abteilung Friedens- und Sicherheitsforschung beim Afrika-Institut in Südafrika. Davor war er als Dozent an der Universität Simbabwe und als Pilot bei der Luftwaffe von Simbabwe tätig. Dr. Mlambo hat zahlreiche Arbeiten zu den Themen Frieden, Sicherheit und Entwicklung in Afrika veröffentlicht.

Kidist Mulugeta Kebede ist derzeit als Wissenschaftsexpertin in der Abteilung Governance der UN-Wirtschaftskommission für Afrika tätig. Sie hat Schriften zu Sicherheitsfragen am Horn von Afrika einschließlich zur Piraterie, zum Krieg zwischen Äthiopien und Eritrea und zum Somalia-Konflikt vorgelegt.

Dr. Admore Mupoki Kambudzi ist der derzeitige Geschäftsführer des Friedens- und Sicherheitsrates der Afrikanischen Union. Er ist in Simbabwe geboren und war, bevor er sein derzeitiges Amt antrat, Berater im Büro für Projektdienste der Vereinten Nationen, das der OAU/AU angeschlossen ist. In dieser Funktion unterstützte Dr. Kambudzi den Prozess der Überprüfung der Friedens- und Sicherheitsmechanismen der OAU/AU in Afrika. Zuvor war Dr. Kambudzi in den Jahren 1992 bis 2001 Dozent in Politikwissenschaften an der Universität Simbabwe. Er hat in Politikwissenschaften (Internationale Beziehungen) promoviert.

Dr. Rolf Mützenich ist der außenpolitische Sprecher der SPD Fraktion im Deutschen Bundestag sowie Mitglied des Auswärtigen Ausschusses. Seit 1979 ist Dr. Mützenich bereits politisch für die SPD aktiv. Zunächst arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundestag, bevor er 1991 in die Landespolitik nach Nordrhein-Westfalen ging und dort als Referatsleiter in der Landesregierung und in der SPD-Landtagsfraktion arbeitete. Seit 2002 ist Dr. Mützenich

gewähltes Mitglied im Deutschen Bundestag, wo er sich auf außenpolitische Fragestellungen konzentrierte und von 2004 bis 2009 als abrüstungspolitischer Sprecher der Fraktion tätig war. Seit 2009 ist er außenpolitischer Sprecher der Fraktion.

Dr. Wullson Mvomo Ela unterrichtet am Institut für Internationale Beziehungen der Universität Yaoundé in Kamerun und beschäftigt sich wissenschaftlich wie in der Ausbildung mit Fragen der Sicherheitspolitik und der Rolle von Sicherheitskräften. Er ist Beauftragter für die Studien im Kabinett der Generaldelegation für nationale Sicherheit und tritt als Experte der Regierung Kamerun bei verschiedenen Treffen von AU und UN auf. Er publiziert zu sicherheitspolitischen Fragen Zentralafrikas sowie über die Sicherheitskräfte Kameruns.

Marina Peter ist seit 25 Jahren für Frieden und Verständigung im Sudan im Einsatz. 2008 erhielt sie für ihre Arbeit im Sudan Ecumenical Forum (SEF) das Bundesverdienstkreuz. Der Evangelische Entwicklungsdienst ist Mitbegründer des SEF und finanziert gemeinsam mit christlichen Hilfsorganisationen wie »Brot für die Welt«, Misereor und Caritas die Arbeit des Forums. Seit 1990 ist Marina Peter auch Vorsitzende des Sudan Forum e. V., das sie mit gegründet hat.

Peter Schumann ist seit 2007 Senior Fellow am Exzellenzcluster der Universität Konstanz. Zuvor war er über 35 Jahre im Ausland tätig, davon mehr als 25 Jahre mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Auch war er in längeren Einsätzen in UN Friedensoperationen tätig wie z. B. im Sudan, Kosovo, Tadschikistan, Somalia, Irak und Liberia. Schwerpunkte seiner Arbeit mit UNDP waren entwicklungspolitische Fragestellungen vor allem in Staaten mit latenten oder offenen internen bewaffneten Konflikten.

Dr. Gilles Olakounlé Yabi ist Staatsangehöriger der Republik Benin; er hat an der Universität Clermont-Ferrand in Entwicklungsökonomie promoviert und besitzt einen Master-Abschluss in Internationaler Volkswirtschaftslehre von der Universität Paris I Sorbonne. Gilles war als Journalist für Jeune Afrique tätig, eine in Paris herausgegebene Wochenzeitschrift, die sich auf Fragen der Politik und Wirtschaft Afrikas spezialisiert hat.

In der Zeit von 2004 bis 2008 war er als politischer Analyst im Rahmen des Westafrikaprojekts der Crisis Group in Dakar (Senegal) tätig. Anschließend arbeitete er als unabhängiger Forscher und Berater in den Bereichen Konfliktanalyse, Friedenssicherung und politische Steuerung in Westafrika. Er leistete Beiträge zu zahlreichen Untersuchungen über Konflikte und Instabilität in Liberia, Sierra Leone und der Sahel-Zone. Zu seinen Beratungsaufträgen gehörten u. a. ein Forschungsprojekt zu friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire und Sierra Leone zusammen mit dem in Madrid ansässigen Think Tank FRIDE sowie eine Bewertung der Strategie der Open Society Initiative in West Africa (OSIWA). Er führte zusammen mit der FES eine Studie über das Krisenmanagement der westafrikanische Regionalorganisation ECOWAS in Guinea und Guinea-Bissau durch. Seit Januar 2011 ist Gilles Yabi als Projektleiter für Westafrika in Dakar, Senegal, zur International Crisis Group zurückgekehrt.

Lektüreempfehlungen

An anthology of peace and security research, Institute for Peace and Security Studies (2010)

Die EU und Afrika – Potentiale für entwicklungs-politische Friedensarbeit, Marc Baxmann (9/2010)

Afrika als kernwaffenfreie Zone: nach dreizehn Jahren tritt der "Vertrag von Pelindaba" in Kraft, Thomas Mättig (2009)

The African Union and security sector reform: a review of the post-conflict reconstruction & development (PCRD) policy, Medhane Tadesse (2010)

Ostafrika

The role of regional and international organizations in resolving the Somali conflict: the case of IGAD, Kidist Mulugeta (2010)

Sudan und Somalia – Weichensteller am Horn von Afrika, Annette Weber; Anja Dargatz (2010)
Englische Version: Sudan and Somalia: linchpins on the Horn of Africa

Westafrika

Nach der Regierungsbildung in Guinea: neue Hoffnung für die Demokratie?, Jens-Uwe Hettmann (2010)

Nach dem Massaker von Conakry: Herrschaft der Kriegerkaste oder nachholende Demokratisierung?, Jens-Uwe Hettmann (2009)

Rôle des Forces de Sécurité dans le processus électoral: cas de six pays de l'Afrique de l'Ouest, Mathias Hounkpe; Alioune Badara Gueye (2010)
Englische Version: The role of security forces in the electoral process: the case of six West African countries

Guinea-Bissau und die Konfliktregion an der Westspitze Afrikas: politischer Stillstand und risikoreiche internationale Verwicklungen, Friedrich Kramme-Sternmose; Pascal Sambou (2009)

Religiöser Konflikt und politisches Versagen in Nigeria, Thomas Mättig (2010)

ECOWAS auf dem Prüfstand: Stärken und Grenzen regionaler Sicherheitspolitik in Westafrika, Sebastian Sperling (2011)
Englische Version: ECOWAS in crisis mode: strengths and limits of regional security policy in West Africa

Staatsfeinde Nummer eins?: Organisierte Kriminalität gewinnt Einfluss in Westafrika, Sebastian Sperling (2010)

Le rôle de la CEDEAO dans la gestion des crises politiques et des conflits: cas de la Guinée et de la Guinée Bissau, Gilles Olakounlé Yabi (2010)
Englische Version: The role of ECOWAS in managing political crisis and conflict: the cases of Guinea and Guinea-Bissau

Südliches Afrika

The role of SADC in managing political crisis and conflict: the cases of Madagascar and Zimbabwe, Gavin Cawthra (2010)

Security and democracy in Southern Africa, ed. by Gavin Cawthra (2007)

Auf der Suche nach Kontrolle: die politische Krise in Madagaskar 2009/2010, Constantin Grund (2010)

Die Publikationen stehen in der digitalen Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung zur Verfügung:
<http://library.fes.de/inhalt/digital/fes-publikation.htm>.

Impressum

ISBN: 978-3-86872-753-1

Publiziert von:

Friedrich-Ebert-Stiftung,
Abteilung für Internationale
Entwicklungszusammenarbeit,
Referat Afrika, Hiroshimastraße 17,
10785 Berlin, Deutschland

Herausgeber:

Manfred Öhm, Sebastian Sperling,
Arne Schildberg, Peer Teschendorf

Fotos:

Evelyn Ehrlinspiel, Anne Grunewald

Layout:

Werbestudio Zum weissen Roessl,
Schäpe 33-34, 14547 Beelitz OT Schäpe

Print:

Media-Print Informationstechnologie GmbH,
Paderborn

Gedruckt auf RecyStar Polar, 100 %
Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem
blauen Umweltengel

Copyright 2011: Friedrich-Ebert-Stiftung,
Abteilung für Internationale Entwicklungs-
zusammenarbeit, Referat Afrika

Die in dieser Publikation zum Ausdruck
gebrachten Ansichten sind nicht notwendiger-
weise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

