

## **EU, AU, NATO und UNO: Partner für Krisenmanagement in Afrika?**

Gerald Hainzl

### Einleitung

Afrika war während der letzten 15 Jahre eine Herausforderung für das internationale Krisenmanagement, wobei vor allem die UNO die Hauptlast trug und daher eine besondere Rolle innehatte. Vor dem Hintergrund jener Konflikte, die sich ab Mitte der 1990-er Jahre gewaltsam entluden (wie z.B. Sierra Leone, Côte d'Ivoire, Ruanda, aber auch Sudan, Somalia und Demokratische Republik Kongo) und das mediale Bild des Kontinents prägten, konnten durchaus Erfolge verzeichnet werden (Mozambique, Namibia), die in einer kurzfristigen, tempozentrierten Sichtweise oftmals wenn nicht vergessen, so doch verdrängt werden. Die Rolle und das Engagement der EU war demgegenüber nur von sehr geringer Intensität, da die ehemaligen Kolonialmächte Afrika-Politik nach wie vor als nationale Angelegenheit betracht(et)en und eine Europäisierung nur sehr zaghafte stattfand, während die NATO erst in jüngster Zeit Afrika „entdeckt“ hat. In Afrika selbst begann eine Auseinandersetzung mit gemeinsamem Krisenmanagement im Jahr 2002 durch die Gründung der Afrikanischen Union (AU) als Nachfolgeorganisation der Organisation Afrikanischer Einheit (OAU). Mit der Implementierung des *Peace and Security Council* (PSC) wurde jener institutionelle Rahmen geschaffen, der Krisenmanagement möglich machen soll. Die Voraussetzungen und Möglichkeiten der einzelnen Organisationen sind daher dementsprechend unterschiedlich, wobei die Unterschiede nicht nur im institutionellen Aufbau und in der institutionellen Zusammenarbeit zu suchen sind, sondern durchaus auch im Bereich unterschiedlicher Interessen in und an Afrika.

Während des Kalten Krieges wurden gewaltsame Auseinandersetzungen vorwiegend entlang ideologischer Trennlinien konstruiert und gefördert, gleichzeitig aber auch scheinbar das Ausbrechen von Konflikten entlang anderer Trennlinien verhindert, die in den gegenwärtigen Konflikten zur

Konstruktion von Identitäten verwendet werden. Vor allem Religion<sup>179</sup> und Ethnizität/ethnische Identität haben für die Mobilisierung einzelner Gruppierungen eine bedeutende Funktion übernommen.<sup>180</sup> Die Konstruktion von Identitätsgegensätzen zur Begründung gewaltsamer Auseinandersetzungen und der Durchsetzung von Interessen im Feld der Macht war ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre nicht alleine für die veränderten Rahmenbedingungen verantwortlich. Die externen Interessen bzw. deren Umsetzungen waren von der veränderten internationalen politischen Situation ebenso betroffen. Die Auswirkungen betrafen daher fast zwingend das Engagement externer Akteure. Ambitionierte afrikanische Projekte wie die vom damaligen südafrikanischen Vizepräsidenten Thabo Mbeki zur Diskussion gestellte *African Renaissance* wurden außerhalb Afrikas sehr positiv aufgenommen.<sup>181</sup> Obwohl in Afrika selbst kritisch aufgenommen, waren sie doch Vorboten jenes Konzeptes, das sich derzeit als *African Ownership* im politischen Diskurs manifestiert.

### Die UNO und Afrika

Die UNO hat von den zur Diskussion stehenden Organisationen die längste Tradition im militärischen Krisenmanagement in Afrika. In der Phase der politischen Dekolonisierung des Kontinents fand die *UN Operation in the Congo* (ONUC, von 1960 bis 1964) statt, um die territoriale Integrität des Landes zu halten.<sup>182</sup> Ein starker Anstieg der Anzahl der UNO-Missionen in Afrika begann nach dem Ende des Ost-

---

<sup>179</sup> Zur Bedeutung von Religion in der Identitätsbildung und damit als sicherheitspolitischer Faktor siehe STEINER, Peter J.: Religion als Dynamisierungs- und Machtfaktor in politischen Prozessen und in Konflikten. Dissertation Universität Wien 2004.

<sup>180</sup> Vgl. HAINZL, Gerald: Afrikanische Konflikte – Konflikte in Afrika. In: FEICHTINGER, Walter (Hrsg.): Afrika im Blickfeld. Kriege – Krisen – Perspektiven. Baden-Baden 2005, S. 11–17.

<sup>181</sup> Eine gute Einführung zu diesem Konzept bietet die Rede von Thabo Mbeki an der Universität der UNO am 9. April 1998. MBEKI, Thabo: *The African Renaissance. South Africa and the World*. Offizielle Homepage der *United Nations University* (UNU) <http://www.unu.edu/unupress/mbeki.html> [24. April 2006]

<sup>182</sup> Offizielle Homepage der Vereinten Nationen. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/-timeline/pages/onuc.html> [24. April 2006].

West-Konflikts in den 1990er Jahren und setzt sich in der ersten Dekade des neuen Jahrhunderts nahtlos fort.<sup>183</sup>

Gegenwärtig finden UNO Peacekeeping Missionen im Sudan (UNMIS), in Burundi (ONUB), in Côte d'Ivoire (UNOCI), in Liberia (UNMIL), in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC), in Westsahara (MINURSO) und an der Grenze zwischen Eritrea und Äthiopien (UNMEE) statt. Das Engagement der UNO lässt sich aber auch an Zahlen festmachen. Im Budgetjahr von Juli 2005 bis Juni 2006 wendet die UNO ca. 3,4 Mrd. US-\$ oder 64,15% der Gesamtausgaben für *Peacekeeping* für ihre afrikanischen Missionen auf.<sup>184</sup>

## Die Afrikanische Union

Die AU hat seit ihrer Gründung 2002 eine Entwicklung genommen, die einerseits selbst Skeptiker positiv bewerten müssen und andererseits selbst von Optimisten nicht erwartet wurde. Die AU wurde als Faktor erstmals 2003 sichtbar, als ihre Soldaten auf Bitten der Übergangsregierung von Burundi im Rahmen der *African Union Mission in Burundi* (AMIB) zu einem Einsatz autorisiert wurden. Sie haben dabei – bei aller möglichen Kritik – wesentlich zur Stabilisierung des Landes beigetragen. AMIB war aber nicht nur für die Stabilität Burundis von Bedeutung, sondern auch für die AU der erste Testfall. Der insgesamt erfolgreiche Verlauf von AMIB wirkte sich auf die AU positiv aus und verstärkte die Integrationsbemühungen der Organisation, besonders in Bezug auf die Implementierung des *Peace and Security Council* (PSC)<sup>185</sup>. Außerhalb Afrikas änderte sich die Wahrnehmung ebenfalls.

---

<sup>183</sup> Vgl. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/timeline/pages/timeline.html> [24. April 2006].

<sup>184</sup> Zur Berechnung wurden die Zahlen der *Background Note* vom 31. März 2006 herangezogen: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.html> [24. April 2006].

<sup>185</sup> Der PSC wurde mit dem *Protocol Relating to the Peace and Security Council* bereits mit der Gründung der AU 2002 vorbereitet und wurde bis 26. Dezember 2003 ratifiziert. Am 25. Mai 2004 nahm der PSC offiziell seine Arbeit auf. Vgl. *Solemn Launching of the Peace and Security Council*. Offizielle Homepage der Afrikanischen Union. [http://www.africa-union.org/root/au-/organs/The\\_Peace\\_%20and\\_Security\\_Council\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au-/organs/The_Peace_%20and_Security_Council_en.htm) [9. Mai 2006]

Die Glaubwürdigkeit der AU als kontinentale Organisation, die gewillt ist, ihre Absichten zur Konfliktbearbeitung umzusetzen, wurde gestärkt. 2004 folgte mit der African Union Mission in Sudan (AMIS) ein weiteres Engagement der AU, mit der Aufgabe, den Waffenstillstand zwischen der sudanesischen Regierung und den Rebellenorganisationen in Darfur zu überwachen.

Die Friedenssicherung in Afrika durch afrikanische Organisationen beschränkt sich nicht nur auf die AU. Mit NEPAD<sup>186</sup> (*New Partnership for Africa's Development*) kann durch Mechanismen wie den *African Peer Review Mechanism* (APRM) entscheidend zur Friedenssicherung beigetragen werden, obwohl die wichtigste Zielsetzung dieses Programms und damit der Fokus der Arbeit auf nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung beruht. Durch den internationalen Trend, Sicherheit und Entwicklung nicht getrennt, sondern als notwendige gemeinsame Voraussetzungen zur Überwindung und Verhinderung von gewaltsamen Konflikten zu betrachten, könnte NEPAD künftig eine bedeutendere Rolle zukommen.

Die AU kann friedenserhaltende bzw. friedensschaffende Aufgaben an die von ihr anerkannten *Regional Economic Communities* (RECs)<sup>187</sup> delegieren bzw. auf regionale Mechanismen zurückgreifen. Die regionale Integration scheint in Westafrika bzw. im südlichen Afrika am weitesten fortgeschritten zu sein. Die *Economic Community of West African States* (ECOWAS) und die *Southern African Development Community* (SADC) sind bemüht, ihre Aktivitäten in Richtung vertrauensbildende Maßnahmen und Friedenssicherung durch Kooperation durchaus erfolgreich auf- bzw. auszubauen. In Nordostafrika

---

<sup>186</sup> NEPAD wurde 2001 geschaffen, um sozialen und ökonomischen Problemen wie Armut, Unterentwicklung und der Marginalisierung Afrikas entgegenwirken. Daneben existiert mit dem APRM (*African Peer Review Mechanism*) eine politische Komponente. Detaillierte Informationen finden sich auf der offiziellen Homepage von NEPAD. <http://www.nepad.org>. [8. Mai 2006].

<sup>187</sup> Die RECs werden auch als *Sub-Regional Organisations* (SROs) bezeichnet. Obwohl die Bezeichnung SRO einer umfassenden politischen regionalen Integration eher gerecht werden würde, hat sich dieser Begriff aber noch nicht gegen den ökonomisch determinierten Terminus REC durchgesetzt.

versucht die *Inter-Governmental Authority on Development* (IGAD) durch den Aufbau eines *Early Warning Systems* vor allem grenzübergreifende lokale Konflikte frühzeitig erkennen und entschärfen zu können.

Künftige militärische Aufgaben der AU sollen durch die *African Standby Force* (ASF) wahrgenommen werden, die von den RECs<sup>188</sup> jeweils in Brigadestärke bereitgestellt und bis 2010 für das gesamte Aufgabenspektrum (von Beratungstätigkeiten für politische Missionen bis zur Verhinderung von Genoziden) einsetzbar sein sollen.<sup>189</sup>

#### Die Entwicklung der Afrika-Politik der EU

Abgesehen von den ehemaligen Kolonialmächten, die zum Teil nach wie vor besondere Beziehungen zu ihren ehemaligen Kolonien unterhalten, erscheint das europäische Interesse an Afrika – gemessen an anderen Regionen – relativ gering. So sind es auch das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland sowie Frankreich und Belgien, denen manchmal unterstellt wird, mit der EU nationale Interessen umsetzen – also europäisieren – zu wollen bzw. die europäische Afrika-Politik voran zu treiben, während für Staaten ohne koloniale Vergangenheit Afrika keineswegs weit oben auf ihrer Prioritätenliste steht. Trotzdem hat die EU eine Gemeinsame Afrika-Strategie<sup>190</sup> entwickelt, die in den kommenden Jahren umgesetzt werden soll und in welche alle Programme der letzten Jahre integriert sind. Die Afrika-Politik der EU muss jedoch auch im Kontext und als Antwort auf die geänderte politische Situation nach dem Zerfall der Sowjetunion und ausgelöst durch den Genozid in Ruanda Mitte der 90er Jahre gesehen werden. Erste tatsächliche gemeinsame, politische Akzente setzt die EU

---

<sup>188</sup> Im Fall der *Eastern African Standby Brigade* (EASBRIG) sind die Truppensteller allerdings nicht einer REC zuordenbar.

<sup>189</sup> DE CONING, Cedric: *Refining the African Standby Force concept*. Homepage des *Training for Peace Programme* (TFP) [http://www.trainingforpeace.org/pubs/accord-ctrends204/CT2\\_2004%20PG%2020-26.pdf](http://www.trainingforpeace.org/pubs/accord-ctrends204/CT2_2004%20PG%2020-26.pdf)

<sup>190</sup> *Commission of the European Communities*. 2005. *EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development*. SEC (2005)1255.

mit der Europäischen Sicherheitsstrategie<sup>191</sup> sowie der Strategischen Partnerschaft mit Afrika<sup>192</sup>.

Eine wesentliche Grundlage der EU-Politik gegenüber Afrika lässt sich aus der Europäischen Sicherheitsstrategie ableiten, deren Zielsetzung, kritisch betrachtet, allerdings hauptsächlich die Sicherheit der Union betrifft. Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, das Scheitern von Staaten, regionale Konflikte und organisierte Kriminalität werden als Hauptbedrohungen für Europa aufgefasst. Da europäische Interessen umgesetzt werden können und Sicherheit als Grundvoraussetzung für Entwicklung gilt, ist es nur naheliegend, dass die EU ihr Engagement in einer Euro-Afrikanischen Partnerschaft formuliert und ihre Afrika-Strategie dahingehend ausrichtet. Eine Strategische Partnerschaft zwischen der EU und Afrika<sup>193</sup> könnte auf politischer Ebene ein erster Schritt in einen partnerschaftlichen Dialog sein, der frei von Konzeptionen vergangener Programme ist, die von den afrikanischen Partnern zum Teil als paternalistisch empfunden wurden. Die Formulierung *EU and Africa* wirft weiters in kritischer Lesart die Frage auf, warum die Partnerschaft nicht von Union zu Union (EU mit AU) entwickelt werden soll, sondern für den afrikanischen Partner stattdessen die geographische Bezeichnung gewählt worden ist.

#### Das Afrika-Engagement der NATO

Eine Rolle der NATO in Afrika wird seit einiger Zeit diskutiert. Vor allem aus den Strategien zum Kampf gegen den Terrorismus könnten Einsätze in Afrika vertreten werden, da argumentiert werden kann, dass terroristische Aktivitäten von instabilen Staaten bzw. Regionen des Kontinents ausgehen können. Die öffentlichen Äußerungen von NATO-Vertretern seit 2004 sehen jedoch für die nahe Zukunft nur eine begrenzte Rolle für die NATO, die sich im Wesentlichen auf

---

<sup>191</sup> Europäische Union. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, Dezember 2003.

<sup>192</sup> Council of the European Union. *The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*. December 2005.

<sup>193</sup> *The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*. 15961/05 (Press 367). Brussels, December 2005.

Ausbildungsunterstützung der AU beschränken sollte.<sup>194</sup> General James Jones (*Supreme Allied Commander, Europe – SACEUR*) sieht allerdings Afrika als eine Herausforderung für die Sicherheit und damit als Betätigungsfeld für die NATO, falls Armutsbekämpfung und die Umsetzung rechtstaatlicher Prinzipien nicht in geeignetem Umfang stattfinden.<sup>195</sup> Die Schaffung der Schnellen Eingreiftruppe (NATO *Response Force – NRF*), deren Einsatzfähigkeit auf den Kapverdischen Inseln im Rahmen der Übung 'Livex 06' getestet werden soll, würde Operationen in Afrika grundsätzlich möglich machen.

Die NATO engagiert sich bereits seit April 2005 in Afrika. Die logistische Unterstützung der AU in Darfur durch Kräfte der NATO in den Bereichen Planung und Logistik wurde entschieden. US-Außenministerin Condoleezza Rice beantwortete eine diesbezügliche Frage bei einer Pressekonferenz in Vilnius, Litauen, am 21. April 2005 folgendermaßen: „*If there is a request, I would hope that NATO would act favorably.... And if asked, I would hope that NATO would be prepared to be a part of that.*“<sup>196</sup> Eine Entscheidung der NATO, auch Truppen in Darfur einzusetzen, wird zwar seit April 2005 in den Medien kolportiert, aber auch ein Jahr später wird von Seiten der NATO betont, dass logistische Unterstützung gewährt und Personal zur Unterstützung entsendet wird, ein Einsatz von NATO-Truppen jedoch nicht zur Debatte steht.

#### Die Möglichkeiten partnerschaftlicher Zusammenarbeit

Nach Kolonisierung, Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit beginnt sich im gegenwärtigen Diskurs über so genannte gemeinsame entwicklungs- und demokratiepolitische Ziele in Afrika zwischen afrikanischen Organisationen bzw. Staaten und deren außer-

---

<sup>194</sup> NATO *Parliamentary Assembly*. 13–14 November 2004 – *Summary of the meeting of the Political Committee* <http://www.nato-pa.int/default.asp?shortcut=591&printable> [28. April 2005].

<sup>195</sup> NATO *Parliamentary Assembly*, 16 November 2004 – *Press Communiqué*.

<sup>196</sup> *Press Availability at the NATO Ministerial. Secretary Condoleezza Rice*. Vilnius, Lithuania 21 April 2005. Offizielle Homepage des US *Department of State* <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/45017.htm> [28. April 2005].

afrikanischen Pendanten der Begriff Entwicklungspartnerschaft zu etablieren. In der Beschreibung der politischen Zusammenarbeit findet der Begriff „Partnerschaft“ nach und nach Verwendung und findet auch in einer strategischen Zusammenarbeit der Europäischen mit der Afrikanischen Union seinen Ausdruck. Daher verwundert es wenig, wenn Partnerschaft in Zusammenhang mit Krisenmanagement ebenfalls immer öfter thematisiert wird. Natürlich werden dadurch mehrere Fragen aufgeworfen: Beruht die Zusammenarbeit tatsächlich auf langfristigen stabilen Partnerschaften oder sind es lediglich Überschneidungen der Interessen, die Organisationen und Staaten zusammenarbeiten lassen? Welche Gründe werden für eine Zusammenarbeit vorgebracht und wie ist diese strukturiert? Haben tatsächlich alle daran Beteiligten die gleichen Möglichkeiten zur Partizipation oder dient die „Partnerschaft“ lediglich zur Umsetzung eigener Interessen mit möglichen positiven Effekten auf den Partner?

Abhängig von den Positionen, die eingenommen werden, um das Krisenmanagement zu analysieren, können die Ergebnisse erheblich variieren. Würde nur ein gewaltsamer Konflikt an sich Thema sein und das nötige Krisenmanagement diskutiert werden, wären im Sinne einer Partnerschaft nur folgende Fragen zu stellen: Welche Kräfte und Mittel müssen eingesetzt und welche Maßnahmen vollzogen werden, um effektives Krisenmanagement durchführen zu können und wer verfügt in welchem Ausmaß über die geeigneten Voraussetzungen, Kräfte und Mittel zur Verfügung zu stellen, um jene Maßnahmen auch umzusetzen?

Allerdings ist internationales Krisenmanagement weit davon entfernt, auf gewaltsame Konflikte aufgrund solcher Fragestellungen zu antworten. Langfristige Partnerschaften wurden in aller Regel bisher nicht geschlossen. Vielmehr werden Partnerschaften suggeriert, um eigene Interessen um- und durchzusetzen. Die Unterstützung von MONUC durch die EU im Rahmen der Operation 'Artemis' kann als Partnerschaft zwischen UNO und EU verstanden werden, die Demokratischen Republik Kongo (DRC) auf dem Weg zu gewaltlosen Konfliktlösungsmechanismen zu unterstützen. Eine etwas andere Perspektive kommt zum Vorschein, wenn die Operation 'Artemis' in Bezug auf die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

(ESVP) betrachtet wird. Dann erscheint der Einsatz in der DRC eher als Katalysator für die Weiterentwicklung der europäischen Integration. Daneben wurde noch eine Reihe weiterer möglicher Erklärungsversuche aufgeworfen. Gründe und Begründungen lassen sich *ex post* in einer großen Anzahl finden und in analytische Schemata einfügen und haben möglicherweise alle Anspruch auf Gültigkeit.

Ein Vorschlag zur Analyse der Zusammenarbeit wäre, weder institutionelle/institutionalisierte Partnerschaften in den Vordergrund zu rücken, noch zu versuchen, die Interessen der jeweiligen Organisationen bzw. in ihnen vertretener Staaten zu untersuchen, sondern in einem gegebenen Konflikt das internationale Krisenmanagement kritisch zu beleuchten. Ein Beispiel dafür kann der Konflikt zwischen der sudanesischen Regierung und den Rebellen Gruppen in Darfur sein. Unter dem Eindruck der Krise in Darfur rückte internationales Krisenmanagement in Afrika im Jahr 2005 vermehrt in den Fokus des sicherheitspolitischen Diskurses und der sicherheitspolitischen Analyse. Die Europäische Union, die Afrikanische Union, die UNO und die NATO engagieren sich im Sudan und versuchen, ihre jeweiligen Programme und Konzepte gemäß ihrer organisatorischen Traditionen umzusetzen, jedoch in Kooperation mit den jeweils anderen Organisationen.

Die AU stellt über 7000 Soldaten für das militärische Krisenmanagement in Darfur. Unterstützung erhält sie dabei von der EU, die der *African Ownership* nicht nur verbale, sondern über die *African Peace Facility (APF)*<sup>197</sup> auch finanzielle Hilfe zukommen lässt. Die NATO engagiert sich seit Mai/Juni 2005 ebenfalls in Darfur, nachdem die AU durch ihren Kommissionsvorsitzenden Alpha Oumar Konaré um logistische Unterstützung gebeten hatte, um die Sicherheitslage kontrollieren zu können.<sup>198</sup> Die NATO wird ein Jahr später ihr Engagement in Darfur erhöhen, allerdings keine Truppen entsenden. Javier Solana,

---

<sup>197</sup> Zur APF siehe eingehend WADLE, Sebastian/SCHUKRAFT, Corina: *Die Peace Facility for Africa – Europas Antwort auf die Krisen in Afrika?* IPG 4/2005. S. 99–119.

<sup>198</sup> Vgl. MARC, John: *African Union calls on NATO for fast Darfur help*. In: *Sudan Tribune*, 17 May 2005. Homepage des Sudan Tribune. [http://www.sudantribune.com/article.php3?id\\_article=9620](http://www.sudantribune.com/article.php3?id_article=9620) [20. Mai 2005].

Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, stellte in Zusammenhang mit dem Engagement der NATO in Darfur fest, dass sich Duplizierungen vermeiden lassen, wenn im Vorfeld diesbezügliche Absprachen getroffen werden.<sup>199</sup> Die UNO könnte ihr Engagement im Sudan im Rahmen von UNMIS auf Darfur ausweiten und AMIS in ihre Mission überführen, wie es auch mit AMIB und ONUB in Burundi der Fall war. AU, EU, NATO und UNO zeigen im Sudan jedenfalls, dass eine partnerschaftliche Zusammenarbeit dieser Organisationen im Krisenmanagement in Afrika möglich ist und jeder Partner einen wertvollen Beitrag leisten kann.

---

<sup>199</sup> Vgl. ebd.