

Warum über die zukünftigen Konflikte reden und nicht über die gegenwärtigen? Was ist mit Somalia? In den Jahren 1991 bis 1993 hatte man die Schlagzeilen in den Zeitungen über General Aidid und Mogadischu. Und heute? Keine Zeile. Immer noch werden dort jeden Tag Leute umgebracht. Mogadischu ist geteilt. Wenn man vom Flughafen in das Zentrum will, muß man zweimal die Autos wechseln. Ein Staat ist verschwunden. Es gibt keine Regierung mehr, und keiner spricht von Somalia, obwohl sich seit 1990, das ist jetzt 15 Jahre her, nichts geändert hat. Was ist mit Darfur, mit Kongo?

Die UN ist doch dort.

Was ist mit der Tatsache, daß wir bis heute nicht wissen, wer die Maschine mit den beiden Hutu-Chefs in die Luft gejagt hat. Es gibt einen Bericht der UN, es gibt einen Bericht des französischen Senats, einen Bericht aus Belgien und einen der Organisation für Afrikanische Einheit. Keiner erwähnt, wer das Flugzeug gesprengt hat.

Aber das ist Rwanda, ein Konflikt aus der Vergangenheit.

Aber es ist ein Konflikt, der unserer Aufmerksamkeit verdient. Warum haben Sie sich für Jugoslawien interessiert und nicht für das, was in Afrika passierte?

Aber was ist nun mit Sudan? Dies scheint doch eine ernste Krise zu sein, um die wir uns jetzt kümmern sollten.

Und wie kommt es, daß niemand etwas tut?

Wie kommt es, daß die Vereinten Nationen nichts tun?

Nun, das ist die Krise der Vereinten Nationen. Da sind wir uns einig. Die UN durchlaufen eine Krise.

Was muß getan werden? Werden die Vereinten Nationen irrelevant werden? Ist das die Folge dieser Krise?

Nein, ich glaube, daß wir früher oder später starke Vereinte Nationen brauchen. Vielleicht werden wir neue Vereinte Nationen haben, in 20, 30 oder 40 Jahren.

Wenn es aber nicht eintrifft, werden die UN verschwinden?

Sie werden vielleicht bestehen bleiben, aber als eine schwache Organisation. Wer spricht zum Beispiel über die Organisation Amerikanischer Staaten? Wir hatten gerade die Wahl des neuen Generalsekretärs und niemand hat sich dafür interessiert. Und dies ist die älteste internationale Organisation, gegründet Ende des 19. Jahrhunderts. Keiner redet über sie.

Aber dann ist doch die entscheidende Frage, wie man es schaffen kann, die Menschen davon zu überzeugen, daß sie die UN brauchen, eine reformierte UN?

Man muß die Leute mit simplen Argumenten überzeugen. Etwa indem man sagt: Dein lokales Problem wird wegen der Globalisierung morgen nicht mehr auf lokaler Ebene zu lösen sein, sondern nur auf internationaler. Das heißt konkret, daß zum Beispiel eine Veränderung des Hamburger Hafens nicht mehr möglich sein wird ohne die Zustimmung dieser oder jener internationalen Organisation. Das kann durchaus passieren in den nächsten 50 Jahren.

Das heißt, wird brauchen mehr demokratische Staaten mit einer starken Zivilgesellschaft, die ihren Regierungen sagen, wie sie in den UN entscheiden sollen?

Für mich ist es wichtig, daß alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise partizipieren können, auch wenn sie kein demokratisches System haben. Die Frage nach Demokratie ist eine neue Frage, sie kam erst nach dem Ende des Kalten Krieges auf. In der Charta taucht das Wort Demokratie keinmal auf. Und dann gibt es da noch Artikel 2, Absatz 7, der besagt, daß die UN sich nicht in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedstaats einmischen dürfen. Bis vor kurzem waren noch die Hälfte der UN-Mitgliedstaaten keine Demokratien. Ich bin für Demokratie. Aber ich glaube, man muß ebenso viel Aufmerksamkeit auf die globale Demokratie, auf die Demokratisierung der internationalen Beziehungen lenken, wie auf die Demokratie in den Mitgliedstaaten. Jedenfalls sollte nicht das Argument vorgebracht werden, wir können erst über globale Demokratie sprechen, wenn alle Mitgliedstaaten demokratisch sind.

Aber im Fall Darfur sind es die wenig demokratischen Staaten China und Rußland, die eine Intervention oder Sanktionen verhindern.

Ich sage nicht, daß es in der Verantwortung von A, B oder C liegt. Das Ergebnis ist, daß die UN nicht in der Lage sind, das Problem zu lösen.

Aber es sind doch die Mitgliedstaaten, die nicht ...

Das stimmt, aber es gibt immer noch die Organisation.

Das ist das Dilemma. Die Mitgliedstaaten wollen es nicht, und die UN müssen als Sündenbock herhalten.

Sie waren sehr oft Sündenbock, das stimmt. Vielleicht ist das eine der Rollen der Vereinten Nationen, Sündenbock zu sein. Wenn ein Mitgliedstaat beschließt, nicht zu handeln, sagt er: Wir geben den UN ein Mandat. Und er weiß genau, daß die UN die Aufgabe nicht erfüllen können. Sie haben nicht die finanziellen Ressourcen, nicht die Infrastruktur, um diese Art Aufgaben zu erfüllen.

Ist das eine wichtige, eine notwendige Rolle, die die Vereinten Nationen übernehmen müssen?

Das sage ich nicht. Aber wenn zum Beispiel ein Land verbal angegriffen wird, wird das Land reagieren. Wenn man die UN attackiert, kann sie nicht reagieren. Sie werden nur sagen, das liegt nicht in unserer Verantwortung, sondern in der der Mitgliedstaaten.

Haben die UN ein PR-Problem?

Nicht die UN haben ein Problem, sondern die Mitgliedstaaten, was darin liegt, daß sie sich nicht wirklich für internationale Beziehungen interessieren. Das ist ein echtes Problem. Ich kann verstehen, daß ein Politiker, der an seiner Wiederwahl interessiert ist, sich um Innenpolitik kümmern muß. Die meisten Staaten – von wenigen Ausnahmen abgesehen – sind nicht an internationalen Fragen interessiert.

Aber sie müssen doch die Probleme auf der internationalen Ebene lösen. Es gibt keine andere Möglichkeit.

Die einzige Möglichkeit ist, den Staaten klar zu machen: kümmert euch um Managua, um Honduras. Wenn ihr euch um internationale Belange kümmert, seid ihr in der Lage, in der Globalisierung eine Rolle zu spielen. Wenn nicht, werdet ihr durch eure Passivität die Gestaltung der Globalisierung einer Supermacht überlassen oder einer Gruppe transnationaler Konzerne.

Sehen Sie die Tendenz, daß verstärkt auf bi- oder trilaterale Beziehungen übergegangen wird, daß in Koalitionen der Willigen globale Politik betrieben wird, anstatt die UN zu nutzen,?

Mit Koalitionen der Willigen kann man die Globalisierung nicht gestalten. Globalisierung ist eben global, also brauchen wir auch einen globalen Ansatz. Mit anderen Worten: die UN oder das Konzept der internationalen Organisation wird durch die Globalisierung gerettet.

Wie werden sich die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und den Vereinten Nationen entwickeln?

Bis auf weiteres nicht sehr gut.

Glauben Sie, daß die UN für die USA ein Instrument zur Konfliktlösung bleiben werden?

Ich pflege meine Vorträge immer mit einer Prise Optimismus zu beenden und verweise darauf, daß Woodrow Wilson den Völkerbund gegründet hat. Und Präsident Roosevelt schuf die Vereinten Nationen. Es gibt also keinen Grund, warum nicht in den nächsten vier, acht, zwölf oder sechzehn Jahren nicht einmal wieder ein amerikanischer Präsident kommen wird, der an den multilateralen Ansatz glaubt, der an neue Vereinte Nationen glaubt und dazu beiträgt, neue UN zu schaffen, die in der Lage sein werden, die Probleme der internationalen Gemeinschaft zu lösen. Ein optimistischer Ansatz. □

* Bericht des UN-Generalsekretärs Kofi Annan, In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, UN-Dok. A/59/2005, v. 21.3.2005.

** Boutros Boutros-Ghali, Unvanquished. A U.S. – U.N. Saga, New York 1999; auf Deutsch: Hinter den Kulissen der Weltpolitik. Die UNO – wird eine Hoffnung verspielt? Bilanz meiner Amtszeit als Generalsekretär der Vereinten Nationen, Hamburg 2000.

Verhärtete Fronten

Weiterhin Stillstand bei der Westsahara-Frage

MARTIN PABST

Die mit Resolution 690 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 29. April 1991 beschlossene Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) hat bis heute den in ihrem Namen enthaltenen Auftrag nicht erfüllt¹. Grundlage des in der Resolution enthaltenen Regelungsplans der Vereinten Nationen für die ehemalige Kolonie »Spanische Sahara« (UN Doc. S/21360, S/22464 mit Corr. 1) war die Identifizierung der Abstimmungsberechtigten auf der Grundlage der letzten spanischen Volkszählung von 1974 und die Durchführung eines Referendums über die Zugehörigkeit zu Marokko oder die Bildung eines eigenständigen Staates. Die ehemalige spanische Provinz war nach militärischer Besetzung von Februar 1976 bis August 1979 von Marokko und Mauretanien verwaltet worden und wird seitdem von Marokko verwaltet. Als ursprünglicher Termin für die Abstimmung war der Januar 1992 vorgesehen. 13 Jahre später hat noch immer keine Abstimmung stattgefunden, und sie scheint weiter entfernt denn je.

Die Lage

Zum einen konnten die Konfliktparteien – das Königreich Marokko und die Volksfront für die Befreiung von Saguia el-Hamra y Río de Oro (POLISARIO) – keine Einigkeit über das Prozedere der Identifizierung abstimmungsberechtigter Saharauer und die Auslegung der Kriterien erzielen, zum anderen erwiesen sich die erforderliche Zustimmung beider Parteien zu jedem Umsetzungsschritt und das Fehlen jeglicher Zwangsmittel zur Durchsetzung des Planes als unüberbrückbare Hindernisse.

Erst im August 1994 konnte die Identifizierung beginnen, bereits zwei Jahre später setzte sie der UN-Sicherheitsrat im Mai 1996 auf Empfehlung des Generalsekretärs auf unbestimmte Zeit aus, da die POLISARIO sich kategorisch gegen die Einbeziehung von drei überwiegend in Marokko ansässigen Unterstämmen wehrte. Dem 1997 zum Persönlichen Gesandten (Personal Envoy) des UN-Generalsekretärs ernannten James A. Baker III gelang es, die Konfliktparteien zu Gesprächen zusammenzubringen. Im September 1997 vermittelte Baker das »Abkommen von Houston« (S/1997/742 v. 24.9.1997), in dem ein Kompromiß über die Identifizierung der drei umstrittenen Unterstämme und ein Verhaltenskodex für die Übergangsphase vor dem Referendum vereinbart wurden.

Nach weiteren Verzögerungen wurde am 15. Juli 1999 eine erste provisorische Wählerliste mit 84 251 Namen veröffentlicht. Die zweite Registrierungsphase, die die Angehörigen jener drei umstrittenen Unterstämme betraf, wurde am 17. Januar 2000 abgeschlossen. Von 51 220 angehörten Bewerbern wurden lediglich 2135 anerkannt. Die Gesamtzahl der Abstimmungsberechtigten stand damit bei 86 386. Marokko reagierte empört über die geringe Anerkennungsquote in der zweiten Phase, stellte die Neutralität der Identifizierungskommission und der von der POLISARIO gestellten beratenden Scheichs in Frage und forderte eine persönliche Verhandlung aller Berufungen unter Zulassung mündlicher Zeugnisse. Da nicht weniger als 131 038 Berufungen aus beiden Phasen vorlagen, war der Abschluß der Wähleridentifizierung in weite Ferne gerückt.

In seinem pessimistischen Bericht vom 17. Februar 2000 (UN Doc. S/2000/131) stellte UN-Generalsekretär Kofi Annan erstmals die Durchführung eines Referendums überhaupt in Frage. Denn Marokko drohte inzwischen offen, daß ein solches nicht stattfinden könne, wenn nicht »alle Saharauer« teilnehmen dürften. Im Gegenzug warnte



Dr. Martin Pabst, geb. 1959, Büro »Forschung und Politikberatung« in München, befaßt sich schwerpunktmäßig mit den politischen Entwicklungen im Mittelmeerraum und in Afrika.

die POLISARIO vor einer weiteren Verzögerung und drohte mit einer Wiederaufnahme des bewaffneten Kampfes. Der Generalsekretär bezweifelte außerdem, daß die Parteien das Ergebnis akzeptieren würden, da der auf der Grundlage von Kapitel VI der UN-Charta verabschiedete Regelungsplan keine Zwangsmittel zur Durchsetzung vorsah und marokkanische Unterstützerstaaten, wie das Ständige Mitglied des Sicherheitsrats Frankreich, Widerstand gegen ein solches Vorgehen signalisiert hatten.

Baker lud die Konfliktparteien sowie die Nachbarländer Algerien und Mauretanien im April 2000 zu Gesprächen ein und forderte sie auf, Alternativen zum Regelungsplan von 1991 zu entwickeln. Nach dem Prinzip, daß »nicht geregelt ist, was nicht endgültig geregelt ist«, sollte der Plan bis zu einem etwaigen Abschluß eines neuen Abkommens unverändert gültig bleiben. Die Parteien sollten also frei über alle Lösungsmöglichkeiten sprechen können, ohne befürchten zu müssen, die bisherige rechtliche Grundlage zu gefährden.

Baker strukturierte die Gespräche, indem er vier Optionen für ein Abkommen vorlegte:

1. Integration der Westsahara in das Königreich Marokko;
2. Unabhängigkeit der Westsahara;
3. Kompromißlösung zwischen diesen beiden Extremen;
4. Erfolgreiche Durchführung des Regelungsplans von 1991.

Baker ermunterte die Konfliktparteien zu einer einvernehmlichen politischen Lösung, die dem Versuch einer militärischen Lösung in jedem Fall vorzuziehen sei (UN Doc. S/2000/683).

Drei Gesprächsrunden im Sommer 2000 in London, Genf und Berlin brachten keinerlei Fortschritte. Die POLISARIO weigerte sich kategorisch, über irgendeine andere Lösung als den 1991 akzeptierten Regelungsplan zu sprechen. Marokko bekannte sich zwar grundsätzlich zu diesem Plan, hielt ihn jedoch wegen der aufgetretenen Schwierigkeiten für kaum noch durchführbar. In Berlin bot Rabat daher an, mit Unterstützung des UN-Generalsekretärs in einem »ehrlichen und offenen Dialog« jede andere Lösung zu diskutieren, die »Marokkos Souveränität und territoriale Integrität« respektiere und mit den »demokratischen und dezentralisierenden Prinzipien« übereinstimme, die Marokko auf seinem Staatsgebiet anstrebe. Dies lief auf eine ausgehandelte Autonomie der Westsahara innerhalb Marokkos hinaus. Erneut lehnte die POLISARIO Diskussionen über einen solchen Kompromiß kategorisch ab (UN Doc. S/2000/1029).

Das Klima zwischen den Konfliktparteien verschlechterte sich zum Jahreswechsel 2000/2001: Weder konnten die vorgesehenen vertrauensbildenden Maßnahmen, wie gegenseitige Verwandtenbesuche und Telefonverbindungen zwischen der Westsahara und den Flüchtlings-

lagern in Algerien, anlaufen noch zeigte sich die POLISARIO bereit, ihre noch an die 1500 völkerrechtswidrig festgehaltenen marokkanischen Kriegsgefangenen in absehbarer Zeit zu repatriieren. Nur nach und nach wurden einzelne Gruppen freigelassen. Auch über die Repatriierung der zwischen 110 000 und 165 000 Flüchtlinge in die Westsahara (die Angaben schwanken) wurde keine Einigkeit erzielt. Marokko bestand auf einer Rückkehr in die Heimatorte westlich des ›Hassan-Walls‹, während die meisten Flüchtlinge und die POLISARIO für eine Rückkehr in den Wüstenstreifen östlich des Befestigungswalls plädierten. Außerdem löste die durch die Westsahara führende Rallye Paris-Dakar im Januar 2001 Spannungen aus. Denn erstmals hatten die Organisatoren nur Marokko, nicht die ›Demokratische Arabische Republik Sahara‹ um Erlaubnis gebeten. Die POLISARIO bezeichnete dieses Vorgehen als Waffenstillstandsverletzung und drohte mit militärischen Gegenmaßnahmen. Sie schränkte die Bewegungsfreiheit der MINURSO ein, begann mit einer Mobilisierung ihrer Armee und rückte vorübergehend in Stellungen innerhalb der demilitarisierten Pufferzone entlang des ›Hassan-Walls‹ vor. Erst nach massivem Druck ihrer Unterstüztzerländer verzichtete die POLISARIO auf den Einsatz militärischer Mittel. Bis Ende Juli 2002 wurden die meisten Beschränkungen der MINURSO wieder aufgehoben. Kofi Annan beklagte ein Klima wachsenden Mißtrauens und zunehmender Verbitterung (UN Doc. S/2001/148).

Entwurf eines Rahmenabkommens

Da keine Einigung der Konfliktparteien in Sicht war, präsentierte Baker im Mai 2001 den Entwurf eines ›Rahmenabkommens über die Westsahara‹, das auf dem von ihm favorisierten ›dritten Weg‹ beruhte. Baker verabschiedete sich damit von dem Regelungsplan von 1991, wie der UN-Generalsekretär in seinem Bericht vom 20. Juni 2001 offen einräumte:

»... mein Persönlicher Gesandter ist zu dem Schluß gekommen, daß ernsthafte Zweifel darüber bestehen, ob der Regelungsplan in seiner derzeitigen Fassung in der Weise umgesetzt werden kann, daß er zu einer raschen, dauerhaften und abgestimmten Lösung des Westsahara-Konflikts führen wird. Ich stimme seiner Ansicht voll und ganz zu.²«

Im Entwurf dieses Rahmenabkommens wurde der Westsahara innere Autonomie einschließlich des Bereichs innere Sicherheit gewährt. Marokko sollte die Bereiche Außenpolitik, nationale Sicherheit, Verteidigung, Waffenproduktion und -einsatz sowie Abwehr secessionistischer Bestrebungen übertragen bekommen. Auch sollte das Gebiet unter der Flaggen-, Währungs-, Zoll-, Post- und Telekommunikationshoheit Marokkos stehen. Regierung und Parlament der Westsahara sollten ausschließlich von den bereits von den Vereinten Nationen anerkannten Abstimmungsberechtigten gewählt werden. Nach fünf Jahren sollte ein Referendum über den zukünftigen Status der Westsahara stattfinden. Als einziges Kriterium für die Teilnahme wurde ein mindestens einjähriger Aufenthalt auf dem Territorium genannt (UN Doc. S/2001/613, Annex I).

Diese Bestimmungen waren außerordentlich günstig für Marokko, eröffneten sie doch die Möglichkeit einer organisierten Zuwanderung zusätzlicher Abstimmungsberechtigter in der Übergangszeit. Außerdem wurde das Referendum nur kurz und vage angesprochen. Weder wurden Umsetzungsmodalitäten festgelegt noch garantiert, daß die Abstimmung die Option der Unabhängigkeit enthalten würde.

Während Marokko seine Zustimmung signalisierte, lehnte die POLISARIO das Rahmenabkommen kategorisch ab, da es das Recht der Saharais auf Selbstbestimmung ignoriere und die widerrechtliche Besetzung der Westsahara durch Marokko legitimiere. Die Befreiungsorganisation bot Konzessionen bei der Umsetzung des Regelungsplans von 1991 an (etwa die Repatriierung von Flüchtlingen in ihre Heimatorte unter der Voraussetzung von Sicherheitsgarantien,

später ergänzt durch den Verzicht auf die von Marokko kritisierten Scheichs bei der Wähleridentifizierung). Außerdem forderte die POLISARIO die Vereinten Nationen auf, die MINURSO aufzustocken und die Durchführung des Referendums und die Umsetzung des Abstimmungsergebnisses zu garantieren. Damit brachte die POLISARIO eventuelle Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII der UN-Charta ins Spiel (UN Doc. S/2001/613, Annex IV).

Auch die Gespräche Bakers mit den Vertretern der POLISARIO und Algeriens in Pinedale/Wyoming (USA) im August 2001 änderten nichts an der ablehnenden Haltung beider Streitparteien. Die POLISARIO war nicht einmal bereit, über das vorgelegte Rahmenabkommen zu diskutieren. In außergewöhnlich scharfer Sprache geißelte sie in einem Brief an den Generalsekretär dessen Lösungsvorschlag als »einen Ansatz, der eine gravierende Verletzung der Ansichten und Grundsätze darstellt, die bislang in den Entkolonisierungsbemühungen der Vereinten Nationen vorgeherrscht haben³.« Auch das Nachbarland Algerien lehnte mit ähnlicher Begründung das Rahmenabkommen ab und forderte die UN auf, den Regelungsplan von 1991 endlich umzusetzen und die Verwaltung des Gebiets in der Übergangsphase selbst zu übernehmen (UN Doc. S/2002/41, Annex II). Ein solches ›Kosovo-Modell‹ hielten Baker wie Annan allerdings für unrealistisch. Weder eine Zustimmung Marokkos noch des UN-Sicherheitsrats schienen im Bereich des Möglichen zu sein.

Baker deutete den Parteien noch einen ›vierten Weg‹ der Konfliktlösung an: Anstelle einer Teilung der Macht sei auch eine Teilung des Landes vorstellbar. Damit griff er zu einem beliebten Konfliktlösungsinstrument der britischen Politik (wie 1947 in Indien oder 1948 in Palästina). Der Generalsekretär deutete in seinem Bericht an den Sicherheitsrat vom 19. Februar 2002 an, daß er aus Algerien und von der POLISARIO Signale erhalten habe, daß sie eine solche Lösung unterstützen würden. Marokko lehnte die Option der Landesteilung jedoch rundweg ab (UN Doc. S/2002/178).

Sicherheitsrat soll entscheiden

Angesichts fehlender Einigung der Konfliktparteien offerierte der UN-Generalsekretär auf Vorschlag Bakers dem Sicherheitsrat am 19. Februar 2002 vier Möglichkeiten:

1. Fortführung des Regelungsplans von 1991, jedoch unter Wegfall der obligatorischen Zustimmung der Konfliktparteien;
2. Überarbeitung des Rahmenabkommens ohne Beteiligung der Konfliktparteien und im Fall der Zustimmung des Sicherheitsrats Vorlage an die Konfliktparteien ohne Verhandlungsmöglichkeit;
3. Angebot der Aufteilung der Westsahara unter den Konfliktparteien; bei Nichtzustandekommen einer Einigung Erarbeitung eines Teilungsplans durch die UN und im Fall der Zustimmung des Sicherheitsrats Vorlage an die Konfliktparteien ohne Verhandlungsmöglichkeit;
4. Einstellung von MINURSO.

In seiner Resolution 1429(2002) vom 30. Juli 2002 konnte der Sicherheitsrat sich auf keine der vier Optionen einigen. Er stellte sich lediglich hinter die Bemühungen des Generalsekretärs und seines Persönlichen Gesandten, eine Lösung unter Berücksichtigung der Bedenken der Konfliktparteien zu finden. Der Sicherheitsrat erklärte sich bereit, jede Lösungsmöglichkeit, die Selbstbestimmung ermöglichen, zu unterstützen.

Friedensplan für Selbstbestimmung

Daraufhin entwarf Baker einen ›Friedensplan für die Selbstbestimmung des Volkes von Westsahara‹ (UN Doc. S/2003/565, Annex II) und legte ihn den Konfliktparteien und Nachbarländern bei seinem

Besuch in der Region im Januar 2003 vor. Laut Annan handelte es sich bei diesem Friedensplan um »einen fairen und ausgewogenen Ansatz für eine politische Lösung« (UN Doc. S/2003/1016), der Elemente sowohl des Regelungsplans von 1991 als auch des Entwurfs eines Rahmenabkommens von 2001 in sich vereine. Eine wesentliche Neuerung war, daß nicht mehr bei jedem Umsetzungsschritt die Zustimmung beider Konfliktparteien benötigt wurde. Sollte das Angebot von den Konfliktparteien nicht angenommen werden, stellte Annan die Einstellung von MINURSO zur Diskussion.

Der Friedensplan ähnelte in weiten Teilen dem Entwurf des Rahmenabkommens. Einige Punkte waren zugunsten der POLISARIO modifiziert worden. So sollte die als Übergangsregierung vorgesehene »West Sahara Authority« (WSA) nicht nur von den bereits identifizierten Abstimmungsberechtigten, sondern auch von den auf der Repatriierungsliste des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars (UNHCR) stehenden Flüchtlingen gewählt werden. Neu waren die wesentlich detaillierten Bestimmungen für die Durchführung eines Referendums: nicht früher als vier und nicht später als fünf Jahre nach Beginn des Friedensplans und organisiert von den UN. Als abstimmungsberechtigt wurden nun drei Gruppen bezeichnet: die bereits von der UN identifizierten Saharais, die auf der Repatriierungsliste stehenden Flüchtlinge und diejenigen, die nachweislich seit 30. Dezember 1999 in der Westsahara leben. Damit blieben die zwischen 1975 und 1999 zugewanderten Siedler (mindestens 100 000) abstimmungsberechtigt, doch wurde ein Zustrom neuer Abstimmungsberechtigter ausgeschlossen. Das Referendum sollte die Optionen Integration in Marokko, Unabhängigkeit und eventuelle weitere zwischen dem Königreich Marokko und der WSA vereinbarte Fragen umfassen.

In seinem Bericht an den UN-Sicherheitsrat vom 23. Mai 2003 erwähnte der Generalsekretär den Unwillen Marokkos, die Option der Unabhängigkeit in die Abstimmung aufzunehmen. Da Marokko diese Möglichkeit in der Vergangenheit aber akzeptiert habe, sei ein Verzicht darauf nicht vorstellbar. Annan empfahl, Marokko durch Aufnahme einer dritten Referendumsoption »Autonomie im Staatsverband des Königreichs Marokko« entgegenzukommen (UN Doc. S/2003/565). Anfang Juli wurde den Konfliktparteien und Nachbarländern eine überarbeitete Version des Friedensplans übermittelt, in der diese dritte Option eingearbeitet war.

Auch der Sicherheitsrat bezeichnete in seiner Resolution 1495 den Friedensplan als »optimale politische Lösung auf der Grundlage einer Einigung zwischen den beiden Parteien« (S/RES/1495 (2003)). Im ursprünglichen Entwurf der Resolution war die Möglichkeit enthalten, den Friedensplan den Konfliktparteien aufzuerlegen, doch setzte Frankreich durch, daß an der freiwilligen Zustimmung beider Konfliktparteien festgehalten wurde⁴.

»Spielverderber« Marokko

In einer ersten Reaktion äußerte die POLISARIO am 8. März 2003 starke Vorbehalte: Wie das Rahmenabkommen legitimiere auch dieser Friedensplan die illegale Besatzungsmacht Marokko und verleihe ihr Machtbefugnisse, die nicht zu kontrollieren seien. Außerdem werde das Selbstbestimmungsrecht der Saharais verwässert⁵. Überraschenderweise akzeptierte die POLISARIO jedoch den Friedensplan in einem Brief vom 6. Juli 2003. Auch Algerien stimmte dem Plan zu. »Spielverderber« war nun Marokko: Trotz aller Ermunterungen blieb Rabat bei seinen Vorbehalten vom 10. März⁶ und verweigerte im April 2004 endgültig die Zustimmung⁷. Hauptgrund für die Ablehnung war, daß die Unabhängigkeit als eine Option für das Referendum im Plan enthalten war: Aus marokkanischer Sicht gefährde eine solche Abstimmungsfrage die territoriale Integrität des Königreichs. Eine politische Lösung unterscheide sich grundsätzlich von dem Regelungsplan von 1991 und sei mit diesem nicht zu vereinen. Im übrigen würde das Streben der saharaischen Bevöl-

kerung nach Selbstbestimmung am besten durch eine Autonomie-lösung verwirklicht.

Die UN erlebte in der Westsahara ein ähnliches Debakel wie zur gleichen Zeit auf Zypern: Jene Konfliktpartei, die den UN-Kompromißvorschlag zunächst unterstützt hatte, revidierte überraschend ihre Position, während die lange Zeit widerstrebende Konfliktpartei sich zu einer Zustimmung durchrang. Angesichts dieser unerfreulichen Entwicklung gab der Vermittler Baker auf und quittierte im Juni 2004 seinen Dienst als Persönlicher Gesandter.

Kofi Annan machte aus seiner Verärgerung keinen Hehl: In seinem Bericht an den Sicherheitsrat vom 23. April 2004 hielt er Marokko vor, zunächst den von Rabat unterzeichneten Regelungsplan von 1991 verworfen zu haben, dann die Alternative der Landesteilung und zu guter Letzt auch eine Autonomie-/Referendumslösung auf der Grundlage des von Marokko bereits im Grundsatz akzeptierten Rahmenabkommens. Nun gäbe es nur noch zwei Möglichkeiten: Einstellung der MINURSO oder ein erneuter Versuch, den Friedensplan bei den Konfliktparteien durchzusetzen (UN Doc. S/2004/325). In seiner Resolution 1541(2004) vom 29. April 2004 bekräftigte der Sicherheitsrat seine Unterstützung für den Friedensplan. Gleichzeitig beauftragte er den Generalsekretär, die notwendige Größe der MINURSO erneut zu evaluieren. Das Mandat der MINURSO wurde zuletzt durch Sicherheitsratsresolution 1598(2005) vom 28. April 2005 für sechs Monate bis 31. Oktober 2005 verlängert⁸.

Im Jahr 2004 wurden Überlegungen bekannt, den Westsahara-Konflikt unter Umgehung der UN auf einem Vier-Staaten-Gipfel (Algerien, Frankreich, Marokko und Spanien unter Hinzuziehung der POLISARIO) zu lösen. Doch erklärten Algerien und die POLISARIO vorsorglich, an einem solchen Treffen nicht teilzunehmen, sondern an der Vermittlungsrolle der UN festzuhalten⁹.

Hintergründe und Perspektiven

Ein Jahrzehnt lang scheiterte die Abhaltung eines Referendums an unterschiedlichen Vorstellungen bei der Wähleridentifizierung: Die POLISARIO wollte nach Möglichkeit nur die bei der spanischen Volkszählung von 1974 erfaßten Abstimmungsberechtigten und deren Nachkommen akzeptieren, Marokko suchte die Wählerliste erheblich zu erweitern und gab an, daß damals zahlreiche Einwohner nicht gezählt worden, beziehungsweise seit den fünfziger Jahren nach Marokko geflüchtet seien. Beide Parteien hatten außerdem unterschiedliche Zeitvorstellungen: Die POLARISIO drängte mit Bezug auf den Terminplan der UN auf die baldige Abhaltung eines Referendums. Marokko hingegen spielte auf Zeit, da es wohl darauf setzte, daß die normative Kraft des Faktischen zugunsten der eigenen Position wirken und die in unwirtlichen algerischen Wüstenlagern sitzende POLISARIO allmählich kompromißbereiter werden würde. Immerhin gelang es Marokko, einige hochrangige POLISARIO-Funktionäre zum Überlaufen und zahlreiche Staaten zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen mit der »Demokratischen Arabischen Republik Sahara« zu bewegen. 1996 hatten noch 77 Staaten diesen Staat anerkannt, 2003 war die Zahl auf 33 geschrumpft. Da Marokko stets nur von einem »Zustimmungsreferendum« sprach, das die marokkanische Souveränität über seine »Südprovinzen« bestätigen würde, gingen viele Beobachter davon aus, daß Rabat eine Abstimmung nur dann zulassen würde, wenn die Bedingungen ein eindeutiges Ergebnis zugunsten Marokkos garantierten. Das traditionell eng mit Marokko verbundene Ständige Mitglied des Sicherheitsrats Frankreich signalisierte wiederholt, so auch 2003, daß es Zwangsmaßnahmen gegen Marokko mit einem Veto verhindern würde¹⁰.

Bakers Vorstoß einer am Verhandlungstisch zu entwickelnden Kompromißlösung war bereits 1989 von UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar ventiliert worden, der in seinen Memoiren eine Autono-

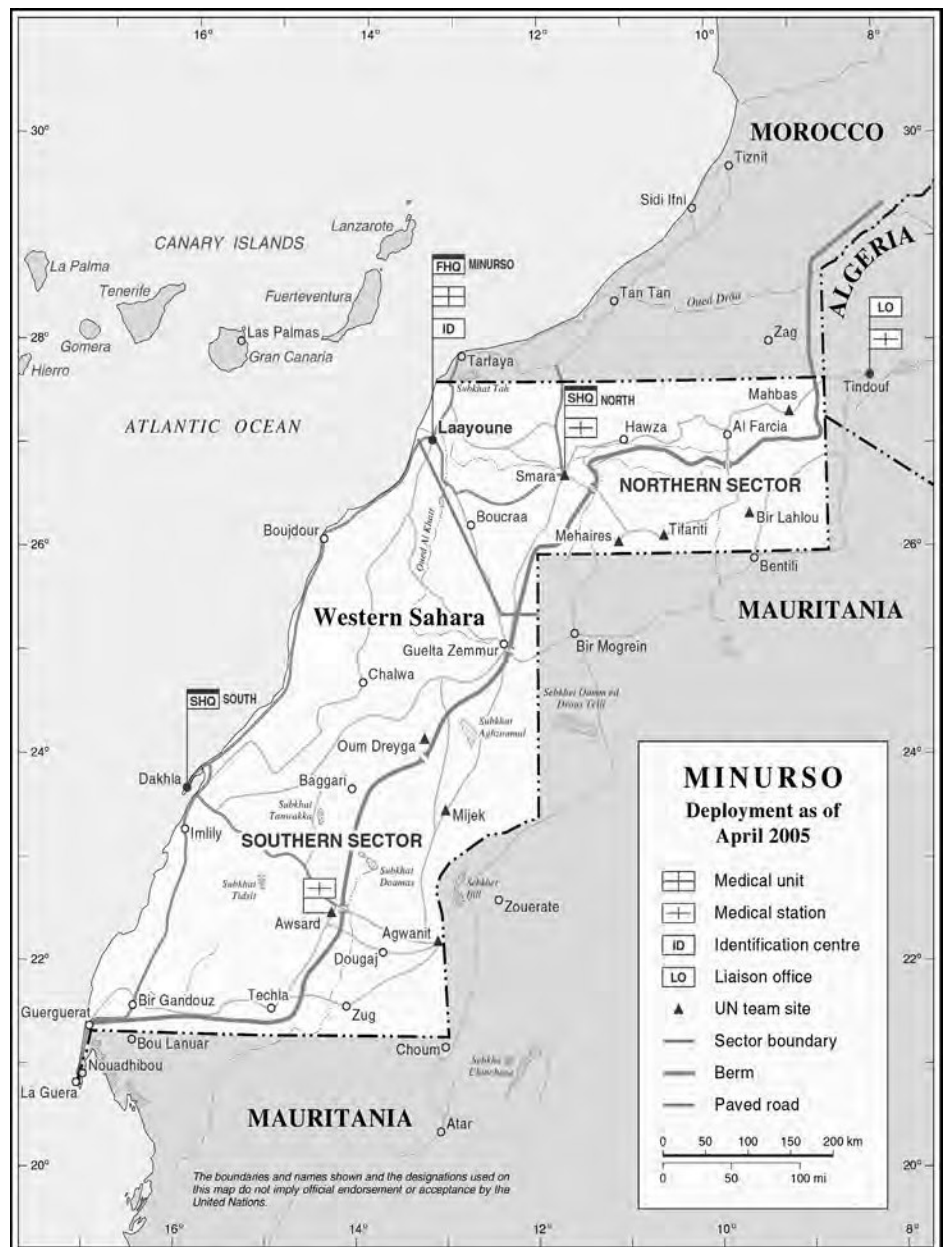
mie für die Westsahara als beste Lösung bezeichnet¹¹. Doch hatte die POLISARIO bereits damals jegliche Anerkennung marokkanischer Souveränität abgelehnt. Anscheinend wurde die Kompromißformel ›Autonomie gegen Anerkennung marokkanischer Oberherrschaft‹ im Jahr 2000 angeblich in Erfüllung eines letzten Wunsches des verstorbenen Königs Hassan II. zur Dezentralisierung seines Königreichs von seinem Nachfolger, König Mohammed VI., und seinem Beraterstab ausgearbeitet. Im März des darauffolgenden Jahres wurde der marokkanische Vorschlag den UN offiziell übermittelt¹². Die im Mai 2000 eingeleitete Baker-Initiative war offenkundig von den Vorstellungen Marokkos beeinflusst. Frankreich, Großbritannien und die USA sekundierten, da ihnen eine Autonomielösung unter dem Dach Marokkos vorteilhafter schien als das Entstehen eines neuen Sahara-Staates mit unklarer politischer Ausrichtung. Im Juni 2001 räumte Baker ein, daß sein Entwurf eines Rahmenabkommens auf dem marokkanischen Vorschlag aufbaue¹³. Im September erklärte König Mohammed VI. in einem Interview mit der französischen Tageszeitung ›Le Figaro‹, daß man die Lösung der Westsahara-Frage auf der Grundlage der Anerkennung der marokkanischen Souveränität in anderthalbjährigen vertraulichen Bemühungen nun erreicht habe¹⁴.

Interpretationsansätze

Die Tatsache, daß der Miturheber Marokko die Kompromißlösung drei Jahre später ablehnte, während deren hartnäckiger Gegner POLISARIO ihr schließlich zustimmte, erstaunte viele Beobachter. Ein Interpretationsansatz geht von einer Stärkung der marokkanischen Position und einer Schwächung der POLISARIO in den Jahren 2001 bis 2003 aus¹⁵. Denn deren Hauptunterstützer Algerien habe sich in den letzten Jahren im Kampf gegen den Terrorismus und bei der Erschließung von Energieträgern den USA angenähert. Auch sei Algerien nun bereit, seine früheren Differenzen mit Marokko hintanzustellen, um endlich eine florierende Wirtschaftsunion im Maghreb zu erreichen. Die USA hätten ihre Unterstützung für Marokko ausgebaut, da Washington die Position des jungen Königs Mohammed VI. angesichts islamistischer Bedrohung durch keine politische Niederlage erschüttern wolle. In der Tat erklärten Präsident Bush und Außenminister Colin Powell im September beziehungsweise Dezember 2003, daß Marokko eine Westsahara-Konfliktlösung nicht aufgezwungen werden dürfe¹⁶. Gemäß dieser Deutung hat die POLISARIO mit ihrer Zustimmung ›kapituliert‹¹⁷. Durch den Regierungswechsel in Spanien, einem ihrer weiteren Unterstützungsländer, im April 2004 sei die Verhandlungsposition der Befreiungsbewegung weiter geschwächt worden. Denn die neue sozialistische Regierung unter Führung von Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero habe sich demonstrativ Frankreich und Marokko angenähert. In einem anderen Deutungsversuch wird die POLISARIO in der Offensive und Marokko in der Defensive gesehen¹⁸. Zweifellos sei die POLISARIO von Algerien und anderen Staaten zur Zustimmung gedrängt worden, doch habe sie damit einen riskanten, aber wohl kal-

kulierten Schritt unternommen. Verschiedene Anzeichen sprächen dafür, daß sich unter jungen marokkanischen Siedlern in der Westsahara trotz aller staatlicher Vergünstigungen Unzufriedenheit ausbreite und die Unabhängigkeitsoption an Zustimmung gewinne. Marokko sei sich einer Mehrheit in einem Referendum selbst dann nicht mehr sicher, wenn die bis 1999 eingewanderten Siedler abstimmen dürften. Außerdem müsse Marokko befürchten, daß die Option der Unabhängigkeit in einem Westsahara-Referendum secessionistische Bestrebungen in oppositionellen Regionen des Königreichs anfache.

Zwischen diesen beiden Positionen steht die Bewertung, daß die POLISARIO zwar von Algerien unter Druck gesetzt worden sei, doch mit ihrer Zustimmung auf den Rückhalt Washingtons setze. Die saharaische Diplomatie pflege seit geraumer Zeit gute Beziehungen zu den USA. Diese seien an einer einvernehmlichen Lösung interessiert, da sie terroristische Tendenzen bei den saharaischen Flüchtlingen und den unkontrollierten Zerfall der POLISARIO-Armee befürchteten¹⁹. Folgt man diesem Interpretationsansatz, dann kann man sicherlich auch davon ausgehen, daß die POLISARIO von der Konkurrenz zwischen den USA und Frankreich zu profitieren sucht.



Map No. 3691 Rev. 47 UNITED NATIONS April 2005

Department of Peacekeeping Operations Cartographic Section

Ob aus einer Position der Stärke oder der Schwäche heraus: Marokko versucht seit dem Jahr 2000, die Autonomielösung als endgültige Lösung zu propagieren. Hingegen können die UN die Befragung einer früheren Kolonialbevölkerung über ihren künftigen Status einschließlich der Unabhängigkeitsoption nicht fallenlassen, wollen sie das Völkerrecht nicht ignorieren.

Wie geht es weiter?

Mit dem Scheitern des UN-Friedensplans steckt die Lösung des Westsahara-Konflikts wieder einmal in einer Sackgasse. Da die Zeit für Marokko, den faktischen Inhaber der Souveränität, arbeitet, könnte die POLISARIO versuchen, die internationale Staatengemeinschaft durch eine Rückkehr zum bewaffneten Kampf zum Handeln zu zwingen. Das neue Phänomen des illegalen Durchzugs von Schleuserbanden durch die Westsahara liefert beiden Konfliktparteien den Vorwand für militärtaktische Maßnahmen. In seinem Bericht an den Sicherheitsrat vom 19. April 2005 zitierte Generalsekretär Annan besorgte Äußerungen von POLISARIO-Führern, daß eine Rückkehr zum bewaffneten Kampf wahrscheinlicher als je zuvor sei. Beide Konfliktparteien hätten Verletzungen des militärischen Abkommens wie Aufrüstungsmaßnahmen, Befestigungen und Truppenverschiebungen in reservierten Gebieten zu verantworten, die POLISARIO schränke die freie Tätigkeit der MINURSO ein. Allerdings sei es noch zu keiner Verletzung des 1991 abgeschlossenen Waffenstillstands gekommen (UN Doc. S/2005/254).

Militante junge Saharais in der Armee und den Flüchtlingslagern der POLISARIO drängen ihre Führer zum Einsatz militärischer Mittel. Nicht nur jugendlicher Aktivismus spricht für ein solches Vorgehen: Mit Waffengewalt könnte die POLISARIO versuchen, die internationale Staatengemeinschaft zum Handeln zu zwingen. Die Position der durch ›Hassan-Wall‹ und moderne elektronische Aufklärungseinrichtungen geschützten marokkanischen Armee würden die Kämpfer der POLISARIO aber wohl nicht wesentlich verschlechtern. Effektiver wäre möglicherweise das Kampfmittel des Terrorismus, etwa gegen die Tourismusbranche, von der die marokkanische Wirtschaft im starken Maße abhängt. Doch würde die POLISARIO damit riskieren, auf die schwarze Liste terroristischer Organisationen gesetzt zu werden und internationale Sympathien zu verspielen. Seit ihrer Gründung im Jahr 1973 hat die Befreiungsbewegung sich konsequent jeglicher terroristischer Gewaltakte enthalten.

Zum Schluß sei noch ein Blick auf den vage angesprochenen ›vierten Weg‹ einer Landesteilung geworfen, der auch als Fragestellung in einem Referendum denkbar wäre. Der Lösungsansatz erinnert an das Teilungsabkommen von 1976 zwischen Marokko und Mauretanien. Als sich Mauretanien nach militärischen Niederlagen gegen die POLISARIO im August 1979 aus dem südlichen Drittel des Territoriums zurückzog, besetzte Marokko auch diesen Teil der Westsahara. Der UN-Generalsekretär erwähnte im Februar 2002 Anzeichen, daß Algerien und die POLISARIO diese Lösung akzeptieren könnten. In mehreren Artikeln in der spanischen Tageszeitung ›El Periódico‹ wurde damals spekuliert, daß Algerien mit Unterstützung der USA an einem abhängigen saharaischen Rumpfstaat interessiert sei, um ungehinderten Zugang zum Atlantik für seine Öl- und Gasleitungen zu erhalten. Im Gegenzug sei Algerien möglicherweise bereit, den nördlichen Teil der Westsahara Marokko zu überlassen²⁰. Marokko warf daraufhin Algerien vor, dem UN-Generalsekretär die Option Landesteilung aus egoistischen Motiven nahegelegt zu haben²¹ – gewissermaßen als Reaktion auf die von Marokko propagierte Möglichkeit der Machtteilung durch Autonomie. Handfeste Belege für Sympathien Algeriens und der POLISARIO mit einer Teilungslösung fehlen jedoch. Ihre Umsetzung kann man sich auch nur schwer vorstellen, denn Marokko würde sicherlich auf der nördlichen, rohstoffreichen Westsahara einschließlich der Hauptstadt Laayoune beharren und der

POLISARIO, wie einst Mauretanien im Jahr 1976, nur den weniger wertvollen südlichen Teil überlassen. Noch unwahrscheinlicher scheint eine Teilung der Westsahara zwischen Marokko und Algerien auf Kosten der POLISARIO und ohne Befragung der Bevölkerung. Eine solche Lösung ließe sich international nicht durchsetzen. Außerdem verfolgt Algerien in der Westsahara nicht nur geopolitische Interessen. Mit Bezug auf den eigenen Befreiungskampf gegen Frankreich (1954–1961) ist die Solidarität mit dem Befreiungskampf der Saharais im Bewußtsein der Algerier verwurzelt – bei Politikern, Militärs und in der Bevölkerung.

Inzwischen ist wieder Routine in die Westsahara-Resolutionen des Sicherheitsrats eingekehrt. Die Berichte des UN-Generalsekretärs sind kürzer und ereignisloser, und der Sicherheitsrat verlängert MINURSO-Mandate nicht mehr nur um zwei bis drei, sondern wieder um sechs Monate. Mit der Demission des Persönlichen Gesandten James A. Baker III steht nur noch der Sonderbeauftragte (Special Representative) als Vermittler zur Verfügung. Das Amt muß neu besetzt werden, nachdem Alvaro de Soto nach nur einjähriger Tätigkeit im Mai 2005 von Generalsekretär Annan zum UN-Nahost-Koordinator ernannt wurde²². MINURSO überwacht mit seinen 225 Militärbeobachtern und Soldaten sowie sechs Polizisten (Stand: 30. April 2005) den 1991 geschlossenen Waffenstillstand. Erste vertrauensbildende Maßnahmen des UNHCR, wie Verwandtenbesuche, konnten nach jahrelangen Diskussionen 2004 in begrenztem Umfang anlaufen. Die POLISARIO hält entgegen dem Völkerrecht noch immer 410 marokkanische Kriegsgefangene fest – viele von ihnen schon über 20 Jahre. Kein Flüchtling konnte bisher in die Westsahara repatriert werden, obwohl dieser Schritt bereits zum Beginn des 1991 eingeleiteten Regelungsplans vorgesehen war. An die 45 Millionen Dollar kostet die Friedensmission jährlich – die Kosten summieren sich damit auf rund 650 Millionen Dollar seit Beginn der Mission. Und die Verwirklichung des völkerrechtlich garantierten Selbstbestimmungsrechts der Bevölkerung läßt weiterhin auf sich warten.

Die Zeit arbeitet für den Status quo, und starke ausländische Interessen favorisieren einen Autonomiekompromiß ohne Unabhängigkeitsreferendum. Die Zukunft wird zeigen, ob die POLISARIO die Agenda noch zu ihren Gunsten ändern kann oder ob sie ein Auslaufmodell ist. Für die UN bestehen kaum Einflußmöglichkeiten.

- 1 Dieser Beitrag knüpft an den Bericht von Martin Pabst, Listen und Einsprüche, VN 2/2000, S. 67–69, an. Siehe auch Pabst, The Western Sahara Conflict, Scientia Militaria. South African Journal of Military Studies, 29. Jg., 1999, S. 71–79.
- 2 Übersetzung durch Verfasser. Original: »... my Personal Envoy has concluded that there are serious doubts as to whether the settlement plan can be implemented in its present form in a way that will result in an early, durable and agreed resolution of the dispute over Western Sahara. I fully concur with his view.« Vgl. UN Doc. S/2001/613.
- 3 Übersetzung durch Verfasser. Original: »an approach that is in flagrant violation of the thinking and principles that have always prevailed in the decolonization work of the United Nations.« UN Doc. S/2002/41, Annex I.
- 4 Vgl. Pablo San Martín, Briefing: Western Sahara – Road to Perdition?, African Affairs, 103. Jg., 2004, H. 413, S. 651–660 (656).
- 5 UN Doc. S/2003/565, Annex III.
- 6 Ebd.
- 7 UN Doc. S/2004/325, Annex I.
- 8 Text in dieser Ausgabe, S. 119.
- 9 Vgl. Axel Goldau, Never Ending Story, inamo, 10. Jg. Herbst 2004, H. 39, S. 38f. (38).
- 10 Vgl. Yahia H. Zoubar/Karima Benabdallah-Gambier, Morocco, Western Sahara and the Future of the Maghrib, The Journal of North African Studies, 9. Jg., 1/2004, S. 49–77 (68).
- 11 Vgl. Javier Pérez de Cuéllar, Pilgrimage for Peace, New York 1997, S. 352.
- 12 Vgl. Zoubar/Benabdallah-Gambier, a.a.O. (Anm. 10), S. 57.
- 13 Vgl. Pablo Gracia Sáez, Western Sahara: UN Envoy Admits ›Moroccan origin‹ of Sahara Plan, Afrol News, 27.6.2001.
- 14 Charles Lambroschini, Mohammed VI souhaite des liens plus étroits avec l'Europe (Interview mit dem König von Marokko), Le Figaro, 4.9.2001.
- 15 So Werner Ruf, Die POLISARIO am Ende?, inamo, 9. Jg., Winter 2003, H. 36, S. 42f.
- 16 Sigrid Faath, Marokko 2003, in: Deutsches Orient-Institut/Hanspeter Mattes (Hrsg.), Nahost-Jahrbuch 2003. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Nordafrika und dem Nahen und Mittleren Osten, Wiesbaden 2004, S. 134–140 (137).
- 17 Vgl. Ruf, a.a.O. (Anm. 15), S. 43.
- 18 Vgl. San Martín, a.a.O. (Anm. 4), S. 651–660.
- 19 Vgl. Goldau, a.a.O. (Anm. 9), S. 38f.
- 20 Vgl. Zoubar/Benabdallah-Gambier, a.a.O. (Anm. 10), S. 63.
- 21 Vgl. Zoubar/Benabdallah-Gambier, a.a.O. (Anm. 10), S. 64f.
- 22 Vgl. Personalien, S. 108 in dieser Ausgabe.