Die Vereinten Nationen und Sudan (I)

Der Nord-Süd-Friedensprozess steht am Scheideweg*

Martin Pabst

Im Januar 2005 kam Hoffnung auf, als der jahrzehntelange Bürgerkrieg in Südsudan mit einem Friedensabkommen beendet wurde. Dreieinhalb Jahre später steht Sudan am Scheideweg. Der neu hinzugekommene Darfur-Konflikt ist von einer Lösung weiter entfernt denn je. Aber auch in Südsudan nehmen Spannungen und bewaffnete Zusammenstöße zu. Hier wird die Mission der Vereinten Nationen in Sudan (UNMIS) in der Verantwortung stehen, den Friedensprozess engagiert zu begleiten und gleichzeitig eine nachhaltige landesweite Stabilisierung zu unterstützen.

Dr. Martin Pabst, geb. 1959, Büro ›Forschung und Politikberatung‹ in München, befasst sich schwerpunktmäßig mit den politischen Entwicklungen in Afrika und im Mittelmeerraum.

Die Ausgangslage

Obwohl Sudan jahrzehntelang von blutigen Bürgerkriegen heimgesucht wurde, konnten die UN lange Zeit nicht politisch tätig werden. Während des Kalten Krieges unterstützten die Supermächte, USA und Sowjetunion, und deren regionale Verbündete unterschiedliche Bürgerkriegsparteien – wobei die Allianzen im Lauf der Jahre wechselten. An einer Mitwirkung der Weltorganisation waren die Supermächte ebenso wenig interessiert wie die auf ihrem Souveränitätsanspruch beharrende sudanesische Regierung. Nach dem Ende des Kalten Krieges hofften die UN auf eine baldige Wende. Doch blieben die Kriegsparteien friedensunwillig und wurden weiterhin von außen unterstützt. Im Sicherheitsrat konnte keine Mehrheit für ein Waffenembargo, geschweige denn für eine friedenserzwingende militärische Intervention gefunden werden. Lange Zeit wirkte sich auch das geringe Interesse der Weltöffentlichkeit an den Vorgängen in Sudan nachteilig aus.

Bedrohung durch Terrorismus

Erst die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus brachte den Sicherheitsrat zum Handeln: Als am 26. Juni 1995 ein islamistisches Attentat auf Ägyptens Staatschef Hosni Mubarak in Addis Abeba scheiterte und drei Verdächtige mit Verbindungen nach Khartum in der Islamischen Republik Sudan Zuflucht suchten, forderte der Sicherheitsrat die sudanesische Regierung auf, unverzüglich die drei Verdächtigen an Äthiopien auszuliefern und jegliche Förderung des Terrorismus zu unterlassen.[1] Die USA drängten auf eine harte Linie, hatte die islamistische Regierungspartei doch Terroristen wie Carlos und Osama bin Laden Unterschlupf verschafft; letzterer hielt sich Anfang 1996 noch in Sudan auf. Zur Durchsetzung der Forderungen verhängte der Sicherheitsrat Sanktionen: Verringerung des Personals in sudanesischen diplomatischen Vertretungen und Kontrolle seiner Bewegungen; Reisebeschränkungen für sudanesische Regierungsvertreter und Armeeangehörige sowie Start-, Lande- und Überflugverbote für sudanesische Flugzeuge.[2] Nur wenige Staaten hielten sich, wie die USA, an diese Beschlüsse. Im September 2001 hob der Sicherheitsrat die Sanktionen auf und erkannte damit an, dass sich Sudan inzwischen von der Unterstützung terroristischer Organisationen distanziert und entsprechende internationale Konventionen unterschrieben und ratifiziert hatte.[3] Die USA verlängerten einen Monat später ihre nationalen Sanktionen gegen Khartum, deuteten mit ihrer Stimmenthaltung im Sicherheitsrat aber eine kooperativere Haltung an.

Operation Lifeline Sudan

Die UN mussten sich darauf beschränken, das humanitäre Desaster im 1983 erneut ausgebrochenen Bürgerkrieg in Südsudan[4] zu lindern. Den Anstoß gab die Hungerkatastrophe im Jahr 1988 in der westsudanesischen Provinz Bahr El Ghazal. Im April 1989 schlossen die UN ein Abkommen mit der Regierung und der Sudanesischen Volksbefreiungsbewegung/-armee (Sudan People's Liberation Movement/Army – SPLM/A) über die Versorgung von Zivilisten in Südsudan. Die ›Operation Lifeline Sudan‹ (OLS) war das erste Beispiel einer vertraglich abgesicherten, neutralen Hilfsoperation in einem Bürgerkrieg und wurde zum Vorbild für ähnliche Operationen in Angola, Somalia oder Bosnien-Herzegowina. In dem Konsortium schlossen sich UNICEF und das Welternährungsprogramm mit über 40 nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) zusammen. Das Ergebnis war

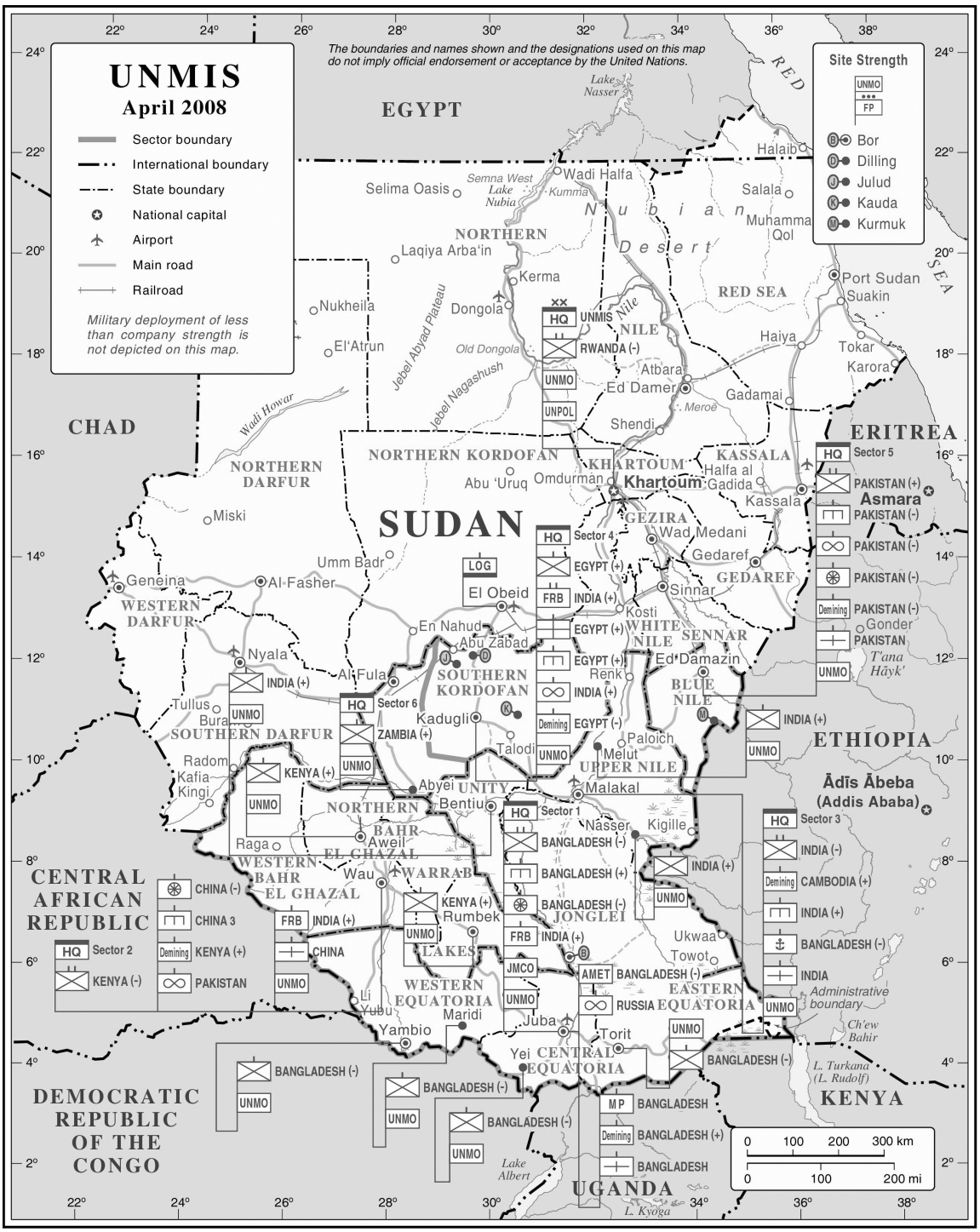
* Für wertvolle Hinweise dankt der Autor Professor Fouad Ibrahim, Dr. Winrich Kühne (Leiter des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze) und Peter Schumann (ehemaliger UNMIS Regional Representative). Ein Beitrag des Autors zu Darfur in Vereinte Nationen folgt.

1 UN-Dok. S/RES/1044 v. 31.1.1996 (einstimmig beschlossen).

2 UN-Dok. S/RES/1054 v. 26.4.1996 und UN-Dok. S/RES/1070 v. 16.8.1996.

3 UN-Dok. S/RES/1372 v. 28.9.2001.

4 Südsudan umfasst die Bundesstaaten Central Equatoria, East Equatoria, West Equatoria, North Bahr al Ghazal, West Bahr al Ghazal, Lakes, Warab, Jonglei, Unity und Upper Nile. Die exakte Grenzlinie zum Norden ist umstritten und wird gemäß dem Friedensabkommen von einer Kommission festgelegt.



UN-Cartographic Section: UNMIS, no. 4249 Rev. 10, April 2008

zwiespältig: Zweifellos konnte die OLS hunderttausende Menschen unterstützen. Andererseits erlaubte ihre humanitäre Hilfe den Kriegsparteien, Zeit und Ressourcen für eine Fortführung des Krieges zu gewinnen und ihre Legitimität in den von ihnen kontrollierten Gebieten auszubauen. Das eingeräumte Vetorecht bei Hilfsaktionen wurde immer wieder missbraucht. Insbesondere die sudanesische Regierung stellte dieses Instrument in den Dienst ihrer militärischen Strategie. Doch keine Sicherheitsratsresolution prangerte die mangelnde Zusammenarbeit an. Die UN konnten kaum Einfluss nehmen: Als Generalsekretär Kofi Annan im Juli 2002 Khartum besuchte, um auf uneingeschränkten Zugang zu allen Hilfsbedürftigen zu drängen, kehrte er mit leeren Händen zurück. Einen Monat später untersagte Khartum der OLS Flüge in 35 Zielorte.[5] Ein Vorgehen, das die von beiden Konfliktparteien begrüßte humanitäre Hilfe mit politischem Druck verbunden hätte, hätte möglicherweise zur stärkeren Friedensbereitschaft der Parteien beitragen können.[6]

Ein anderer Ansatzpunkt für die UN war, Menschenrechtsverletzungen anzuprangern. Die UN-Menschenrechtskommission beschloss, das Amt eines Son-

derberichterstatters für die Lage der Menschrechte in Sudan einzurichten.[7] Diverse Resolutionen der Generalversammlung prangerten Menschenrechtsverletzungen in Sudan an. Außerdem eröffnete das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte im Jahr 2001 in Khartum ein Unterstützungsbüro. Wie gering jedoch der politische Wille der Mitgliedstaaten für eine aktive Menschenrechtspolitik in Sudan war, illustriert die Tatsache, dass die Fortführung des Amtes des Sonderberichterstatters auf der 58. Sitzung der Menschenrechtskommission im April 2002 nur mit einer Stimme Mehrheit beschlossen wurde.

Sonderinteressen von UN-Mitgliedstaaten in Sudan

Unterstützer Khartums

Geostrategische und wirtschaftliche Interessen haben immer wieder ein einheitliches Auftreten gegenüber der sudanesischen Regierung verhindert. Im Sicherheitsrat kann Khartum auf enge Verbündete zählen, die scharfe Resolutionen abmildern oder verhindern. China nahm im Jahr 2005 zwischen 50 und 60 Prozent der sudanesischen Ölexporte ab, die rund sieben Prozent des Eigenbedarfs deckten. China baute eine 1600 Kilometer lange Pipeline nach Port Sudan und investierte mehr als acht Milliarden US-Dollar in die Förderung von Erdöl; im Gegenzug liefert es der Regierung Waffen.[8] Russland ist wichtigster Waffenlieferant; so erhielt Sudan in den letzten Jahren von dort MiG-29-Kampfflugzeuge und Mi-24-Kampfhubschrauber. Außerdem gelingt es Khartum immer wieder, die Blockbildung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu instrumentalisieren. Auch Demokratien wie Südafrika stärken das Regime in Khartum, wenn es wegen seiner Kriegspolitik oder Menschenrechtsfragen unter Druck steht. Festen Rückhalt genießt das Land zudem in der arabisch-islamischen Welt, wo es als unterstützenswerter Außenposten in Afrika gilt. Die geschickte sudanesische Diplomatie hat es stets verstanden, Gegensätze zu nutzen und Akteure gegeneinander auszuspielen.

Kritiker

Zu den Kritikern Khartums zählen in erster Linie westliche Länder. In den neunziger Jahren versuchten die USA, die sudanesische Regierung wegen Förderung des internationalen Terrorismus und Menschenrechtsverletzungen im südsudanesischen Bürgerkrieg einzudämmen und zu isolieren. Seit dem Jahr 2001 verfolgt Washington eine Kombination aus Anreizen und Drohungen, um Khartum zum Frieden zu bewegen. Weiterhin gibt es erhebliche Differenzen zwischen beiden Staaten, doch arbeitet Washington im Anti-Terror-Kampf inzwischen eng mit Khartum zusammen, was der sudanesischen Regierung einen Handlungsspielraum eröffnet. Großbritannien und Frankreich steuern einen kritischen Kurs (insbesondere gegenwärtig unter Premierminister Gordon Brown beziehungsweise Präsident Nicholas Sarkozy); gleichzeitig verfolgen sie wirtschaftliche Interessen. Konzerne aus beiden Staaten haben in den letzten Jahren Verträge mit dem sudanesischen Ölsektor abgeschlossen. Frankreich war zudem in den neunziger Jahren ein enger militärischer Partner und Waffenlieferant Khartums. Deutschland hat eine zurückhaltende Sudan-Politik betrieben. Kritische Äußerungen einzelner Politiker haben Khartum jedoch verärgert. Die wirtschaftlichen Beziehungen sind bislang nicht sehr intensiv; anstehende Infrastrukturprojekte im Norden und Süden wecken jedoch das Interesse deutscher Unternehmen.

Die geschickte sudanesische Diplomatie hat es stets verstanden, Gegensätze zu nutzen und Akteure gegeneinander auszuspielen.

Die Handlungsmöglichkeiten der UN sind daher äußerst begrenzt. Nur wenn es gelingt, einen mehrheitlichen getragenen Kompromiss zu finden, können übergeordnete Ziele in Sudan durchgesetzt werden. Häufig münden solche Kompromisse in ›wachsweichen‹ Formulierungen, die keine Veränderungen herbeiführen. Mitunter konnte die stille Diplomatie des Generalsekretärs und seiner Mitarbeiter die Regierung zum Handeln bewegen.

Ein Friedensabkommen für den Nord-Süd-Konflikt

Der zweite Bürgerkrieg in Südsudan von 1983 bis 2002[9] forderte zwei Millionen Menschenleben, machte vier Millionen Sudanesen zu Binnenvertriebenen und ließ 500 000 in Nachbarstaaten fliehen. Infrastruktur und Lebensgrundlagen der Bevölkerung wurden in weiten Teilen Südsudans wie auch in angrenzenden Gebieten zerstört. Zur erfolgreichsten Friedensinitiative entwickelten sich die im Jahr 1993 begonnenen Bemühungen der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung (Intergovernmental Authority on Development – IGAD). Sie wurden von einem Partnerforum unterstützt und von einer ›Troika‹, bestehend aus den USA, Großbritannien und Norwegen, begleitet. UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali konnte sich hier nicht profilieren, wiewohl er sich in anderen Fragen wie einer Beilegung der Konflikte um das Nilwasser Verdienste erwarb. Sein

Zur erfolgreichsten Friedensinitiative entwickelten sich die im Jahr 1993 begonnenen Bemühungen der IGAD.

5 Ending Starvation as a Weapon of War in Sudan, International Crisis Group (ICG), Africa Report Nr. 54, Brüssel, 14.11.2002, S. 9.

6 Tom Rhodes, Famine Politics and the Cycle of Relief Failure in Sudan's Civil War: A Case Study of the OLS Relief Operation in the Bahr el-Ghazal Famine, 1998, Globalics, Spring, 2002, S. 1–34.

7 UN Doc. E/CN.4/RES/1993/60 v. 10.3.1993.

8 More Than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach Toward Africa, Council on Foreign Relations, Independent Task Force Report Nr. 56, New York, Dezember 2005, S. 42.

9 Der erste Bürgerkrieg fand von 1963 bis 1972 statt.

Nachfolger Kofi Annan spielte bei der Beendigung des Nord-Süd-Bürgerkriegs keine bedeutende Rolle. Vom Leiden der Menschen insbesondere im 2003 ausgebrochenen Darfur-Konflikt zunehmend erschüttert, machte er Friedensstiftung in Sudan dann zu einer Priorität seiner Amtszeit. Im Dezember 1997 ernannte Annan Mohamed Sahnoun zu seinem Sonderberater für Afrika. Sahnoun und weitere UN-Mitarbeiter nahmen an IGAD-Treffen und den Sitzungen des Partnerforums teil. Außerdem unterstützten sie die Friedensinitiative durch Konsultationen mit regionalen Regierungen und Organisationen. Lange Zeit wurden die Bemühungen der IGAD freilich durch konkurrierende Initiativen konterkariert (etwa von Seiten Ägyptens, Libyens, Eritreas und Nigerias).

Einfluss der USA

Neue Impulse erhielt der Friedensprozess durch die Neuausrichtung der amerikanischen Politik.

Neue Impulse erhielt der Friedensprozess durch die Neuausrichtung der amerikanischen Politik. Sie wurde durch die Studie eines Washingtoner Forschungsinstituts bestärkt.[10] Darin wurde argumentiert, dass die Politik der Eindämmung und Isolation Khartums nur begrenzte Erfolge erzielt habe. Die politische und wirtschaftliche Position Chinas in Sudan sei dadurch gefestigt worden. Die wachsenden Öleinnahmen würden die Regierung stärken, was sich mittelfristig auch auf dem Kriegsschauplatz auswirken werde. Andererseits sei der Zeitpunkt für Verhandlungen derzeit besser als je zuvor. Die durch das innenpolitische Zerwürfnis mit dem islamistischen Chefideologen Hasan al-Turabi, wirtschaftliche Schwierigkeiten und militärische Rückschläge geschwächte Regierung signalisiere eine Abkehr von der Förderung des Terrorismus und eine Friedensbereitschaft. Politische und wirtschaftliche Anreize könnten ihr eine Vermittlertätigkeit der USA schmackhaft machen: Einwirkungsmöglichkeiten Washingtons auf die SPLM/A, eine Aussetzung von Sanktionen, Zusagen für Entwicklungshilfe und Schuldenerlass sowie Unterstützung bei der Wiederaufnahme der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank.

Auch in Washington ist die Sorge verbreitet, dass eine Loslösung Südsudans die Region destabilisieren und einen Dominoeffekt in anderen Landesteilen nach sich ziehen könnte.

Solche politischen Anreize konnten mit wirkungsvollen Druckmitteln begleitet werden, wie sie schließlich im ›Sudan Peace Act‹ des amerikanischen Kongresses vom 21. Oktober 2002 festgeschrieben wurden: Das Gesetz ermächtigt den amerikanischen Präsidenten, im UN-Sicherheitsrat eine Resolution für ein Waffenembargo einzubringen sowie finanzielle und diplomatische Maßnahmen zu ergreifen, sollte die sudanesische Regierung mangelnden Friedenswillen zeigen oder humanitäre Operationen behindern.

Der im November 2001 ernannte amerikanische Sonderbotschafter für Sudan John C. Danforth konnte die Zustimmung der Bürgerkriegsparteien für vertrauensbildende humanitäre Maßnahmen gewinnen. Im Januar 2002 gelang es ihm, einen befristeten lokalen Waffenstillstand mit internationalen Beobachtern für die Nuba-Berge in Süd-Kurdufan zu erwirken. Dieses Abkommen sollte als Ausgangspunkt für ein umfassendes Friedensabkommen dienen. Die ›Troika‹, unter Führung der USA, und die UN unterstützten die vom kenianischen General Lazaro Sumbeiywo geleitete IGAD-Vermittlungsinitiative und trugen dazu bei, dass sie zum allgemein anerkannten Forum für eine Konfliktlösung wurde.

Schon am 20. Juli 2002 wurde ein erstes Rahmenabkommen, das Protokoll von Machakos, von Regierung und SPLM/A geschlossen; am 17. Oktober 2002 trat ein erster befristeter Waffenstillstand Kraft. Schließlich unterzeichneten die Konfliktparteien am 9. Januar 2005 in Naivasha (Kenia) das **Umfassende Friedensabkommen (Comprehensive Peace Agreement – CPA)**, das alle zwischenzeitlich unterzeichneten Abkommen zusammenfasste und in Kraft setzte.

Streitpunkt Unabhängigkeit

Die bereits im Protokoll von Machakos vereinbarte Option der Unabhängigkeit für Südsudan wich vom bisherigen Verhandlungsrahmen der IGAD ab. Die am 20. Juli 1994 von der Regierung und der SPLM/A vereinbarte ›Declaration of Principles‹ hatte Südsudan zwar ein Referendum in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts zugestanden, jedoch die Möglichkeit der Sezession nicht explizit erwähnt. Als gemeinsames Ziel wurde die umfassende Selbstbestimmung durch Föderalisierung, Autonomie oder ähnliche Einrichtungen proklamiert.[11] War der ursprüngliche IGAD-Prozess auf eine umfassende landesweite Beseitigung der Konfliktursachen ausgerichtet gewesen, so drängten die USA und die Europäer ab dem Jahr 2002 auf einen schnellen Friedensschluss in Südsudan, eine Eingrenzung der Themen und einen strikten Zeitplan für die Umsetzung. Von der gesamtsudanesischen Agenda ist wenig geblieben (etwa die Abhaltung landesweiter demokratischer Wahlen).

In der wissenschaftlichen Literatur wird darüber spekuliert, ob die USA eine Sezession Südsudans favorisieren, um sich Zugriff auf die Ölreserven in einem Klientelstaat zu verschaffen. Denn ein großer Teil der Ölvorkommen liegt im Süden.[12] Doch war die Einräumung des Sezessionsrechts auch eine Folge der militärischen Stärke der SPLA. Im Jahr 1999 hatte Staatschef Omar al-Bashir erstmals ein entsprechendes Angebot gemacht. Auch in Washington ist die Sorge verbreitet, dass eine Loslösung Südsudans die Region destabilisieren und einen Dominoeffekt in anderen Landesteilen nach sich ziehen könnte. Bei einem Verlust Südsudans könnte zudem eine islamistische Radikalisierung in Nordsudan eintreten.

Einbindung der UN

In den einzelnen Kapiteln des CPA finden sich diverse Aufforderungen der Konfliktparteien an die UN, die Umsetzung des Friedensabkommens zu unterstützen, etwa durch eine Beteiligung an den Umset-

zungsgremien. Im Kapitel über die Sicherheitsbestimmungen wurde die Entsendung einer Friedensunterstützungsmission mit einem Mandat nach Kapitel VI der UN-Charta vorgeschlagen, die insbesondere Beobachtungs- und Verifikationsaufgaben übernehmen sowie Truppenverlegung und Minenräumung unterstützen sollte.

Auf die Aufforderung des Präsidenten des Sicherheitsrats hin[13] rief der UN-Generalsekretär eine Arbeitsgruppe zu Sudan ins Leben. Im Juni 2004 beschloss der Sicherheitsrat die Entsendung einer Vorausmission der Vereinten Nationen in Sudan (United Nations Advance Mission in Sudan – UNAMIS).[14] Diese politische Mission unter Verantwortung der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) sollte Kontakte zwischen den Parteien vermitteln und die Entsendung einer friedensunterstützenden Mission vorbereiten. Im selben Monat ernannte Kofi Annan den Niederländer Jan Pronk zu seinem Sonderbeauftragten für Sudan und Leiter der UNAMIS. Pronk und seine Mitarbeiter begleiteten sowohl den IGAD-Friedensprozess in Kenia als auch die Vermittlungsbemühungen der Afrikanischen Union (AU) für den 2003 ausgebrochenen Konflikt in Darfur.

Kernelemente des Umfassenden Friedensabkommens (CPA) vom 9.1.2005

- Einheit Sudans soll Priorität haben, sechsjährige Übergangsphase mit anschließender bindender Volksabstimmung der Südsudanesen über die nationale Unabhängigkeit oder Verbleib in Sudan,
- Überwachung der Umsetzung durch eine internationale Friedenstruppe,
- Übergangsautonomie für Südsudan mit eigenem Präsidenten, Parlament, eigener Regierung, Judikative, Armee, Zentralbank und Währung,
- Beteiligung der SPLM (sowie in vermindertem Umfang sonstiger Parteien) an den gesamtsudanesischen Institutionen,
- Fortbestehen der Regierungsarmee und der SPLA unter getrennten Kommandos während der Übergangsphase,
- Bildung zusätzlicher gemeinsamer Militäreinheiten für Südsudan, die Zentralregion und Khartum (39 600 Personen),
- schrittweiser Abzug der SPLA-Einheiten aus Ostsudan und den nördlich an Südsudan grenzenden Regionen beziehungsweise der Regierungstruppen aus Südsudan und den angrenzenden Regionen,
- Aufteilung der Öleinnahmen zwischen Nord und Süd zu gleichen Teilen in der Übergangsphase,
- Abhaltung demokratischer Wahlen auf allen Ebenen im Jahr 2008,
- Sonderregelungen für die umstrittenen Grenzregionen‹ Abyei, Süd-Kurdufan/Nuba-Berge und Blauer Nil mit abschließenden Volksbefragungen (im Fall Abyeis auch über die Zugehörigkeit zum Norden oder Süden).

Quelle: http://www.unmis.org/English/documents/cpa-en.pdf

Aufgaben und Tätigkeit der UNMIS

Nach Unterzeichnung des CPA schuf der Sicherheitsrat im März 2005 die multidimensionale **Mission der Vereinten Nationen in Sudan (United Nations Mission in the Sudan – UNMIS).**[15] Die Verantwortung wechselte vom DPA zur Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO). Kontinuität brachte die Ernennung des bisherigen UNAMIS-Leiters Jan Pronk zum UNMIS-Chef sowie des bisherigen Obersten Militärberaters von UNAMIS, Generalleutnant Jasbir Singh Lidder, zum militärischen Befehlshaber. Autorisiert wurden bis zu 10 000 Soldaten einschließlich 750 Militärbeobachter, bis zu 715 Polizisten und ein entsprechender ziviler Anteil. Anfang April 2008 waren 8714 Soldaten, 574 Militärbeobachter, 664 Polizisten sowie 3446 zivile Mitarbeiter stationiert. Die Mission ist für eine Dauer von etwa sieben Jahren ausgelegt.

Schwierige Umsetzung

Ein schwerer Rückschlag für den Friedensprozess war der Hubschrauberabsturz am 30. Juli 2005, bei dem der sudanesische Vizepräsident, südsudanesische Präsident und SPLM/A-Führer John Garang ums Leben kam. Nachfolger wurde sein bisheriger Stellvertreter Salva Kiir, der gelobte, das CPA mitzutragen und der Einheit Sudans Priorität einzuräumen. Doch dürfte er auf letzteres Ziel weniger festgelegt sein als der erklärte Sozialist Garang, der einen gerechteren ›neuen Sudan‹ schaffen wollte. Auch wird Kiir unter dem Druck der öffentlichen Meinung stehen: Beobachter schätzen, dass die Südsudanesen gegenwärtig mit übergroßer Mehrheit für die Unabhängigkeit stimmen würden.

In der sudanesischen Übergangsregierung konnte der Juniorpartner SPLM bisher kein deutliches Profil entfalten. Die wichtigsten Ministerien blieben in der Hand von Bashirs Nationaler Kongresspartei (National Congress Party – NCP), namentlich das Innen-, Verteidigungs-, Finanz- und das bis zuletzt hef-

10 US Policy to End Sudan War, Report of the CSIS Task Force on U.S.-Sudan Policy, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, DC. 2001.

11 Siehe Declaration of Principles, IGAD, 20.7.1994, http://www.c-r.org/our-work/accord/sudan/key-texts-igad-dop.php

12 So zum Beispiel Ismail S.H. Ziada, Oil in Sudan. Facts and Impact on Sudanese Domestic and International Relations, Universität Madrid, 2007, S. 21f., http://www.ecosonline.org/back/pdf_reports/2007/Oil/Oil_industry_in_Sudan.pdf

13 UN-Dok. S/PRST/2003/16 v. 10.10.2003.

14 UN-Dok. S/RES/1547 v. 11.6.2004.

15 UN-Dok. S/RES/1590 v. 24.3.2005.

Das UNMIS-Mandat

Nach Kapitel VI UN-Charta:

- Einheit Sudans soll Priorität haben, sechsjährige Übergangsphase mit anschließender bindender Volksabstimmung der Südsudanesen über die nationale Unabhängigkeit oder Verbleib in Sudan,
- Beobachtung und Überwachung des Waffenstillstands und des Truppenrückzugs,
- Unterstützung des Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramms,
- Mitwirkung bei der Flüchtlingsrückkehr,
- Unterstützung bei der Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen,
- Unterstützung des gesamtsudanesischen Friedensprozesses,
- Aufbauhilfe in den Bereichen Polizei und Justiz,
- Durchsetzung der Menschenrechte
- enge Verbindung zu der in Darfur operierenden Mission der Afrikanischen Union in Sudan (AMIS) und Unter stützung von deren Bemühungen.

Nach Kapitel VII UN-Charta:

- Durchsetzung der Maßnahmen zum Schutz des Personals und Materials der UN, der humanitärer Helfer sowie der Zivilbevölkerung in ihrem Wirkungsbereich gegebenenfalls mit militärischem Zwang.

Quelle: UN-Dok. S/RES/1590 v. 24.3.2005.

tig umstrittene Energieministerium. Südsudanesische Amtsinhaber werden in ihren Kompetenzen und Wirkungsmöglichkeiten beschnitten. Die SPLM hat sich daher auf die Konsolidierung ihrer Macht in Südsudan konzentriert. Die Umwandlung von einer Guerillabewegung zur Regierung beziehungsweise politischen Partei ist ein schwieriger, bislang nicht abgeschlossener Prozess; sie ist Macht- und Richtungskämpfen ausgesetzt. Im Mai 2008 fand in Juba ein lang erwarteter Parteikongress statt, auf dem eine gewählte Parteiführung auf allen Ebenen installiert wurde.

Kiir hat politisches Geschick bewiesen und potenzielle Gegner eingebunden. So konnte er die wichtigste Rivalin, die ›Southern Sudan Defence Forces‹ (SSDF) unter Führung von Paulino Matip am 8. Januar 2006 in Juba zu einer Integration in die SPLA bewegen.[16] Dieser Vorgang wurde bis Juli 2007 abgeschlossen. Der im CPA vorgesehene ›Süd-Süd-Dialog‹ auf breiter Basis hat hingegen kaum stattgefunden, geschweige denn ein Versöhnungs- und Demokratisierungsprozess.

Neue Konflikte

Der Waffenstillstand hat überwiegend gehalten, wenngleich es zu einzelnen Verletzungen kam. So brachen im Oktober 2007 Scharmützel zwischen SPLA und Regierungseinheiten in Bahr El Ghazal und am Fluss Bahr El Arab aus. Besonders bedrohlich ist die Lage in der von beiden Seiten beanspruchten ölreichen Grenzregion Abyei, dem ›sudanesischen Kaschmir‹: Der beiderseitige Truppenabzug hat dort noch nicht stattgefunden, und lokale Ressourcenkonflikte werden von beiden Konfliktparteien manipuliert. Zum Jahreswechsel 2007/2008 forderten Kämpfe zwischen SPLA-Einheiten und regierungsnahen arabischen Misserya-Nomaden mindestens 75 Tote. Im Februar und Mai 2008 trafen SPLA- und Armeeeinheiten in Abyei aufeinander, zuletzt am 20. Mai unter Einsatz von Panzern und Mörsern. Dabei mussten beide Seiten Dutzende Tote beklagen. An die 50 000 Zivilisten (zwei Drittel der dortigen Bevölkerung) sind vor den Kämpfen geflohen, das Zentrum der gleichnamigen Stadt Abyei wurde weitgehend zerstört. Angesichts einzelner Vorstöße von Darfur-Rebellen nach Abyei droht zudem eine Verschränkung mit dem dortigen Konflikt. Auch in einer weiteren Grenzregion, Süd-Kurdufan/Nuba-Berge, ist die Lage fragil.

Umsetzung stagniert

In einem Bericht an den UN-Sicherheitsrat[17] kritisierte Generalsekretär Kofi Annan im September 2006 mit deutlichen Worten die schleppende und unzureichende Umsetzung des Friedensabkommens. Wichtige Gesetzesänderungen würden verzögert, die Kommission zur Aufteilung der Öleinnahmen funktioniere nicht zufriedenstellend, und die Übergangsregierung gewähre den UN keinen Zugang zu Abyei. Die Entwaffnung bewaffneter Kämpfer liege hinter dem vereinbarten Terminplan, und Flüchtlinge seien mit Gewalt repatriiert worden. Auch sei die vereinbarte Menschenrechtskommission noch nicht eingerichtet worden. Die internationale finanzielle Hilfe für Südsudan fließe zu spärlich und werde vom Treuhandfonds der Weltbank unzureichend umgesetzt. Beim Nachschub für die UNMIS bereite die Regierung durch Zollbestimmungen, Genehmigungsverfahren und ähnliches erhebliche Schwierigkeiten.

Annans Befürchtungen bewahrheiteten sich: Ein Jahr später kam es zur Krise. Im September 2007 zogen sich die SPLM-Minister aus der Übergangsregierung zurück. Damit protestierten sie gegen den verspäteten Abzug sudanesischer Armeeeinheiten aus ölreichen Regionen, die Verzögerung der Grenzfestlegung und der Volkszählung, fortdauernde Unklarheit über Abyei sowie gegen eine intransparente Verwendung und Aufteilung der Öleinnahmen.

Vermittlung der USA

Nach amerikanischer Vermittlung kehrten die SPLM/A-Minister im Dezember in die Übergangsregierung zurück. Ein neuer Terminplan für den Abzug der Armeeeinheiten wurde erarbeitet. Die sudanesische Armee hat die Rückverlegung aus Südsudan nun weitgehend abgeschlossen; im Gegenzug begann der vereinbarte Abzug der SPLA-Einheiten aus den Nuba-

Bergen und der Region Blauer Nil. Zudem wurde vereinbart, dass die Regierung ihren Sitz künftig alternierend in Khartum und Juba (Südsudan) einnimmt. Im April 2008 begann die landesweite Volkszählung. Bezüglich Abyei konnte man sich nicht einigen. Der Bericht der Abyei-Grenzkommission wird nicht einvernehmlich anerkannt, weswegen dort bis heute keine Übergangsverwaltung eingesetzt werden konnte. Zur Lösung des Problems verständigte man sich nun auf Einsetzung eines Ausschusses.

Beide Partner unterstützen das Friedensabkommen, weil es momentan für sie am vorteilhaftesten ist, nicht jedoch aus grundsätzlicher Überzeugung. Wahrscheinlich werden sie bei den landesweiten Wahlen eine taktische Koalition eingehen, um ihre vom CPA eingeräumte Führungsrolle zu wahren. Dennoch herrscht weiterhin gegenseitiges Misstrauen.

Die in der Übergangsregierung dominierende Präsidentenpartei NCP tendiert dazu, die Umsetzung des CPA zu verzögern beziehungsweise es möglicherweise gar scheitern zu lassen. Denn die durch einen Militärputsch an die Macht gekommene Partei hat bei den für das Jahr 2009 vorgesehenen allgemeinen Wahlen wie bei dem für das Jahr 2011 terminierten Südsudan-Referendum viel zu verlieren.

Fehlende Infrastruktur

Verzögerungen werden einerseits absichtlich herbeigeführt, andererseits entstehen sie aufgrund des ungenügenden bürokratischen Unterbaus. Für die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen müssen erst grundlegende Voraussetzungen (Volkszählung, Grenzfestlegung) geschaffen werden. Das CPA würde es beiden Parteien ermöglichen, Termine und deren Reihenfolge einvernehmlich zu verschieben. Sicherlich werden noch Modifikationen notwendig werden. Die internationale Gemeinschaft muss den Friedensprozess mit Fingerspitzengefühl begleiten und je nach Lageeinschätzung entweder auf die Einhaltung von Vorgaben dringen oder zu Geduld raten. UNMIS und Geberländer sind in der Pflicht, tatkräftige logistische und materielle Unterstützung zu leisten.

Mobilisierung statt Demobilisierung

Eine Verkleinerung der Armeen könnte eine Rückkehr zum Bürgerkrieg unwahrscheinlicher machen und die Wirtschaft entlasten. Das im Friedensabkommen vorgesehene Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramm wurde bislang nicht hinreichend angegangen. Im Jahr 2008 soll nun ein neuer Anlauf gemacht werden. Beide Seiten halten sich die militärische Option offen. Khartum investiert einen hohen Anteil der Öleinnahmen in Waffenkäufe. Im November 2007 rief Präsident Omar al-Bashir auf dem Jahrestag der paramilitärischen ›People's Defence Forces‹ (PDF) dazu auf, für einen künftigen ›Dschihad‹ zu mobilisieren.[18] Damit spielte er auf Südsudan an, wo der Norden unter diesem Motto in den neunziger Jahren einen ideologisierten Krieg gegen Christen und Animisten geführt hatte. Die Regierung kündigte an, Freiwillige in Lagern für den ›Heiligen Krieg‹ auszubilden. In Südsudan lässt Kiir wie zuvor Garang keinen Zweifel daran, dass eine schlagkräftige Armee die einzige wirkliche Garantie darstellt und rüstet die SPLA auf. Dabei setzt er nicht nur auf traditionelle Verbündete wie die USA, sondern besuchte 2006 auch China. Umstrittene Grenzregionen wie Abyei sind Pulverfässer, die jederzeit einen neuen Bürgerkrieg auslösen könnten.

Beide Partner unterstützen das Friedensabkommen, weil es momentan für sie am vorteilhaftesten ist, nicht jedoch aus grundsätzlicher Überzeugung.

Gemeinsame Militäreinheiten

Die UNMIS unterstützt die Formation von 39 600 Personen starken gemeinsamen/integrierten Einheiten (Joint Integrated Units – JIU), die als Instrument der Vertrauensbildung und gesamtsudanesische Klammer dienen und in umstrittenen Regionen nördlich der Nord-Süd-Linie Spannungen abbauen sollen. Aufstellung und Stationierung haben sich allerdings erheblich verzögert (erst 85 Prozent der Sollstärke im März 2008). Führungs- und Kontrollmechanismen sind unterentwickelt, und eine gemeinsame Ausbildung hat bisher kaum stattgefunden. Auf Weisung des Sicherheitsrats richtete die UNMIS im November 2007 eine Unterstützergruppe für die JIU zur Einwerbung und Koordinierung internationaler Unterstützung ein.[19]

Die in der Übergangsregierung dominierende Präsidentenpartei NCP tendiert dazu, die Umsetzung des CPA zu verzögern beziehungsweise es scheitern zu lassen.

Bilanz UNMIS

Die UNMIS hat ein erfüllbares Mandat und verfügt über die notwendigen Ressourcen. In den vergangenen Jahren hat sie sich Respekt verschafft und genießt Ansehen bei allen Parteien. In manchen Regionen schränkt die eine oder andere Seite ihre Bewegungsfreiheit ein. Die Größe der Mission und die damit verbundene Bürokratie sind mitunter problematisch. Wünschenswert wäre eine noch klarere Definition der Aufgaben, insbesondere der militärischen Komponente.

Die Mission beobachtete und überwachte die Rückverlegung der SPLA-Einheiten aus Ostsudan sowie den Abzug der nordsudanesischen Truppen aus Süd-

16 Juba Declaration on Unity and Integration between the Sudan People's Liberation Army (SPLA) and the South Sudan Defence Forces (SSDF), 8.1.2006. http://www.iss.co.za/af/profiles/sudan/darfur/jubadecljan06.pdf

17 Report of the Secretary-General on the Sudan, UN Doc. S/2006/728 v. 12.9.2006.

18 South Sudan Dangers Still Lurking, BBC News, 17.12.2007, http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7145935.stm

19 Neither ›Joint‹ nor ›Integrated‹. The Joint Integrated Units and the Future of the CPA, Sudan Issue Brief, 10, März 2008, über: http://www.smallarmssurvey.org/

sudan. In den umstrittenen Regionen nördlich der Nord-Süd-Linie sind die Truppenverlegungen auf beiden Seiten noch nicht abgeschlossen.

Flüchtlingsrückkehr

Auch unterstützt die Mission das Rückführungsprogramm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), das zwischen Dezember 2005 und Ende März 2006 über 100 000 transnationale Flüchtlinge auf 18 Land- und Luftrouten aus Äthiopien, Kenia und Uganda zurückgebracht hat. Weitere rund 150 000 Flüchtlinge sind unorganisiert zurückgekehrt; etwa 260 000 warten noch in Nachbarländern darauf, zurückkehren zu können.

Zwei UN-Sonderbeauftragte und zwei UN-Friedensmissionen in einem Land sind kein glückliches Konstrukt und führen zu unnötigem Mehraufwand.

Hauptstadtlastigkeit

Lokale UNMIS-Vertreter haben zahlreiche Initiativen unternommen, um in Kooperation mit Vertretern der Parteien den Friedens- und Versöhnungsprozess voranzubringen. Problematisch ist, dass die gesamte UNMIS-Führung in Khartum stationiert ist und nur besuchsweise in den Süden reist. Dadurch wird sie dort jedoch nicht hinreichend wahrgenommen und kann nicht angemessen auf die südsudanesische Regierung einwirken. Verantwortlich hierfür ist möglicherweise auch Unsicherheit in New York darüber, welche Haltung man zur südsudanesischen Regierung einnehmen soll. Viele Staaten stehen Khartum nahe und unterstützen daher keine starke Regierung in Südsudan. Doch ohne eine effiziente südsudanesische Regierung wird weder der Wiederaufbau gelingen noch eine stabile politische Lösung erreicht werden. Mindestens einer der stellvertretenden Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs sollte dauerhaft in Juba residieren, um der UNMIS dort ein stärkeres Profil zu verleihen.

In den kommenden Jahren wird es die Hauptaufgabe der UNMIS sein, Präsenz zu zeigen, Spannungen abzubauen und die Konfliktpartner vom Nutzen einer friedlichen Lösung zu überzeugen.

Geschadet hat den Bemühungen der UNMIS, dass der Posten des Sonderbeauftragten für Sudan und des Leiters der Mission lange Zeit unbesetzt war. Jan Pronk wurde wegen angeblich regierungs- und armeefeindlicher Äußerungen zu Darfur im Oktober 2006[20] von der sudanesischen Regierung binnen kurzer Frist des Landes verwiesen. UN-Generalsekretär Kofi Annan bestand darauf, dass er sein Amt in New York noch bis zum vorgesehenen Ende der Amtszeit am 31. Dezember 2006 ausübte. Es sollte noch weitere acht Monate dauern, bis am 4. Juli 2007 mit dem Pakistaner Ashraf Jehangir Qazi ein Nachfolger ernannt wurde; vor Ort war er erst einen Monat später.

Darfur-Konflikt

Ebenso nachteilig für die Tätigkeit der UNMIS wirkte sich die wachsende Bedeutung des Konflikts in der westsudanesischen Provinz Darfur aus. In den Jahren 2003 bis 2005 war es genau umgekehrt gewesen: Die Fokussierung auf die Südsudan-Friedensverhandlungen hatte die anderen Konflikte in den Hintergrund gedrängt. Seit dem Jahr 2005 beherrscht Darfur die internationale Agenda; der Sonderbeauftragte Pronk widmete sich nun überwiegend diesem Thema. Damit verloren Südsudan und die UNMIS an Bedeutung, was sich auch in der sinkenden internationalen Bereitschaft für finanzielle Hilfen niederschlug. Nach dem Abtritt Pronks wurde zum Jahresbeginn 2007 mit Jan Eliasson ein eigener UN-Sondergesandter für Darfur ernannt. Im Juli 2007 beschloss der Sicherheitsrat die Entsendung des so genannten Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID)[21], der – wenn vollständig stationiert – gegenwärtig größten und teuersten Friedensmission der UN. Eigentlich hatte der Sicherheitsrat die UNMIS vergrößern und auf Darfur ausdehnen wollen, doch beugte er sich schließlich dem Widerstand Khartums. Zwei UN-Sonderbeauftragte und zwei UN-Friedensmissionen in einem Land (zuzüglich der Darfur-Vermittlungsmission ›AU/UN Joint Mediation Support Team‹ unter Führung von Jan Eliasson und Salim Ahmed Salim) sind kein glückliches Konstrukt und führen zu unnötigem Mehraufwand. Bis heute sind die gegenseitige Abstimmung und Koordinierung der Missionen sowie die Verteilung der Kompetenzen nicht befriedigend geregelt. Den Konfliktparteien wird die Möglichkeit eröffnet, die diversen UN-Vertreter gegeneinander auszuspielen. Die UNMIS leidet bereits unter der Konkurrenz durch UNAMID: Personal und Material werden von ihr abgezogen.

Ausblick

In den kommenden Jahren wird es die Hauptaufgabe der UNMIS sein, Präsenz zu zeigen, Spannungen abzubauen und die Konfliktpartner vom Nutzen einer friedlichen Lösung zu überzeugen. Wesentliche Anreize dabei sind Erfolge bei der Rückführung und Integration von Flüchtlingen und demobilisierten Kämpfern, beim Wiederaufbau und bei der wirtschaftlichen Entwicklung. Mittelfristig müssen die UN ein schicksalhaftes Referendum engagiert begleiten, um zu verhindern, dass der Bürgerkrieg wieder ausbricht. Entweder gelingt es, die Südsudanesen von den Vorteilen der Landeseinheit zu überzeugen, oder die internationale Gemeinschaft muss, wie in Kosovo, eine kontrollierte und überwachte Unabhängigkeit unter größtmöglicher Schadensbegrenzung erreichen.

20 http://www.janpronk.nl/weblog/english/october-2006.html

21 Die Terminologie ist nicht einheitlich. Die UNAMID nennt sich selbst United Nations-African Union Mission in Darfur.