

Friedenseinsätze der UN in Afrika

Bilanz, Lehren und (mangelnde) Konsequenzen

TOBIAS DEBIEL

Mit den Einsätzen ihrer Blauhelmsoldaten entwickelten die Vereinten Nationen während des Ost-West-Konflikts ein neuartiges Instrument, das auf der Zustimmung der Konfliktparteien aufbaute und eine Stabilisierung vorläufig beruhigter Konfliktkonstellationen erreichen sollte. Interessanterweise hat diese herkömmliche, konsensorientierte Art der Friedenssicherung in der Zeit der Blockkonfrontation in Afrika keine Rolle gespielt. Unter den 15 Operationen, die zwischen 1948 und 1988 weltweit durchgeführt wurden, gab es nur eine Mission auf diesem Kontinent: den Einsatz der Vereinten Nationen im Kongo (Opération des Nations Unies au Congo, ONUC), mit dem zwischen 1960 und 1964 bis zu 20 000 Mann ins vormalige Belgisch-Kongo entsandt wurden. Obwohl die völkerrechtliche Legitimation dieses Engagements äußerst umstritten war, stellte es doch de facto eine Zwangsmaßnahme dar. Der Kongo-Einsatz wurde allgemein sehr skeptisch beurteilt; zudem gerieten die Vereinten Nationen in seinem Verlauf in eine schwere Zerreißprobe. Diese Negativerfahrungen waren zu einem guten Teil dafür verantwortlich, daß sich die UN ein Vierteljahrhundert lang nicht mehr mit Blauhelmen auf dem afrikanischen Kontinent engagierte.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts änderte sich die Lage auch auf dem Gebiet der Friedenssicherung grundlegend; Afrika wurde »zu einem Hauptschauplatz der friedenssichernden Operationen der Weltorganisation«¹. Insgesamt 15 Friedenseinsätze waren in der Dekade von 1989 bis 1998 in neun unabhängigen afrikanischen Staaten (Angola, Liberia, Mosambik, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, Tschad, Uganda, Zentralafrikanische Republik) sowie den Territorien Namibia und Westsahara auf den Weg gebracht worden. In den Jahren 1999 und 2000 kamen mit einer großangelegten Mission in Sierra Leone, dem neuen Kongo-Einsatz und der Friedensmission im Konflikt zwischen Äthiopien und Eritrea drei neue Missionen hinzu. Das Spektrum reichte dabei von »traditionellen« Missionen, die auf dem Konsens der Konfliktparteien beruhten und begrenzte Aufgaben übernahmen (vor allem die Überwachung von Waffenstillständen), über »komplexe«, mehrdimensionale Einsätze bis hin zu robusten Friedensoperationen und »humanitären Interventionen«. Die Blauhelmeinsätze erlebten in Afrika eine regelrechte Konjunktur; sie machten in den neunziger Jahren etwa die Hälfte der neu beschlossenen UN-Operationen aus. Zugleich war ab Mitte des letzten Jahrzehnts angesichts zahlreicher Rückschläge eine Ernüchterung festzustellen, die die Einrichtung weiterer Missionen (etwa in Burundi und in der Republik Kongo) verhinderte oder immer wieder hinauszögerte (so in der Demokratischen Republik Kongo). Von den 15 derzeit bestehenden Blauhelmissionen sind nur noch vier in Afrika stationiert (Äthiopien/Eritrea, Demokratische Republik Kongo, Sierra Leone, Westsahara).

Welchen Funktionswandel haben die Friedensoperationen in den afrikanischen Konflikten der neunziger Jahre durchlaufen, wie wirkten sie sich auf Konfliktverlauf und Friedensregelungen aus? Was waren die zentralen Probleme und die daraus resultierenden Lehren? Haben die Erfahrungen der neunziger Jahre im Sinne eines institutionellen Lernprozesses Folgen für die Mandatierung, Planung und Durchführung aktuell laufender Operationen in Afrika gezeitigt? Diesen Fragen soll hier nachgegangen werden².

1. Funktionswandel und Effektivität der Friedensoperationen

In der ersten Dekade nach dem Ende der bipolaren Weltordnung (1989-1998) spielten zunächst die Blauhelmeinsätze im Südlichen

Afrika (Namibia, Angola, Mosambik) eine wichtige Rolle. Große Aufmerksamkeit fanden zudem die Missionen in Somalia und Rwanda – Länder, die durch Krieg, Staatszerfall oder gar Genozid geprägt waren. Weitere, geringer dimensionierte Einsätze fanden in der Westsahara, im Grenzstreit zwischen Libyen und Tschad, in Liberia, Sierra Leone sowie der Zentralafrikanischen Republik statt.

1.1 Die Blauhelmeinsätze im Südlichen Afrika

Die Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (United Nations Transition Assistance Group, UNTAG), der erste Blauhelmeinsatz nach dem Ost-West-Konflikt in Afrika, begleitete zwischen April 1989 und März 1990 erfolgreich den Übergang Namibias in die Unabhängigkeit. Die Mission umfaßte mehr als 6 000 Personen. Trotz einiger organisatorischer Defizite (zu nennen ist insbesondere die schleppende Stationierung) war die UNTAG konzeptionell innovativ, insofern sie die traditionelle Art der Friedenssicherung der UN in Entkolonisierungsprozessen mit einer Vielzahl ziviler Elemente verband (so der Vorbereitung von Wahlen und der Kontrolle der Polizei). Die UNTAG kann insofern als Vorläuferin mehrdimensionaler Blauhelmeinsätze gelten.

Eng mit der politischen Lösung für Namibia verbunden war die Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola (United Nations Angola Verification Mission, UNAVEM I). Sie überwachte zwischen Januar 1989 und Mai 1991 den vereinbarungsgemäß vollzogenen Abzug der kubanischen Truppen aus Angola. Dieser traditionell konzipierte kleine Blauhelmeinsatz ließ das zentrale Problem Angolas selbst ungelöst: das Fehlen einer tragfähigen Friedensvereinbarung zwischen der Regierung und der Rebellenorganisation UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola). Erst das Bicesse-Abkommen vom Mai 1991 wandte sich diesem innerstaatlichen Konflikt zu. Es sah die Demobilisierung der Bürgerkriegsteilnehmer, die Bildung einer neuen nationalen Armee und die Abhaltung von Wahlen vor. Die spät einbezogenen Vereinten Nationen sollten diesen Prozeß mit der UNAVEM II überwachen – einer Mission, die mit 350 Militärbeobachtern und rund 130 Zivilpolizisten nur unzureichend ausgestattet war. Der Friedensprozeß scheiterte nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom September 1992, heftige Kämpfe mündeten in eine humanitäre Katastrophe.

Fast zeitgleich mit den Wahlen in Angola war unter Vermittlung einer katholischen Laienbruderschaft in Rom am 4. Oktober 1992 der Krieg in einer anderen ehemals portugiesischen Kolonie beigelegt worden. Der Schatten, den die Ereignisse in Angola auf Mosambik warfen, bewirkte ein besonders konzentriertes Engagement der internationalen Gemeinschaft. Die Operation der Vereinten Nationen in Mosambik (Opération des Nations Unies en Mozambique, ONU-MOZ) wurde keineswegs als eine Art Spareinsatz, sondern mit etwa 6 500 Soldaten umfangreich dimensioniert. Es war dabei nicht zuletzt der umsichtigen und energischen Leitung des Italieners Aldo Ajello zu verdanken, daß die ONUMOZ zwischen Dezember 1992 und Dezember 1994 ihre wesentlichen Aufgaben erfüllte: die Demobilisierung und Entwaffnung der Bürgerkriegskämpfer und die Überwachung der Wahlen vom Oktober 1994. Es gab im Nachhinein berechtigte Kritik an der Zivilpolizei-Komponente, der Integration einer humanitären Komponente (UNOHAC) in die Mission und der Art, wie die Bewertung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen als »frei und fair« zustande gekommen war. Entscheidend war aber, daß durch das internationale Engagement der politische Schwung des Friedensprozesses erhalten blieb.

Im Februar 1995 versuchten die UN, das Erfolgsmodell der ONU-MOZ auch auf den angolanischen Bürgerkrieg zu übertragen. Mit dem Abkommen von Lusaka vom November 1994 hatten die Konfliktparteien unter UN-Vermittlung eine neue Friedensvereinbarung erzielt. Die UNAVEM II wurde daraufhin im Februar 1995 in die UNAVEM III umgewandelt und auf bis zu 7 000 Soldaten ausgeweitet. Die mit Ablauf der Mission im Juni 1997 verzeichneten Fortschritte bei der politischen Konfliktregelung und der Demobilisierung blieben jedoch brüchig. Insbesondere die UNITA, die sich aus dem illegalen Diamantenverkauf finanziert, verstieß immer wieder gegen Vereinbarungen. Der mehrdimensional ausgelegte Einsatz konnte auf diese Provokationen nicht angemessen reagieren. Zur Durchsetzung der Abmachungen, vor allem bei der Kontrolle des von der UNITA gehaltenen Gebiets und der Entwaffnung, wären eine schwere Bewaffnung und ein Mandat unter Kapitel VII der UN-Charta nötig gewesen. Hierfür fehlten jedoch politischer Wille, Ressourcen und Risikobereitschaft der entscheidenden Akteure. Die Nachfolgeoperation zur UNAVEM III, die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Angola (Missão de Observação das Nações Unidas em Angola, MONUA), konnte mit ihren rund 1 000 Soldaten und Polizisten nicht verhindern, daß das Land immer weiter in eine neue Kriegeperiode abglitt.

1.2 Einsätze im Angesicht von Staatszerfall und Völkermord

In Somalia agierte die Weltorganisation in einer Situation des Staatszerfalls. Unterschiedlichste Fraktionen, die sich auf Clanloyalitäten stützten und von machtbewußten Kriegsherren (warlords) geführt wurden, lieferten sich in dem Land am Horn von Afrika erbitterte Kämpfe. Die im April 1992 entsandte Operation der Vereinten Nationen in Somalia (United Nations Operation in Somalia, UNOSOM I), die zunächst nur 50 Militärbeobachter umfaßte und später aufgestockt wurde, war von Mandat, Zusammensetzung und Ausstattung her in keiner Weise den Realitäten vor Ort angemessen.

Nachdem das menschliche Leid über die westlichen Medien in Westeuropa und Nordamerika bekannt geworden war, reagierte die internationale Gemeinschaft mit einer ›humanitären Intervention‹. Zunächst autorisierte der Sicherheitsrat am 3. Dezember 1992 mit seiner Resolution 794³ die Entsendung einer 30 000 Soldaten starken multinationalen Truppe, um »ein sicheres Umfeld für die humanitären Hilfsmaßnahmen in Somalia zu schaffen«. Dieser Vereinte Eingreifverband (Unified Task Force, UNITAF) stand unter Führung der Vereinigten Staaten; er wurde im Mai 1993 durch rund 20 000 Blauhelmsoldaten unter UN-Oberbefehl (UNOSOM II) abgelöst. Bei der UNOSOM II handelte es sich um den ersten Einsatz von Friedenstruppen, der mit einem Mandat zur Durchsetzung unter Kapitel VII ausgestattet war. Seine Wirksamkeit muß sehr kritisch eingeschätzt werden. In Mogadischu konnte die Lage zwar vorübergehend stabilisiert werden. Doch verlagerte dies die Kämpfe zum Teil nur in andere Landesteile. Vor allem aber geriet die Operation ab Frühjahr 1993 immer weiter auf eine schiefe Bahn: Die UN wurden nach der Tötung von 23 pakistanischen Blauhelmsoldaten am 5. Juni 1993 selbst zur Kriegspartei, als sie auf Druck der USA zur Verfolgung des Kriegsherrn Aidid übergangen und die humanitären Zielsetzungen zeitweise aus dem Auge verloren. Als dann im Oktober 1993 amerikanische Soldaten ums Leben kamen, ihre Leichen durch die Straßen von Mogadischu geschleift wurden und entsprechende Fernsehbilder um die Welt gingen, bereiteten die USA und in der Folge auch die anderen Staaten einen mehr oder minder geordneten Rückzug vor.

Die für die westliche Öffentlichkeit einschneidenden und lähmenden Erfahrungen am Horn von Afrika sollten kurze Zeit später auf das UN-Engagement in Zentralafrika erhebliche Rückwirkungen haben. Die internationale Gemeinschaft antwortete auf den Völkermord der

hundert Tage in Rwanda 1994 und die völlige Destabilisierung der Region in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mit Unentschlossenheit, Paralyse und teilweise sogar Ignoranz⁴. Ebensovienig war sie in der Lage, angemessen auf die Folgen der Entwicklungen in Rwanda für Zaire/Kongo zu reagieren.

Ähnlich wie in Angola und Somalia setzte die Weltorganisation in Rwanda zunächst ein traditionelles Instrument ein: 81 Militärbeobachter sollten im Rahmen der Beobachtermission der Vereinten Nationen für Uganda und Rwanda (United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda, UNOMUR) ab Juni 1993 überprüfen, ob die Rwandische Patriotische Front (RPF) von Uganda her unterstützt werde. Der eigentliche Konflikt ging jedoch um die Macht in Rwanda. Dabei begingen Regierungsorgane und ihnen verbundene Milizen in zunehmendem Maße politisch und ethnisch motivierte Massaker. Mit dem Friedensabkommen von Aruscha zwischen der damaligen Regierung und der RPF, das am 3. August 1993 unter tansanischer Vermittlung abgeschlossen wurde, wurde zwar die Frage der Machtteilung auf dem Papier gelöst, die Gewalteskalation im Lande selbst jedoch nur unzureichend berücksichtigt. Die zur Überwachung der Vereinbarung eingesetzte Hilfsmission der Vereinten Nationen für Rwanda (United Nations Assistance Mission for Rwanda, UNAMIR) war vor diesem Hintergrund falsch angelegt. Mit ihrem Mandat und ihrer begrenzten Ausstattung war sie auf eine Nachkriegssituation ausgerichtet, wurde aber in einer Phase der Gewalteskalation stationiert. Während des Völkermords wurde die UNAMIR sogar verkleinert. Und der verspätete Beschluß in der Resolution 918 vom 17. Mai 1994, eine 5 500 Mann umfassende humanitäre Schutztruppe zu entsenden, wurde erst nach monatelanger Verzögerung umgesetzt. Der Rwanda-Einsatz war damit ein Beispiel für eine unterlassene humanitäre Hilfeleistung der Vereinten Nationen. Statt dessen autorisierte der Sicherheitsrat am 22. Juni 1994 mit Resolution 929 die äußerst umstrittene französische ›Operation Türkis‹. Auch wenn sie einige humanitäre Erfolge im Südwesten des Landes erzielen konnte, hat sich die Operation auf Grund ihrer impliziten politischen Botschaft (Unterstützung des früheren Regimes) und der Folgewirkungen – in Gestalt des Treibens der Bahutu-Milizen in den von den Vereinten Nationen unterhaltenen Flüchtlingslagern im Osten des damaligen Zaire – auf die Konfliktodynamik in Zentralafrika verschärfend ausgewirkt.

1.3 Zusammenspiel von UN und ECOWAS in Westafrika

Unter den weiteren Friedensmissionen, die die Vereinten Nationen in der ersten Dekade nach dem Ost-West-Konflikt in afrikanischen Ländern durchführten, sollen an dieser Stelle nur die Einsätze in Liberia und Sierra Leone behandelt werden, da die Vereinten Nationen hier zeitweise ein neues Modell der Friedenssicherung erprobten: die Überwachung und Begleitung einer in der Subregion Westafrika aufgestellten Interventionstruppe durch UN-Beobachter.

Im August 1990 hatte die Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (Economic Community of West African States, ECOWAS) mit der Militärbeobachtergruppe der ECOWAS (ECOWAS Monitoring Group, ECOMOG) in den liberianischen Bürgerkrieg eingegriffen, als Rebellenführer Charles Taylor acht Monate nach Kriegsbeginn kurz vor der Einnahme der Hauptstadt Monrovia stand. Nachträglich legitimierte der Sicherheitsrat den Einsatz und unterstützte ihn am 19. November 1992 mit Resolution 788 durch die Verhängung eines Waffenembargos. Auf der Grundlage der Vereinbarung von Cotonou zwischen den Konfliktparteien vom Juli 1993 autorisierte der Sicherheitsrat zudem am 22. September 1993 mit Resolution 866 die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Observer Mission in Liberia, UNOMIL) mit einer Größe von bis zu 368 Militärbeobachtern, die mit der Begleitung und Überwachung der ECOMOG eine Art Doppelfunktion ausfüllte.

Nach vielen Anläufen kam es am 19. August 1995 sowie am 17. August 1996 zu den Vereinbarungen von Abuja (Abuja I und II), die den Weg für eine vorläufige Konfliktbeilegung bereiteten. Nach Wahlen, aus denen Rebellenführer Taylor als Sieger hervorging, verließ die UNOMIL im September 1997 das Land.

Der ECOMOG-Einsatz wurde von zahlreichen Beobachtern als Beispiel für eine »afrikanische Friedenssicherung« angesehen, die an die Stelle von UN-Truppen treten könne. Indes gab die Bilanz der Operation wenig Anlaß zu der Annahme, daß hier ein Zukunftsmodell erprobt wurde. Zwar war es ein Verdienst der ECOMOG, ein sicheres Umfeld für die Wahlen vom Juli 1997 geschaffen zu haben. Doch kann dies nicht die Erfahrung ausgleichen, daß das Konzept der ECOMOG inkohärent und widersprüchlich, ihr Auftreten hochproblematisch war. Der ursprünglich als eher traditionelle Friedensoperation mandatierte Einsatz setzte schon bald umfangreichen militärischen Zwang ein, bis hin zu einzelnen Bombardements aus der Luft. Zugleich verhinderte die ECOMOG (zum Teil mit Gewalt) die Versorgung des von Taylor kontrollierten Territoriums, das zeitweise bis zu neun Zehntel des Landes umfaßte. War die Mission mit dem Mandat des Helfers und Schlichters gestartet, so wurden Teile der ECOMOG später zu Profiteuren und Plünderern und verhielten sich kaum anders als die sonstigen Kriegsparteien.

Vereinte Nationen und ECOWAS wiederholten das in Liberia praktizierte Modell »subregionaler« Friedenssicherung unter UN-Beobachtung zeitweise im Nachbarland Sierra Leone, wo seit 1991 ein Bürgerkrieg das Land erschütterte. Dieser war eng mit den Ereignissen in Liberia verflochten. Dies zeigte sich nicht zuletzt darin, daß die dortige sogenannte Revolutionäre Einheitsfront (Revolutionary United Front, RUF) anfangs maßgeblich von Charles Taylor unterstützt worden war; es handelt sich um eine Rebellenorganisation unter Führung von Foday Sankoh, die sich durch den Handel mit Diamanten und Tropenhölzern finanziert und weder vor dem Einsatz von Kindersoldaten noch vor brutalen Verstümmelungen von Zivilisten zurückschreckt. Der Sicherheitsrat verhängte am 8. Oktober 1997 mit Resolution 1132 zunächst ein Öl- und Waffenembargo und beauftragte die ECOWAS mit dessen Umsetzung. Ende Oktober 1997 schlossen die in Guinea befindliche Exilregierung des demokratisch gewählten Präsidenten Ahmed Tejan Kabbah und eine aus Armee und Rebellen gebildete Junta eine Friedensvereinbarung, deren Umsetzung durch ECOMOG-Truppen und UN-Militärbeobachter garantiert werden sollte. Nach einer massiven Offensive im Februar 1998 setzte die ECOMOG Kabbah am 10. März 1998 wieder als Präsidenten ein. Am 13. Juli 1998 autorisierte der Sicherheitsrat mit Resolution 1181 die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (United Nations Observer Mission in Sierra Leone, UNOMSIL), die am 30. November 1998 fünf Polizisten, 15 Soldaten und 41 Beobachter umfaßte und ähnliche Aufgaben wie UNOMIL ausführen sollte.

Der Erfolg der ECOMOG-Offensive vom Februar 1998 erwies sich freilich als Pyrrhussieg. Denn die Rebellen hatten sich nur zurückgezogen, um das Land mit einer neuen Terrorkampagne zu überziehen. Nach erneuten Kämpfen schlossen Regierung und RUF unter Vermittlung des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs, des Uganders Francis G. Okelo, am 7. Juli 1999 in Lomé ein Abkommen, das maßgeblich auf Druck der Vereinigten Staaten und Großbritanniens zustande kam⁵. Bei der Umsetzung unternahm die Vereinten Nationen mit Resolution 1270 des Sicherheitsrats vom 22. Oktober 1999 die Hauptrolle. Mit einer autorisierten Stärke von 6 000, später sogar von bis zu 20 500 Personen löste die Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (United Nations Mission in Sierra Leone, UNAMSIL) die UNOMSIL ab. Die ECOMOG-Operation wurde abgewickelt; sie war den beteiligten Staaten zu teuer geworden und in der Subregion auch politisch umstritten gewesen. Damit war das Modell einer subregionalen Friedenssicherung mit internationaler

Begleitung vorerst beendet. Zugleich erwies sich die UNAMSIL jedoch als ineffektiv und hochproblematisch. So wurden im Frühjahr und Sommer 2000 mehrere Blauhelmsoldaten von der RUF getötet und mehrere Hundert zeitweise entführt, die nur unter der fragwürdigen Vermittlung Taylors freikamen. Diese Krise machte deutlich, daß in prekären Situationen nicht die UN-Truppen, sondern unabhängig von ihnen agierende britische Spezialkräfte die entscheidende Rolle vor Ort spielten. Die Unwirksamkeit dieser UN-Mission hat – insbesondere in Großbritannien – eine lebhaft debattierte Frage aufgeworfen, ob nicht kommerzielle Söldnerunternehmen, wie sie zeitweise von der Regierung Sierra Leones engagiert worden waren, als Ergänzung oder Ersatz für multilaterale Friedensoperationen eingesetzt werden sollten⁶.

2. Probleme, Lehren und konzeptionelle Herausforderungen

Die Friedenseinsätze der Vereinten Nationen in den neunziger Jahren litten – von wenigen Ausnahmen abgesehen – unter erheblichen Problemen bei Auftragserteilung, Planung, Rekrutierung und Durchführung. Dies gilt für alle Weltregionen, hatte aber in Afrika mitunter besonders dramatische Ausmaße: die Mandate waren zumeist unklar oder unangemessen. Im Hintergrund stand die Tatsache, daß die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats häufig nicht bereit waren, wirklich effektive Operationen zu autorisieren – Missionen, die politisch heikel gewesen wären und Kosten verursacht hätten. In solchen Fällen erwiesen sich die Aufträge bereits nach kurzer Zeit als nicht praxistauglich und wurden mitunter ad hoc während einer laufenden Operation geändert. Der Planung der Einsätze lagen oftmals mangelhafte Daten und Analysen zugrunde; der tatsächliche Bedarf vor Ort wurde in der Regel unterschätzt.

Das übliche Verfahren der Rekrutierung und Aufstellung von Blauhelmsoldaten war unzulänglich. Die Truppen konnten oftmals nicht nachfrageorientiert, entsprechend ihrer Qualifikation und Eignung, ausgewählt werden; vielmehr mußte der Generalsekretär auf das unzureichende Angebot derjenigen Staaten zurückgreifen, die bereit waren, Soldaten zur Verfügung zu stellen. Die Aufstellung und Stationierung der Truppen dauerte selbst unter günstigen Bedingungen (Namibia, Mosambik) mehrere Monate – zu lange, um rasch und entschlossen zur Umsetzung von Abkommen beitragen zu können.

Eine zentrale Ursache der Schwierigkeiten ist, daß die Vereinten Nationen im militärischen Bereich nicht über eigene Ressourcen verfügen und auch keinen verlässlichen Zugriff auf die Kapazitäten von Mitgliedstaaten haben. Das UN-Sekretariat stützt sich bei Friedensoperationen auf ein System der Verfügungsbereitschaftsabkommen. Dieses wurde zwar organisatorisch verbessert, doch besteht seine Hauptschwäche fort: Die Angebote reichen gerade bei komplexen Einsätzen nicht aus, um die benötigten Kompetenzen und Kapazitäten abzudecken. Außerdem sind die grundsätzlichen Zusagen zur Verfügungsbereitschaft nicht verbindlich. Dies zeigte sich drastisch im Falle Rwandas. Im Mai 1994 hatte der Sicherheitsrat beschlossen, die UNAMIR auf 5 500 Soldaten aufzustocken. Doch fand sich unter den Staaten, die bis dahin entsprechende Arrangements getroffen hatten, zunächst kein einziges Land, das bereit gewesen wäre, zusätzliche Truppen für die Vereinten Nationen in das Krisengebiet zu schicken.

Bei der Durchführung der Operationen hat schließlich die internationale Zusammensetzung verschiedenste Probleme hervorgebracht. Dies beginnt mit technischen Fragen; oftmals sind die logistischen Voraussetzungen der verschiedenen Kontingente sehr unterschiedlich und unzureichend. Die Verbände sind nicht aufeinander eingespielt, was vor allem bei komplexen Einsätzen Schwierigkeiten nach sich zieht. So konnten die UN-Missionen im Afrika südlich der Sahara wie auch in anderen Regionen (so im ehemaligen Jugoslawien) nur selten bei veränderten Umständen oder in kritischen Situationen

kohärent und angemessen reagieren. Neben der eher technisch-operativen Komponente hat die internationale Zusammensetzung gerade in riskanten Einsätzen auch eine politische Dimension, denn die Einsatzfähigkeit der verschiedenen Kontingente ist häufig an innenpolitische Faktoren des Heimatlands gebunden; dies ist insbesondere bei einem steigenden nationalen Interesse an der Operation problematisch. In Somalia und Rwanda wurde die einheitliche Befehlsstruktur geradewegs unterlaufen. Manche Kontingente sprachen sich hinsichtlich möglicher Handlungsstrategien zunächst mit ihren nationalen Ministerien ab. Der jeweilige Oberkommandierende der UN-Mission wurde dann zwischen den Anweisungen des Generalsekretärs und den Vorgaben, die nationale Kontingente aus ihren Hauptstädten erhielten, zerrieben.

Die in den neunziger Jahren unternommenen Versuche, den Charakter internationaler Friedenseinsätze in der Grauzone zwischen neutraler Friedenserhaltung und militärischer Gewaltanwendung in Richtung »robuster Friedensoperationen« zu verändern, sind in der Praxis afrikanischer Kriege und Konflikte zunächst gescheitert. Der Somalia-Einsatz geriet zum Debakel; ebenso muß die ECOMOG-Intervention in Liberia als hochproblematisch gewertet werden. Dennoch wird es in aller Regel keine Rückkehr zur traditionellen Friedenssicherung mit begrenzten Zielen wie insbesondere der Überwachung von Waffenstillständen geben. Die Verdienste traditioneller Blauhelmeinsätze sind unbestritten: Vertrauensbildung zwischen den Konfliktparteien, Herstellung internationaler Öffentlichkeit bei der Konfliktbewältigung, Hüterfunktion bei der Einhaltung von Waffenstillstandsabkommen. Diese Funktionen sind auch heute noch notwendig, wie etwa die mit den Resolutionen 1312 und 1320 des Sicherheitsrats vom 31. Juli beziehungsweise 15. September 2000 errichtete Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea, UNMEE) zeigt. Doch hat die traditionelle Friedenssicherung offenkundige Grenzen, die in Afrika besonders deutlich hervortreten. Gerade in den Anfangsphasen des UN-Engagements in Angola (UNAVEM I, II), Rwanda (UNAMIR) und Somalia (UNOSOM I) wurde offensichtlich, daß kleine, konsensorientierte, auf die Vereinbarung von Waffenstillständen fixierte Einsätze den neuen Situationen nicht angepaßt und von daher wenig wirksam waren. Genau diese Erkenntnis löste ja die Suche nach Alternativen aus. Vor diesem Hintergrund kann die Konsequenz aus den bisherigen Erfahrungen nur sein, ein der Situation angemessenes Mandat zu formulieren und die Ausstattung von Friedensmissionen darauf auszurichten. Dabei wird es eine strikte Trennung zwischen Friedenssicherung (peacekeeping) und Friedenserzwingung (peace enforcement) nicht geben können. Wohl aber kann ein Friedenseinsatz von vornherein mit einer klaren Strategie und robusten Einsatzregeln versehen werden, durch die er bei einer Gewalteskalation vor der hilflosen Alternative des Zuschauens oder Abziehens bewahrt wird – eine Forderung, die auch der Brahimi-Bericht erhebt⁷. Am ehesten erfolgversprechend dürften dabei mehrdimensionale Operationen sein, die zwar robust ausgestattet und mandatiert sind, in der Praxis aber dem insbesondere durch Großbritannien geprägten Konzept der erweiterten Friedenssicherung (wider peacekeeping) folgen – also durch ein ständiges Bemühen um Konsens auf den verschiedenen politischen und regionalen Ebenen zu verhindern suchen, in ein kriegerisches Geschehen verwickelt zu werden.

3. Konsequenzen für aktuelle Friedensmissionen?

Hat die internationale Gemeinschaft aus den Erfahrungen und Lehren der neunziger Jahre bereits erste Konsequenzen für die Autorisierung und Ausstattung von Friedensoperationen der Vereinten Nationen gezogen? Die aktuell laufenden und neu beschlossenen Missionen können einen gewissen Aufschluß hierüber geben. Zunächst ist die UNMEE zu nennen, die der Sicherheitsrat nach Beendigung

des Krieges zwischen Äthiopien und Eritrea genehmigt hatte. Die etwa 4 200 Personen starke Blauhelmsoperation soll die Waffenstillstandsvereinbarung überwachen, die die beiden feindlichen Nachbarn am 18. Juni 2000 in Algier unterzeichnet hatten und der am 12. Dezember des gleichen Jahres ein förmlicher Friedensvertrag folgte. Dieser Einsatz hat relativ hohe Erfolgchancen. Freilich steht die Probe aufs Exempel noch aus, denn es bleibt abzuwarten, ob die Konfliktparteien sich an die Schiedsentscheidung vom 13. April 2002 über den Grenzverlauf halten werden und ob sich in den betroffenen Ländern innenpolitischer Widerstand gegen das Ergebnis formiert. Der Propagandakrieg, den sich beide Seiten im unmittelbaren Anschluß an die Entscheidung und noch vor der endgültigen Vor-Ort-Demarkation der Grenze lieferten, deutet auf ein auch in Zukunft angespanntes Verhältnis hin. Außerdem muß beachtet werden, daß die UNMEE angesichts der zwischenstaatlichen Konfliktstruktur eher die Ausnahme als die Regel für die Herausforderungen im beginnenden 21. Jahrhundert darstellt. Der dominante Konflikttypus ist vielmehr der regionalisierte Bürgerkrieg, bei dem Krieg, Staatszerfall und eine zunehmende Privatisierung der Gewalt oftmals Hand in Hand gehen.

Als entsprechend kompliziert erweist sich das UN-Engagement in Sierra Leone und im Kongo. Die UNAMSIL hatte von Beginn an ein doppeltes Problem: sie stützte sich auf das fragwürdige Lomé-Abkommen vom 7. Juli 1999, das den Konfliktparteien weitgehende Amnestie einräumte und nicht auf einem wirklichen Friedenswillen der RUF basierte. Zweitens waren die Truppen nicht in der Lage, sich in einem gewalthaltigen Umfeld selbst zu verteidigen – geschweige denn, Zivilisten zu schützen. Entsprechend skeptisch äußerte sich die Brahimi-Kommission zu diesem Einsatz. Angesichts der Entführung von UN-Soldaten hielt sie fest:

»Einer Mission wie beispielsweise der UNAMSIL in Sierra Leone wären die Schwierigkeiten, die sie im Frühjahr 2000 hatte, wahrscheinlich erspart geblieben, wenn sie Truppen zur Verfügung gehabt hätte, die so kampfstark gewesen wären wie die derzeit im Rahmen der Kosovo-Truppe (KFOR) dienenden Friedenssicherungskräfte. Die Sachverständigengruppe ist davon überzeugt, daß die Militärplaner der NATO nicht zu einem Einsatz in Sierra Leone bereit gewesen wären, wenn ihnen nur die 6 000 anfänglich genehmigten Soldaten zur Verfügung gestanden hätten. In Anbetracht der derzeitigen Tendenzen ist jedoch die Wahrscheinlichkeit eines der KFOR vergleichbaren Einsatzes in Afrika in naher Zukunft sehr gering.«⁸

Für eine Gesamteinschätzung der Mission ausschlaggebend wird wohl sein, wie die für Mai 2002 angesetzten Wahlen in Sierra Leone ver-

1 Volker Matthies, Zwischen Erfolg und Fehlschlag. Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen in Afrika, VN 3/1995 S. 105ff.(105).

2 Der vorliegende Text präsentiert ausschnittartig einige Ergebnisse der umfangreichen Untersuchung des Verfassers, UN-Friedenssicherung in Subsahara-Afrika: Möglichkeiten und Grenzen multilateraler Konfliktbearbeitung in regionalisierten Bürgerkriegen (i.E.). Dort findet sich eine ausführliche Auseinandersetzung mit der einschlägigen Literatur, weshalb an dieser Stelle auf bibliographische Verweise weitgehend verzichtet wird. Über die Frage militärischer Friedenssicherung hinaus enthält die Schrift eine Erörterung der konzeptionellen und völkerrechtlichen Grundlagen multilateraler Friedenssicherung, die eingehende Analyse ausgewählter Fallbeispiele sowie eine vergleichende Auswertung des nichtmilitärischen Krisenmanagements im Afrika südlich der Sahara.

3 Text: VN 2/1993 S. 65f. – Sämtliche nachfolgend zitierten Resolutionen des Sicherheitsrats sind in deutscher Sprache in dieser Zeitschrift veröffentlicht worden.

4 Vgl. Hildegard Schürings, Versagen im Angesicht des Völkermords. Die unabhängige Untersuchung zur Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft in Rwanda 1994, VN 2/2000 S. 53ff.

5 Kritisch wurde dabei vor allem ein Passus beurteilt, der den Kriegsparteien trotz massiver Menschenrechtsverletzungen Straffreiheit einräumte; vgl. Avril J.M. McDonald, Sierra Leone's Uneasy Peace: The Amnesties Granted in the Lomé Peace Agreement and the United Nations' Dilemma, in: Humanitäres Völkerrecht, 13. Jg. (2000) H. 1, S. 11-26.

6 Auf die äußerst kontrovers diskutierte und in seiner Relevanz in Deutschland oft noch unterschätzte Frage des Einsatzes solcher »militärischer Privatunternehmer« (private military companies) kann hier nicht eingegangen werden. Einen exzellenten Überblick bieten Jackie Cilliers / Peter Mason (eds.), Peace, Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African Societies, Halfway House / South Africa (Institute for Security Studies) 1999.

7 UN Doc. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000. – Siehe auch Ekkehard Griep, Neue Maßstäbe für die UN-Friedensmissionen. Der Brahimi-Bericht und seine Folgen: eine Bestandsaufnahme, S. 61ff. dieser Ausgabe.

8 Brahimi-Bericht (Anm. 7), Ziff. 106.

9 Brahimi-Bericht (Anm. 7), Ziff. 56.

laufen und ob sie dem Land in den Folgemonaten nennenswerte Fortschritte in Richtung politischer Stabilität bringen.

Noch stärker gefährdet als die UNAMSIL ist der UN-Einsatz in der Demokratischen Republik Kongo. Der Sicherheitsrat verständigte sich am 30. November 1999 in seiner Resolution 1279 auf die Entsendung von etwa 500 Militärbeobachtern, die das Friedensabkommen von Lusaka überwachen sollten. In diesem hatten sich die verschiedenen internen und externen Konfliktparteien am 10. Juli 1999 auf einen Waffenstillstand sowie auf eine Entmilitarisierung und Stabilisierung der Lage geeinigt. Nachdem das Lusaka-Abkommen noch einmal bekräftigt worden war, votierte der Sicherheitsrat am 24. Februar 2000 mit Resolution 1291 einstimmig dafür, zusätzlich 5 000 Soldaten unter Kapitel VII zu entsenden. Das Mandat und die Handlungsmöglichkeiten der Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, MONUC) blieben aber begrenzt. So war der Schutz von Zivilpersonen nur vorgesehen, wenn sie »unmittelbar von körperlicher Gewalttätigkeit bedroht sind« – vorausgesetzt, solches trägt sich an den Standorten der Soldaten zu. Da die Blauhelmsoldaten leicht selbst zum Ziel von Übergriffen und Entführungen werden können, wurde die sukzessive Stationierung von der Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien abhängig gemacht. Diese ist jedoch nicht verlässlich gegeben. Gerade ein derartiges Verhalten – die Koppelung der UN-Präsenz an den oftmals nur simulierten Friedenswillen der Kriegsparteien – hatte sich schon in Rwanda als fatal erwiesen. Sollte der äußerst brüchige innerkongolesische Dialog scheitern, könnte es erneut zu umfangreichen Gewalthandlungen kommen. Die Lage der Blauhelmsoldaten wäre angesichts der Größe und Unübersichtlichkeit des Landes

mindestens ebenso prekär wie 1994 in Rwanda. Denn es ist unmittelbar evident, daß 5 000 bis 6 000 Soldaten in einem Land von der Größe Westeuropas wenig ausrichten können.

Der Beschluß des Sicherheitsrats zur Kongo-Mission wirft grundlegende Fragen zur Lernbereitschaft respektive zum politischen Willen seiner wichtigsten Mitglieder auf, zu effektiver Friedenssicherung beizutragen. Die Strategie des Rates ist wohl als Kompromißlösung zu verstehen. Einerseits soll dem Vorwurf vorgebeugt werden, die Konflikte der Armen würden leichthin übersehen, zugleich aber wird der nur äußerst begrenzten Bereitschaft der westlichen Staaten zu einem ernsthaften Engagement im Kongo Rechnung getragen. Der Beschluß widerspricht insofern einer zentralen Leitlinie, die die Brahimi-Kommission dem Sicherheitsrat im August 2000 ins Stammbuch geschrieben hatte: »Die Sachverständigengruppe legt dem Rat nahe, lieber kein Mandat für eine Mission zu erteilen, als sie mit unklaren Anweisungen in ein Gefahrengebiet zu entsenden.«⁹

Kurzum: Sowohl im Falle Sierra Leones als auch im Falle des Kongo wurden Friedenseinsätze genehmigt, bei denen die Truppen angesichts von Ausstattung, Qualifikation und Umfang nicht den Anforderungen vor Ort entsprachen. Trotz zahlreicher Evaluierungen und Berichte folgt mithin die tatsächliche Planung und Aufstellung von UN-Friedensoperationen noch immer nicht den weithin akzeptierten Lehren und Empfehlungen, sondern nach wie vor vorrangig politischen Opportunitätsabwägungen der politisch einflußreichsten und ökonomisch wie militärisch mächtigsten Mitglieder des Sicherheitsrats. Die operativen und politischen Gestaltungsspielräume, die in einem solch engen Rahmen verbleiben, sind in der Regel zu klein, um einen nachhaltigen Beitrag zur Friedenssicherung leisten zu können.

Neue Maßstäbe für die UN-Friedensmissionen

Der Brahimi-Bericht und seine Folgen: eine Bestandsaufnahme

EKKEHARD GRIEP

Lakhdar Brahimi, Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für Afghanistan und früherer algerischer Außenminister, hat seit vielen Jahren herausgehobene Aufgaben für die Weltorganisation ausgeführt; häufig hatten sie unmittelbaren Bezug zu den UN-Friedensmissionen. Im März 2000 berief Generalsekretär Kofi Annan eine Expertengruppe unter Brahimis Vorsitz; ihr Auftrag war, eine umfassende Überprüfung der Aktivitäten der Vereinten Nationen im Bereich von Frieden und Sicherheit vorzunehmen und auf dieser Grundlage Vorschläge für eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Friedenseinsätze zu unterbreiten. Im August des gleichen Jahres legte der Generalsekretär der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat den Ergebnisbericht¹ dieser »Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen«² vor. Das in der englischen Fassung mehr als 70 Seiten umfassende Dokument wurde vom Sicherheitsrat³, der im Rahmen des Millenniums-Gipfels auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zusammentrat, und der Generalversammlung⁴ im September 2000 ausdrücklich begrüßt; der Rat und auch die Generalversammlung stellten zudem eine rasche Prüfung der 57 vorgelegten Empfehlungen in Aussicht. Der »Brahimi-Bericht« hat seither die Diskussion um eine konzeptionelle Weiterentwicklung der Friedenseinsätze der UN maßgeblich bestimmt.

Nach den Terrorschlägen des 11. September 2001 haben die Fragen von Weltfrieden und internationaler Sicherheit eine neue Dimension erhalten. Herkömmliche Konzepte und Strategien wurden relativiert und überlagert – politisch, planerisch und operativ – von Maßnah-

men gegen den internationalen Terrorismus. Gleichwohl sind die UN weiterhin mit Friedensmissionen in Krisenregionen engagiert, und auch künftig dürften Mandate für Friedenseinsätze der Vereinten Nationen erteilt werden. Insofern ist ein sorgfältiger Blick auf die Verwirklichung der mit dem Namen Brahimis verbundenen Reformvorschläge angebracht.

Das Geflecht der Rahmenbedingungen

Zum Zeitpunkt der Berufung der Sachverständigengruppe wirkte eine lebhafte Diskussion um die Legitimität humanitärer Interventionen noch immer nach. Als Generalsekretär Annan es im September 1999 – mit aktuellem Bezug zum Kosovo-Konflikt, aber auch mit Blick auf die tragischen Geschehnisse in Rwanda 1994 – als wesentliche Herausforderung für die Vereinten Nationen bezeichnete, massive und systematische Menschenrechtsverletzungen auch innerhalb nationaler Grenzen nicht zu tolerieren⁵, hat dieses Bekenntnis keineswegs zu ungeteilter Zustimmung der Mitgliedstaaten geführt. Als die Sachverständigengruppe unter Vorsitz Brahimis nur wenige Monate später ihre Arbeit aufnahm, schien die Aussicht, durch in Reaktionsvermögen und Professionalität deutlich kraftvollere Friedenseinsätze der UN könnte mancher Konflikt rasch »internationalisiert« werden, für viele eher Anlaß zur Besorgnis denn zur Hoffnung zu sein⁶.

Ein weiterer, die Leistungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der Friedenseinsätze überlagernder Faktor waren die während vieler Jahre