

Adekeye Adebajo

Trügerisches Streben nach der *Pax Africana*

Von der afrikanischen Persönlichkeit zur afrikanischen Renaissance

Das 1967 von dem kenianischen Wissenschaftler Ali Mazrui erarbeitete Konzept der *Pax Africana* besagt, dass die Afrikaner den Willen aufbringen müssen, Auseinandersetzungen auf ihrem eigenen Kontinent selbst beizulegen. Zur gleichen Zeit äußerte der Gründungspräsident Ghanas, Kwame Nkrumah, ebenfalls die Vorstellung einer »afrikanischen Persönlichkeit« im Weltgeschehen und argumentierte in diesem Zusammenhang, dass sich Afrika auf der globalen Bühne Gehör verschaffen müsse. Vier Jahrzehnte später sprach sich der damalige südafrikanische Präsident Thabo Mbeki für das Konzept der »afrikanischen Renaissance« aus, dem Streben nach der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung des Kontinents. Sowohl die Idee der »afrikanischen Persönlichkeit« als auch die der »afrikanischen Renaissance« wurde aufgegriffen, allerdings erfolgte dies im Rahmen nebulöser Konzepte, denen es an klaren Definitionen und Plänen zur Umsetzung mangelte. Dieser Aufsatz behandelt das kontinuierliche Streben nach einer stärkeren afrikanischen Stimme in der Weltpolitik, und konzentriert sich dabei insbesondere auf Friedens- und Sicherheitsfragen.

Obwohl viele der fortdauernden Konflikte in Liberia, Sierra Leone, Angola und Burundi mit Hilfe der Vereinten Nationen (UN) beruhigt werden konnten, haben die regionalen Organisationen Afrikas, wie die Afrikanische Union (AU), die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (SADC), die Zentralafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECCAS) und die Intergovernmental Authority on Development (IGAD), eine regionale Organisation

von Staaten in Nordafrika, einiges für das Streben nach der *Pax Africana* geopfert. Diese Organisationen sind nach wie vor nur wenig einflussreich und stark abhängig von externer Finanzierung und logistischer Hilfe. Zudem mangelt es ihnen an Ressourcen, um sich an Friedenskonsolidierungen zu beteiligen, um sicherzustellen, dass sich in den Krisengebieten nicht wieder neue Konflikte ausbreiten.

Afrika wurde oft mit einer Waffe verglichen, wobei Nigeria den Abzug darstellte. Bei näherer Betrachtung der an den Kolonialismus angelehnten Landkarte wäre Südafrika in diesem Fall die Mündung, die Demokratische Republik Kongo (DRK) der Lauf, Algerien der Knauf und Sudan die Unterseite des Hahns dieser riesigen Waffe. Das Schicksal dieser fünf Länder könnte ausschlaggebend für die Zukunft Afrikas sein. Südafrika ist die größte Wirtschaftsnation des Kontinents, Nigeria hat die größte Bevölkerungszahl und Sudan, Algerien und die DRK sind geografisch gesehen die größten Länder. Zusammen sind die Staaten reich an Öl, Gas, Gold, Kupfer und Kobalt, sodass die Zukunft Afrikas auf diesen fünf Säulen ruhen könnte.

Nigeria und Südafrika verfolgen das Ziel, als regionale Mächte Friedensmissionen anzuführen und die regionale Integration zu fördern. Neben Brasilien, Russland, Indien und China ist Südafrika das einzige afrikanische Mitglied des wirtschaftlichen Zusammenschlusses der BRICS-Staaten sowie das einzige afrikanische Mitglied der G20-Staaten. Weiterhin ist es das einzige afrikanische Land unter den zehn globalen Partnern der Europäischen Union (EU). Allerdings wird bei der Vorstellung eines liberalen, südafrikanischen »Levi-

athan auf dem Limpopo«, der dem »dunkelsten Afrika« westliche Werte einhauchen soll, oft das schwelende, weitverbreitete Misstrauen gegenüber dem Südafrika der Post-Apartheid stark unterschätzt. Die Versuche Südafrikas, für den gesamten Kontinent zu sprechen, wurden oft von anderen Staaten angefochten, welche eher beschränkt nationale als kontinentale Interessen an den multilateralen Foren vermuten. Es ist aktuell noch zu früh, um eindeutig festzustellen, ob die Rolle Südafrikas unter den G20- und BRICS-Staaten eine »Vertretung ohne Vertretungsmacht« darstellen könnte.

Im Juli 2004 riefen die Anführer der Afrikanischen Union einen Friedens- und Sicherheitsrat (PSC), bestehend aus 15 Mitgliedern, ins Leben. Das zentrale Projekt des PSC – der Aufbau der militärischen Einsatztruppe African Standby Force (ASF)

Die Entwicklung der afrikanischen Sicherheitsarchitektur

– wurde allerdings trotz der Befristung bis 2010 (diese wurde aktuell bis 2015 verlängert) nicht in die Tat umgesetzt. Die ASF ist auf fünf regionalen Säulen aufgebaut, mit dem Ziel, friedensunterstützende Operationen auf dem Kontinent durchzuführen. Mehrere Mitglieder des UN-Sicherheitsrats ignorierten den Rat des Friedens- und Sicherheitsrats der Afrikanischen Union hinsichtlich der Konflikte in Sudan und Libyen. Trotz der eingeführten jährlichen Treffen beider Organe haben mächtige UN-Mitglieder wie die Vereinigten Staaten deutlich gemacht, dass sie diese Sitzungen nicht als Treffen zweier gleichwertiger Partner erachteten, sondern vielmehr als Treffen des UN-Sicherheitsrats mit individuellen afrikanischen Staaten.

Die Friedensabkommen, die zwischen 1993 und 2000 für Ruhe in den Konflikten in Ruanda, der Demokratischen Republik Kongo sowie Äthiopien und Eritrea gesorgt haben, weisen insgesamt auf die militärische Schwäche der Organisation für

Afrikanische Einheit (OAU) der Afrikanischen Union hin, deren Mitgliedern es an Ressourcen fehlte, die Abkommen, die sie ohne die UN-Friedenstruppen ausgehandelt hatten, umzusetzen. Die regionalen Organe Afrikas, wie die ECOWAS und die SADC, haben mehr Erfahrung in der Friedenssicherung gesammelt als die Afrikanische Union, und die Arbeitsverteilung zwischen diesen Akteuren ist nach wie vor nicht festgelegt. Die regionalen Organisationen Afrikas haben die Vorrangstellung der AU und deren Befugnis, in ihrer Namen zu handeln und im Sicherheitsbereich für den gesamten Kontinent zu sprechen, natürlich nicht akzeptiert. Während die UN größtenteils als hauptverantwortlich für den *globalen* Frieden und die *globale* Sicherheit erachtet wird, wird die AU von ihren regionalen Partnern noch nicht als Hauptverantwortliche für den *kontinentalen* Frieden und die *kontinentale* Sicherheit angesehen. Aus diesem Grund ist die AU oft gezwungen, die Führungsrolle mit diesen eigenständig denkenden subregionalen Organisationen zu teilen.

Die AU konzentriert sich aktuell auf die Lösung von vier Konflikten: erstens die 18.000-Mann starke AU-Friedensmission in Somalia; zweitens die von Thabo Mbeki angeführten Vermittlungsversuche zwischen Sudan und Südsudan; drittens die Sicherstellung einer wirkungsvollen Zusammenarbeit zwischen der gemeinsamen AU/UN-Operation in Darfur in Sudan (UNAMID) und viertens die Stärkung der Beziehungen zwischen der AU und den UN. Die AU-Missionen in Darfur und in Somalia wurden bei der Planung sowie im operativen und logistischen Bereich von den UN unterstützt. Weiterhin versucht die UN-Vertretung innerhalb der Afrikanischen Union (UNOAU), die Aktivitäten zwischen beiden Organen zu koordinieren, und es werden jährliche Treffen zwischen dem UN-Sicherheitsrat und dem Friedens- und Sicherheitsrat der AU abgehalten. Allerdings wurde die Finanzierung

für das zehnjährige Hilfe-zur-Selbsthilfe-Programm von 2005 nicht genehmigt, weshalb das Programm auf die Ad-hoc-Unterstützung durch bereits bestehende Projekte angewiesen ist.

Es ist weiterhin wichtig, die Anstrengungen der regionalen Akteure in Afrika für die *Pax Africana* hervorzuheben. Beispielsweise hat sich Südafrika an Friedensmissionen in Lesotho, der Republik Kongo, Simbabwe, Burundi und Madagaskar beteiligt. Innerhalb zweier Jahrzehnte hat sich das Land zum tatkräftigsten Friedensstifter entwickelt. Seit 1990 führt die von Nigeria geleitete ECOWAS Friedensmissionen in Liberia, Sierra Leone, Guinea-Bissau, an der Elfenbeinküste und in Mali durch. In der Republik Kongo fanden 2006 die ersten UN-geführten Wahlen seit 40 Jahren statt. Allerdings waren die Wahlen im Jahr 2011 aufgrund der anhaltenden Instabilität in den Provinzen Kivu und Orientale makelbehaftet. Aus diesem Grund entsandten die Mitglieder der SADC, Südafrika, Tansania und Malawi, im Jahr 2013 3.000 Mann starke Truppen in den Ostkongo, um Seite an Seite mit der 20.000-Mann starken UN-Friedenstruppe zu arbeiten. Am unbeständigen Horn von Afrika übernahm die IGAD 2011 eine entscheidende Rolle in der Sicherstellung der Unabhängigkeit von Südsudan. Dennoch bleibt der Frieden im Land aufgrund des Säberrassels von Juba und Khartum unbeständig, die die Rebellen in den jeweils anderen Gebieten unterstützen.

Viele Anführer aus dem »globalen Süden« fordern weiterhin eine Reform des anachronistischen, undemokratischen 15-Mitglieder starken UN-Sicherheitsrats. Die UN haben sich 1945 aus den Trümmern des Zweiten Weltkriegs heraus entwickelt und stehen mit fünf dauerhaften Vetomächten (P5) – den Vereinigten Staaten, Russland, China, Frankreich und Großbritannien – als Garant für die Nachkriegsordnung. Trotz der Tatsache, dass ca. 80 % der annähernd 100.000 Friedenswächter

der UN zur Zeit auf dem afrikanischen Kontinent stationiert sind, wurde Afrika bisher davon abgehalten, eine größere Rolle im UN-Sicherheitsrat zu übernehmen. Das Zusammenspiel der »Big Five« der UN bestimmt oftmals die Erfolge von Friedensmissionen, da es sich bei dem Sicherheitsrat um das einzige Organ handelt, das Friedensmissionen beginnen oder beenden kann, und dessen Entscheidungen für alle 193 Mitgliedsstaaten verbindlich sind. Großbritannien und Frankreich verfassten alle UN-Beschlüsse für 11 von 15 afrikanischen Fällen auf der Agenda des Rats (die Vereinigten Staaten waren federführend bei zwei anderen afrikanischen Fällen). Dadurch sind die afrikanischen Stimmen in der Entscheidungsfindung zu UN-Friedensmissionen auf dem Kontinent oft gedämpft. Obwohl der formelle Gebrauch der Vetorechte der P5 zurückgegangen ist, werden diese bei den Beratungstreffen des Rats hinter verschlossenen Türen, wo die meisten wichtigen Beschlüsse gefasst werden, noch immer effektiv eingesetzt.

Aus diesem Grund muss der UN-Sicherheitsrat dringend reformiert werden, insbesondere da es sich bei Afrika und Lateinamerika um die einzigen großen Regionen ohne Dauermitgliedschaft mit Vetorecht handelt – und das, obwohl sich 60 % der Bestrebungen des Rats auf Afrika konzentrieren. Die sinnvollste Lösung für die zunehmend fadenscheinige Legitimierung des Rats wäre die Ausweitung der Organisation mit zusätzlichen Mitgliedern aus Ländern wie Südafrika, Nigeria, Brasilien, Indien, Japan und Deutschland, deren Mitgliedschaft allerdings von anderen regionalen Mächten verhindert wird.

Trotz dieser Probleme ist es wichtig, auf die immensen konzeptionellen und praktischen Beiträge Afrikas zur Geburt, Entwicklung und Stärkung der UN-Friedensmissionen in den letzten fünfzehn

Die fort-dauernde globale Apartheid der UN

Jahrzehnten hinzuweisen. Die Suez-Mission im Jahr 1956 war die erste bewaffnete UN-Friedensmission und die Kongo-Krise zwischen 1960 und 1964 machte die erste Friedenserzwingung durch die UN notwendig. Die mehrdimensionalen friedenserhaltenden Operationen nach der Ära des Kalten Krieges nahmen ihren Anfang in der Namibia-Mission von 1989 bis 1990. Weitere Innovationen zeigten sich in der

Was muss geschehen? Zusammenarbeit zwischen der UN und der ECOWAS in Liberia, Sierra Leone und an der Elfenbeinküste zwischen 1993 und 2004, sowie 2004 mit der Afrikanischen Union in Burundi und mit der gemeinsamen Mission mit der AU in der Darfur-Region in Sudan, welche 2007 ins Leben gerufen wurde. Die drei afrikanischen UN-Generalsekretäre zwischen 1992 und 2006 – der Ägypter Boutros Boutros-Ghali, der Ghanaer Kofi Annan sowie der Algerier Lakhdar Brahimi – waren zudem maßgebend für die Formgebung vieler friedenserhaltender Maßnahmen der UN nach dem Kalten Krieg.

Sollten es die Afrikaner schaffen, eine *Pax Africana* zu erzielen und ihrer Stimme im internationalen politischen Geschehen Gehör zu verschaffen, um eine »afrikanische Persönlichkeit« zu bekunden, wird es notwendig sein, die innerstaatlichen, regionalen und externen Dimensionen der Konflikte des Kontinents anzusprechen. Die erste Hürde ist die unsichere Lage vieler afrikanischer Staaten. Die Tatsache, dass es in den frühen 1990er Jahren weniger als 350 Rebellen geschafft haben, in Liberia und Sierra Leone Bürgerkriege anzuzetteln, hat größtenteils das Fehlen eines Leviathans zur Folge, der in der Lage ist, das staatliche Gewaltmonopol in den Provinzen zu kontrollieren. Die Wurzeln vieler dieser Konflikte lagen in der schlechten Regierungsführung sowie im Eingreifen externer Mächte wie den Vereinigten Staaten, Russland und Frankreich. Diese Symptome sind noch in den drei aktuellen

Fällen der Republik Kongo, von Mali und der Zentralafrikanischen Republik sichtbar. Die Regierungen sind effektiv nicht in der Lage, zu regieren, und ihre Legitimation bleibt fadenscheinig.

Dieses Vakuum konnte durch unterschiedliche Gruppen gefüllt werden. Im Kongo übernahm 2012 die Rebellentruppe M23 – angeblich unterstützt durch Ruanda – zeitweise die im Osten gelegene, bodenschatzreiche Stadt Goma, bis Uganda einen Rückzug aushandeln konnte. Ein Jahr später wurde sie mit Hilfe der SAFC-Truppen wieder aus Goma vertrieben. Im nördlichen Mali machen mit al Qaida verbundene Milizen gemeinsame Sache mit den Tuareg-Irrendisten, während drogen-schmuggelnde kriminelle Gruppen die Wüstenbezirke durchstreifen. 2013 konnte eine zusammengewürfelte Gruppe von Séléka-Rebellen in der Zentralafrikanischen Republik die Alleinherrschaft von François Bozizé beenden, welcher 2003 selbst mit Waffengewalt an die Macht gekommen war.

Auf regionaler Ebene mühen sich die Afrikanische Union und die subregionalen Organisationen Afrikas noch mit dem Aufbau militärischer Einsatztruppen als Schnellreaktionskräfte für lokal begrenzte Kriege ab. In den neuesten Konflikten hat die SADC eine Truppe in den Ostkongo entsandt, und Nigeria, Benin, Burkina Faso, Ghana, Guinea, Niger, Senegal und Togo setzten Truppen als Teil der von Afrika angeführten Internationalen Unterstützungsmission (AFISMA) in Mali ein, um den nördlichen Teil des Landes von den islamistischen Rebellen zurück zu erobern. In der bodenschatzreichen Zentralafrikanischen Republik wurden regionale Truppen der Zentralafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECCAS) aus Tschad, Gabun, Kongo-Brazzaville und Kamerun eingesetzt. Äthiopien stellt weiterhin das Rückgrat der UN-Friedensmission in der Region Abyei im Sudan dar, während Uganda, Burundi, Kenia, Dschibuti und Sierra

Leone den Kern der AU-Mission zur Stabilisierung von Somalia bilden.

Allerdings scheinen die wahren Mächte hinter einigen dieser afrikanisch geführten Missionen externe Akteure zu sein. Frankreich hat sich in Afrika oft als pyromanischer Feuerwehrmann aufgeführt und verschiedene Alleinherrscher entweder gefördert oder abgesetzt. Obwohl die Präsenz der Franzosen in Mali vorübergehend helfen könnte, die Situation dort zu stabilisieren, unterstreicht die Rückkehr der verurteilten *Gendarmen* den schlechten Zustand der *Pax Africana*. Eine bessere Lösung wäre die Unterstützung von UN- und nicht von Frankreich geführten Interventionen in Afrika. Eine weitere externe Militärmacht, die Vereinigten Staaten, hat 1.700 Soldaten in Dschibuti stationiert, um islamistische Terroristen aufzuspüren, und sendet außerdem Drohnen nach Somalia. Zudem koordiniert das in Stuttgart stationierte US-Militärkommando AFRICOM Strategien zur Bekämpfung von Terrorismus und Piraterie sowie gegen den Rauschgifthandel, trainiert afrikanische Armeen und beteiligte sich 2011 an der militärischen Intervention in Libyen.

Zur Erzielung einer *Pax Africana* sind konkrete Taten gefordert. Innenpolitisch müssen die afrikanischen Regierungen als Bedingung für regionale und externe Unterstützung die Regeln der demokratischen Regierungsführung befolgen. Das Ansinnen gut regierter Staaten, ihren Bürgern Sozialleistungen anzubieten und die Staatsgewalt auf ihrem Territorium durchzusetzen, sollte von der internationalen Gemeinschaft gefördert werden.

Regional gesehen muss die Schnellreaktionsfähigkeit Afrikas durch die ASF

dringend gestärkt werden. Zudem muss eine wirkungsvolle Arbeitsteilung zwischen den UN und den jungen Sicherheitsorganisationen Afrikas ermöglicht werden. Friedensmissionen unter afrikanischer Führung sollten nach sechs Monaten von den UN übernommen werden, um sicherzustellen, dass die Belastung durch diese internationalen Konflikte gerechter verteilt wird. Zur Beendigung des derzeitigen Apartheidsystems, nach dem hauptsächlich afrikanische und asiatische UN-Friedenstruppen in Afrika eingesetzt werden, sollten sich mehr mittelgroße westliche Länder ebenfalls mit Truppen an diesen Missionen beteiligen.

Abschließend sollte die internationale Gemeinschaft dringend die Ressourcen zur Verfügung stellen, die notwendig sind, um Nachkriegsmaßnahmen durchzuführen. Dazu gehört insbesondere die Umstrukturierung nationaler Armeen und die Entwaffnung und Demobilisierung von Kämpfern, da beinahe die Hälfte aller Fälle vom Krieg erschütterter Länder aufgrund unzulänglicher Friedenskonsolidierung innerhalb von fünf Jahren wieder in Konflikte geraten.

Länder wie Liberia, die DRK, Burundi und Südsudan sollten großzügiger von einer bislang zurückhaltenden Spendengemeinschaft unterstützt werden, als das auf dem Balkan und in Ost-Timor geschehen ist. Wenn diese Aufgaben nicht erfüllt werden und man weiterhin Konflikte in Feuerwehrmanier löst, wird die »afrikanische Persönlichkeit« unterdrückt bleiben, die »afrikanische Renaissance« wird nicht erreicht werden und das trügerische Streben nach einer *Pax Africana* wird sich fortsetzen.



Adekeye Adebajo

ist Geschäftsführer des Centre for Conflict Resolution (CCR) in Kapstadt, Südafrika und *visiting fellow* an der Cambridge University. Zuletzt erschien von ihm *The Curse of Berlin: Africa After the Cold War*.