



Afrika im Blickpunkt

Institut für Afrika-Kunde
Institute of African Affairs

Nummer 2

Juli 2004

ISSN 1619-3156

Viel erreicht und nichts gewonnen?
**Zu den Erfolgsaussichten des
IGAD-Friedensprozesses im Sudan**

Ivo Brandau

Während in Darfur im Westen des Landes ein neuer Konflikt eskaliert, steht zwischen der Regierung in Khartoum und der wichtigsten Rebellenorganisation des Südens, der Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A), ein historischer Friedensschluss unmittelbar bevor. Ende Mai 2004 unterzeichneten die Konfliktparteien die letzten Protokolle, die gemeinsam mit den seit Juli 2002 erreichten Vereinbarungen die Grundlage eines Friedensvertrags bilden sollen. Derzeit werden die Modalitäten der Implementation und des Waffenstillstandes ausgehandelt, die Unterzeichnung des umfassenden Friedensabkommens ist für Ende August geplant. Doch der enorme diplomatische Erfolg des IGAD-Prozesses droht entwertet zu werden, bevor er gefeiert ist.

Der Weg zu den Abkommen

Erfolgreiche Friedensbemühungen

Der Bürgerkrieg im Sudan zählt zu den dauerhaftesten, mörderischsten und komplexesten Konflikten der Welt. Seit der Unabhängigkeit des Landes 1956 kämpfen Rebellen des Südens mit den Kräften der Zentralregierung. Nur zwischen 1972 und 1983 unterbrach das Friedensabkommen von Addis Abeba die Kämpfe. Mehr als zwei Millionen Menschen verloren ihr Leben, etwa fünf Millionen wurden vertrieben. Der Konflikt hatte weitreichende negative Folgen für die endemisch instabile Krisenregion am Horn von Afrika. Ein gutes Dutzend Friedensinitiativen scheiterten an der Komplexität des Konfliktes und den verhärteten Positionen der Akteure.

Auch die Bemühungen der *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) ab 1993

brachten zunächst kaum Fortschritte.¹ Die Gründe dafür lagen nicht nur im sudanesischen Konflikt und den Konfliktparteien selbst begründet. Auch die Mediation war lange Zeit nicht professionell gestaltet und die technischen und finanziellen Ressourcen der Organisation waren nicht ausreichend bzw. von ausländischen Gebern abhängig. Zu maßgeblichen Verbesserungen kam es erst ab 1998, nachdem schon zwei mehrmonatige Ver-

¹ Die 1986 entstandene *Intergovernmental Authority on Drought and Desertification* (IGADD) war zunächst als Frühwarnsystem für ökologische und humanitäre Katastrophen konzipiert. Auf dem Gipfel im November 1996 einigten sich die Mitglieder auf eine Erweiterung der Aufgaben auf friedens- und sicherheitspolitische Belange. Eine neue Charta und die Umbenennung in *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) trugen der veränderten Agenda Rechnung. Mitglieder der internationalen Regierungsorganisation sind Sudan, Djibouti, Kenya, Somalia, Äthiopien, Uganda und Eritrea.

handlungszyklen erfolglos geblieben waren. Zudem gelang es der von divergierenden Agenden geprägten Organisation nicht, eine stabile Allianz ihrer Mitglieder für den Friedensprozess zu bilden. Auch Khartum identifizierte sich nicht mit der IGAD, sondern versuchte ebenso, sie strategisch für die eigenen Interessen einzusetzen, wie die anderen Mitgliedsländer. In Phasen der Stärke konnte die IGAD ignoriert und ein militärischer Sieg angestrebt werden, bei militärischen Pattsituationen oder drohenden Niederlagen bot sie eine taktische Plattform für Verhandlungen und die

Neupositionierung der Kräfte. Gleichzeitig blockierte die IGAD neue, von außen kommende Friedensbemühungen. Eine schwache, aber dennoch gewisse internationale Legitimität genießende Friedensinitiative war damit ganz im Sinne militärischer Hardliner aller Seiten, zumal die Regierung in Khartum einen Sieg gegen die Rebellen noch immer für möglich hielt. Daher galt die IGAD-Initiative noch 2001 als aussichtslos.

Chronologie der Friedensbemühungen im Sudan

- 1978 Entdeckung von Ölfeldern im Südsudan.
- 1983 Ausbruch des Bürgerkrieges zwischen Regierung und SPLM/A unter John Garang nach Unterteilung des Südens in drei Regionen und Einführung der Sharia durch Präsident Nimeiri.
- 1985 Militärputsch gegen Nimeiri, ein *Transitional Military Council* übernimmt die Macht.
- 1986 *Koka Dam Declaration*: Abkommen zwischen SPLM/A und Oppositionskräften des Nordens unter Führung Sadeq al-Mahdis von der Umma-Partei, Aufruf zu nationalem Neuanfang, säkularem Staat und Verfassungskonferenz.
- 1986 Koalitionsregierung im Norden, Premierminister Sadeq al-Mahdi löst Koka Dam-Abkommen nicht ein.
- 1988 *Sudan Peace Agreement*: Abkommen zwischen Democratic Union Party (DUP) und SPLM/A, basierend auf den Prinzipien der *Koka Dam Declaration*.
- 1989 Staatsstreich durch Omar al-Beshir und die National Islamic Front (NIF) beendet die interne Suche nach Frieden.
- 1991 Spaltung der Rebellenbewegung.
- 1992 Von Nigeria vermittelte Gespräche in Abuja/Nigeria scheitern.
- 1993 Regionale Friedensinitiative der IGAD.
- 1994 *IGAD Declaration of Principles (DoP)* fordert Selbstbestimmungsrecht des Südens durch ein Referendum, Khartum verlässt die Verhandlungen.
- 1995 *Asmara Declaration*: Bildung einer strategischen Koalition zwischen der SPLM/A und den Oppositionskräften des Nordens in der National Democratic Alliance (NDA)
- 1997 *Khartoum Peace Agreement*: Separates Friedensabkommen zwischen Regierung und der Rebellenfraktion des South Sudan Independence Movement (SSIM) unter Riek Machar, nie umgesetzt.
- 1997 Anerkennung der DoP der IGAD durch Khartum nach erhöhtem Druck durch Nachbarstaaten und internationale Mächte im IGAD Partner Forum.
- 2000 *Joint Libyan-Egyptian Peace Initiative (JLEI)*: Ägyptischer Versuch, die „afrikanisch“ dominierten IGAD-Verhandlungen zu unterminieren.
- 2002 *Machakos-Protokoll*: Neue Verhandlungen der IGAD in Kenya führen im Juli 2002 zum Durchbruch.
- 2003 *Security Arrangement* (September).
- 2004 *Wealth Sharing Agreement* (Januar) und *Power Sharing Protocol* (Mai).

Engagement der USA

Um den Jahrtausendwechsel führten interne Veränderungen und eine Neubestimmung der Sicherheitsinteressen am Horn von Afrika zu günstigeren Bedingungen für Friedensverhandlungen. Ab Ende der 1990er Jahre verfolgte die Führung in Khartum eine stärker um Ausgleich bemühte Politik, die 1999 in der Entmachtung von Hasan al-Turabi, dem „*mastermind*“ der Islamisten,

ihren deutlichsten Ausdruck fand. Mit der Fertigstellung der Pipeline nach Port Sudan und dem Beginn der Ölförderung hat der Sudan regional und weltpolitisch größere strategische Bedeutung erlangt. Auch das Verhältnis zu den Nachbarländern hat sich signifikant verbessert. Damit ist die regionale Obstruktion des IGAD-Prozesses unwahrscheinlicher geworden.

Die wichtigste Veränderung jedoch stellte das aktive Engagement der USA dar, deren Blick zunehmend auf die Krisenregion am Horn von Afrika fiel. International gehörte der sudanesischer Bürgerkrieg noch bis vor wenigen Jahren zu den „vergessenen Kriegen“. Die Kämpfe galten als interner Konflikt, eine Lösung des Bürgerkriegs stand zunächst nicht auf der Agenda der internationalen Politik. Das Interesse wuchs erst Ende der 1980er Jahre, als die aus dem Krieg unmittelbar folgenden und strategisch eingesetzten humanitären Katastrophen die Aufmerksamkeit auf die Region lenkten und mit der *Operation Lifeline Sudan* (OLS) die größte und längste humanitäre Hilfsaktion der Geschichte auslösten. Engagement für eine politische Lösung des Konfliktes zeigten USA und internationale Gemeinschaft jedoch erst, als im Rahmen des weltweiten Anti-Terror-Kampfes und der Suche nach alternativen Ölmärkten neue geostrategische und sicherheitspolitische Implikationen des Bürgerkrieges deutlich wurden.

Die Beziehungen der USA zum Sudan waren aufgrund der Nähe Khartums zum internationalen Terrorismus seit den 1990er Jahren sehr angespannt. Innenpolitisch wuchs kontinuierlich der Druck in Richtung einer aktiveren Sudan-Politik: Kongressabgeordnete, die einflussreiche christliche Rechte, liberale Menschenrechtsorganisationen und die Ölfirmen betrieben intensive Lobbyarbeit. Die Bush-Administration verfolgt mit ihrem deutlich verstärkten Engagement öffentlich drei zentrale Ziele: Frieden im Sudan soll zur regionalen Stabilität am Horn von Afrika beitragen, das Regime soll vollständig im Kampf gegen den Terrorismus kooperieren, und die humanitäre Versorgung der Bevölkerung soll sichergestellt werden.² Ein weniger offen benanntes Ziel ist die Sicherung des Zuganges zu den sudanesischen Ölreserven. Präsident Bush hielt die unilateralen Handels- und Wirtschaftssanktionen von 1997 in Kraft. Im Oktober 2002 machte er im *Sudan Peace Act* die Aufhebung bzw. Verschärfung von der konstruktiven Teilnahme Khartums am Friedensprozess abhängig. Druck und Engagement der Vereinigten Staaten stiegen so in den letzten Jahren kontinuierlich an.³

Die Strategie der USA im Friedensprozess richtete sich maßgeblich nach den Empfehlungen des am 06.09.2001 ernannten *Special Peace Envoy* für den Sudan, Senator John Danforth, der im April 2002 dem Präsidenten seinen Bericht vor-

legte: Tatsächlich könne keine Konfliktpartei einen militärischen Sieg erringen, dieses Patt mache eine Verhandlungslösung für alle Seiten zur einzigen Option. Die USA sollten eine zentrale Rolle im Friedensprozess einnehmen und dabei primär den IGAD-Prozess unterstützen und dessen Koordination mit anderen Initiativen betreiben.⁴ Washington entschied sich entsprechend für eine Fortführung des *critical dialogue* mit erhöhtem Druck und für die inhaltliche, politische und finanzielle Unterstützung der IGAD. Gleichzeitig sorgte es für breite internationale Unterstützung und übernahm die Schlüsselrolle in der Beobachter-Troika mit Norwegen und Großbritannien.

In den im *Sudan Peace Act* explizit gewordenen *sticks and carrots* der USA liegt mehr politisches und diplomatisches Gewicht, als alle Nachbarstaaten gemeinsam je entwickeln konnten. Das von Khartum angestrebte Ende der Isolation kann nur erfolgen, wenn die Vereinigten Staaten die bilateralen Sanktionen aufheben, der Einstellung der UN-Sanktionen zustimmen und das Engagement der Weltgemeinschaft im Sudan unterstützen. Bei mangelnder Kooperation kann Washington die Normalisierung des internationalen Status' des Sudan verhindern, die Ölförderung durch Sanktionen und Kampagnen entscheidend stören und die Rebellen intensiver unterstützen. Sollte die SPLM/A die Gespräche platzen lassen, würde auch sie ihre internationale Unterstützung riskieren – und damit ihr militärisches Überleben. Das Gewicht der USA liegt somit nur sekundär in der unterschweligen Drohung einer möglichen militärischen Intervention. Es kann als sicher gelten, dass die Gespräche unter dem Druck der Amerikaner nicht selten über das Mittel der rein diplomatischen Rede hinausgingen, unabhängig davon, ob die Droh- und Lockmittel der US-Administration direkt in die Verhandlungen einfließen oder nur mittelbar auf sie einwirkten. Mit der Unterstützung Washingtons „liehen“ sich die Mediatoren der IGAD, deren regelmäßiger Rückzug die Konfliktparteien zuvor kaum berührt hatte, die Druckmittel einer Supermacht. Dies erweckte den IGAD-Prozess zu neuem Leben.

Das Machakos-Protokoll

An den Verhandlungsrunden ab Juni 2002 in Kenya nahmen Mediatoren aus Eritrea, Äthiopien und Uganda teil. Die USA, Norwegen und Großbritannien waren mit Beobachtern präsent, später kamen Italien, UN und AU hinzu. Mediatoren und Beobachter diskutierten zunächst getrennt mit den Parteien und arbeiteten in den Komitees mögliche Kompromisse aus. Die Ergebnisse bildeten die

² vgl. Walter Kansteiner, 2003, *Peace, Conflict, and Mediation in Africa: An Historic Opportunity in Sudan*, U.S. Department of State, <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/17869pf.htm>.

³ vgl. John Prendergast/Philip Roessler, 2004, *Can a Leopard Change Its Spots? Sudan's Evolving Relationship with Terrorism*, in: *Terrorism in the Horn of Africa*, United States Institute of Peace Special Report 113, Januar 2004, <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr113.pdf>, S.15.

⁴ vgl. John Danforth, 2002, *Report to the President of the United States on the Outlook for Peace in Sudan*, <http://www.state.gov/documents/organization/10258.pdf>, S.17ff.

Verhandlungsgrundlage von *face-to-face*-Gesprächen.⁵ Die Gespräche standen erneut mehrmals unmittelbar vor dem Abbruch, und die IGAD selbst hatte keine Instrumente, die Parteien zu Verhandlungen zu zwingen oder zu drängen. Entscheidend für die Fortführung der Gespräche war offenbar das politische Gewicht der „neutralen“ Beobachter, die bei Bedarf auch als „*facilitators*“ in Erscheinung traten.

Zum Durchbruch kam es erst unter hohem Druck in der letzten Verhandlungsrunde. Beide Parteien gingen entscheidende Kompromisse ein und machten so den Weg frei für das im Juli 2002 unterzeichnete Machakos-Protokoll, das den Rahmen für einen zukünftigen Friedensvertrag skizzierte. Die wichtigsten Punkte des Abkommens sind:

- Der Einheit des Landes soll von allen Parteien Priorität eingeräumt werden.
- Nach einer sechsjährigen Interimsperiode findet im Süden ein international überwachtes Referendum über die Einheit oder Sezession statt.
- Während der Interimsperiode wird der Süden durch eine autonome Regierung regiert.
- In der Verfassung des Südens wird die Sharia keine Rechtsquelle sein, im Norden bleibt sie es wenigstens während der Interimsperiode.

Mit dem Machakos-Protokoll wurden die zwei größten Einstiegshürden für detaillierte Verhandlungen und ein umfassendes Friedensabkommen im Sudan überwunden – das Verhältnis von Staat und Religion und das Recht auf Selbstbestimmung des Südens. Khartum erreichte das Zugeständnis, die Sharia im Norden beizubehalten, im Gegenzug erlangten die Rebellen die Anerkennung und ein Referendum mit möglicher Sezession. An diesen Streitfragen waren alle vorangegangenen Verhandlungen gescheitert.

Das Protokoll wurde im Kontext einer international unterstützten Friedensinitiative gemeinsam unterzeichnet, ein Rückzug aus dem Friedensprozess ist ohne schweren diplomatischen Schaden kaum noch möglich.

Die interne und regionale Lage hatte sich durch die Unterschrift jedoch nicht verändert. Unmittelbar nach der Unterzeichnung wurden die vertrauensbildenden Maßnahmen gebrochen, und die humanitäre Situation im Süden verschlechterte sich erneut dramatisch. Im Oktober 2002 einigten sich SPLM/A und die Regierung im *Memorandum of Understanding* (MoU) auf einen Waffenstillstand während der Verhandlungen und den uneingeschränkten humanitären Zugang zu allen Regionen. Machakos-Protokoll und MoU gemeinsam bereiteten den Weg für die erfolgreiche Fortsetzung der Verhandlungen.

Ergebnisse der Verhandlungen

Von August 2002 an folgten im kenyanischen Navaisha weitere Verhandlungsrunden über die in Machakos offen gebliebenen Fragen eines umfassenden Sicherheitsabkommens, des *power-* und *wealth-sharing* und den Status der umstrittenen drei Regionen Abyei, Southern Blue Nile und Nuba. Im September 2003 kam es zur Unterzeichnung des *Framework Agreement on Security Arrangement*. Die wichtigsten Punkte beinhalten: die Errichtung neuer und vereinigter Streitkräfte bei Verbleib des Südens im Gesamtsudan nach dem Referendum; die gleichberechtigte Beibehaltung von sudanesischer Armee (Sudanese Armed Forces - SAF) und SPLA als National Armed Forces ohne *internal law and mandate* während der Interimsperiode, die gleichzeitige und angemessene Verringerung der Stärke; die Zustimmung zu einem international überwachten Waffenstillstand nach Abschluss eines umfassenden Vertrages. Mit den Parteien verbündete Kräfte müssen aufgelöst und militärisch oder zivil integriert werden, um so „*full inclusiveness in the transition process*“ herzustellen.

Nach dreiwöchigen Verhandlungen erreichten die Parteien im Januar 2004 das *Agreement on Wealth Sharing*. Das Dokument regelt die Aufteilung der Öl- und anderen staatlichen Einnahmen, das Management des Ölsektors, die Einrichtung einer *monitoring*-Behörde für die Staatsfinanzen und den Wiederaufbau der vom Krieg betroffenen Gebiete. Im Detail bedeutet dies unter anderem, dass die Gewinne aus der Ölförderung hälftig zwischen den Regierungen im Süden und in Khartum aufgeteilt werden und staatliche Einnahmen zu 50% in den Süden zurückfließen müssen.

Die nach der letzten Verhandlungsrunde am 26. Mai 2004 unterzeichneten Abkommen betreffen die kompliziertesten Fragen der gesamten Verhandlungen. Das *Power Sharing Protocol* regelt unter anderem: die Einrichtung einer nationalen Regierung und einer separaten Regierung für den Südsudan; die Dezentralisierung der nationalen Regierung mit einer „*significant devolution of powers*“; Umar al-Beshir bleibt Präsident, SPLM/A-*chairman* John Garang bzw. dessen Nachfolger wird erster Vizepräsident der nationalen Regierung in Khartum und gleichzeitig Präsident der autonomen Regierung des Südsudan; nach zwei Jahren finden eine Volkszählung und nach drei Jahren nationale Wahlen statt; in Khartum bleibt die Sharia in Kraft, wird auf Nicht-Muslime jedoch nicht angewendet; die nationale Regierung bemüht sich in einer landesweiten *information campaign*, das Friedensabkommen und die nationale Einheit populär zu machen; Arabisch und Englisch sind offizielle Landessprachen; alle Sudanesen genießen grundlegende Menschenrechte. Das *Protocol on Reso-*

⁵ vgl. Lionel Cliffe, 2003, Peace in the Horn this Year? in: Review of African Political Economy, 30/97, S.503.

lution of Abyei Conflict bestimmt, dass die Region während der Interimsperiode durch diese nationale Regierung verwaltet wird und an deren Ende zeitgleich mit dem Süden ein eigenes Referendum über die Sezession abhält. Das *Protocol on the Resolution of Conflict in Southern Kordofan / Nuba Mountains and Blue Nile States* regelt die Machtaufteilung zwischen Regierung und SPLM/A in den Regionen, deren Zugehörigkeit zum Nord- oder Südsudan umstritten ist.

Seit Ende Juni handeln die technischen Komitees der Parteien die Formel für einen permanenten Waffenstillstand und die Methoden der Implementation der Abkommen aus. Diese Vereinbarungen und die sechs bisher unterzeichneten Abkommen sollen in den umfassenden Friedensvertrag eingehen, dessen Unterzeichnung für Ende August vorgesehen ist. Allerdings ist in Anbetracht der eskalierten Situation in Darfur die ursprünglich in Aussicht gestellte Feier in Washington oder die Anwesenheit von US-Präsident George W. Bush undenkbar geworden.

Erfolgsaussichten der Friedenskonsolidierung

Mangelnde Inklusivität

Auf politischer Ebene markieren die Kompromisse im Machakos-Protokoll die zentrale Errungenschaft des Friedensprozesses. Das Abkommen und seine Regelungen umfassen allerdings nur zwei wesentliche Akteure des Landes. Auch die Ausweitung des Friedensprozesses auf die mittleren und unteren Ebenen von Staat und Gesellschaft ist bisher noch nicht vollzogen. Selbst wenn die Umsetzung durch die derzeitige Regierung und die SPLM/A erfolgreich verläuft, ist die friedliche Zukunft des Landes nicht gesichert. Die skizzierte Vision eines multiethnischen, multireligiösen und demokratischen Sudan ist kaum mehr als eine Utopie. Die verhandelnden Parteien fühlten sich deutlich nur für sich selbst verantwortlich und sie begannen erst spät, sich um Akzeptanz des Friedensprozesses in Zivilgesellschaft und Bevölkerung des Nordens bzw. in der südsudanesischen Gesellschaft und bei den verbündeten Oppositionskräften der National Democratic Alliance (NDA) zu bemühen. Der NDA und anderen Parteien und zivilgesellschaftlichen Gruppen wurde die Teilnahme an den IGAD-Gesprächen grundsätzlich verwehrt. Sie solidarisieren sich zwar weitgehend mit den Positionen der SPLM/A, werden den Prozess aber nur unterstützen, wenn er sich durch politische Reformen und Wahlen für andere Kräfte öffnet.⁶ Demokratie steht heute zwar groß auf den Fahnen aller Parteien des Nor-

dens, die Reform ihrer politischen Führung und inneren Struktur jedoch wurde nicht vollzogen. Die Vermischung religiöser und politischer Organisationsformen lässt einen solchen Schritt ohne Irritation der Anhängerschaft und grundlegende Neuausrichtung auch kaum zu: Die Parteiführer der zwei größten Parteien, al-Mahdi (Umma) und al-Mirghani (DUP), sind gleichzeitig Vorsteher der wichtigsten islamischen Gemeinschaften des Landes, der Ansar bzw. der Khatmiyya. Die vereinbarte prozentuale Beteiligung einiger Kräfte im Parlament bzw. die stärkere Bedeutung der Regionalregierungen hat dieses Problem noch nicht gelöst. In den demokratischen Umbau müssten zudem auch die islamistischen Kräfte integriert sein.

Die IGAD unterstrich wiederholt, dass die Einbindung anderer Gruppen und das Werben um breite Zustimmung erst nach Abschluss eines Abkommens zwischen Regierung und SPLM/A folgen könne. Diese zweite Stufe und eine grundlegende Veränderung der Philosophie der IGAD müssten umgehend in Angriff genommen werden, damit neben die im *Power Sharing Protocol* projektierte *information campaign* auch eine *participation campaign* treten kann. Ob dies gelingt, ist fraglich. In Anbetracht der Unbeliebtheit der regierenden Parteien auch unter der Bevölkerung des Nordens mutet die Zustimmung der Regierung zu ihrer eigenen Abwahl noch unvorstellbar an. Regierung und Armee haben in fünfzehn Jahren Diktatur nicht freiwillig Macht abgegeben. Gleichermäßen ist es bezeichnend, dass die SPLM/A sich mit dem Griff zur Macht auch zunehmend von ihrem Programm eines „New Sudan“ zu verabschieden scheint, das eine grundlegende Transformation des gesamten Landes vorsah.

Am schwersten jedoch wiegt der Mangel an Inklusivität in den vernachlässigten Regionen im Westen und Osten des Landes. Die Rebellenbewegungen in Darfur stellen die Regierung vor ein Problem, das mitten ins Zentrum der Macht reicht. Die Darfuris sind Muslime, stellen fünfzig Prozent der Armee und besetzen – da nicht so systematisch diskriminiert wie die Südsudanesen – auch in Khartum wichtige Positionen. Das Justice and Equality Movement (JEM) wird zudem durch den islamistischen Popular National Congress (PNC) unterstützt, den Hasan al-Turabi nach seiner Entmachtung 1999 gegründet hat. Dieses trotz der militärischen Schwäche der Rebellen die SPLM/A noch übertreffende Bedrohungspotential erklärt die Brutalität der Reaktion aus Khartum. Doch militärisch lösbar ist auch dieser Konflikt nicht.

Wenn die Dynamik der Annäherung zwischen Süd und Nord als Chance und nicht als mögliche Destabilisierung des gesamten Landes begriffen würde, könnte der Frieden zwischen

⁶ vgl. Interview des ISS mit Umma-Chef al-Mahdi vom 01.05.2004, <http://www.iss.co.za/AF/current/sudanmay03.htm>, sowie der Zeitung al-Sharq al-Awsat mit DUP- und NDA-Chef al-Mirghani vom 06.06.2004 (übersetzt unter http://www.sudantribune.com/article.php3?id_article=3325).

Nord und Süd Modell stehen für eine Lösung in Darfur und weiterer schwelender Konflikte. Eine solche Entwicklung ist in den Friedensabkommen impliziert und noch immer nicht vollständig abgeschlossen. Eine schnelle politische Lösung der Konflikte in Darfur, in Abyei und den Nuba-Bergen könnte Zeichen setzen. Sollten NCP und SPLM/A die politische Macht in nordsudanesischer Tradition exklusiv für sich beanspruchen, sind die weitere Verschärfung der Legitimitätskrise Khartums und die Erhebung neuer Rebellenbewegungen nur eine Frage der Zeit. Der Konflikt entlang der Nord-Süd-Achse könnte durch Konflikte des Zentrums mit dem Westen und dem Osten des Landes und zwischen verschiedenen Fraktionen im Süden abgelöst werden.⁷ Die rein militärische Antwort auf die Aufstände im Westen, die Duldung und Unterstützung der mordenden und brandschatzenden Reitermilizen der Janjaweed in Darfur und die Behinderung internationaler Hilfe müssen äußerst pessimistisch stimmen.

Fragiler Friede

Der Frieden der Übergangsperiode wird bestenfalls fragil sein und durch verschiedene *spoiler*-Gruppen im Süden, in politischen und militärischen Kreisen in Khartum oder durch die Verschiebung von Interessen regionaler Akteure in der Region gefährdet bleiben. Die große Errungenschaft des bisherigen *security arrangements*, dessen Implementation in der derzeitigen IGAD-Verhandlungsrunde ausgehandelt wird, liegt in der Einbindung der Kämpfer der SPLA in eine neu zu schaffende Armee. Damit wäre die Friedenskonsolidierung weniger durch unzufriedene Ex-Kämpfer gefährdet.⁸ Die Umsetzung werden die bisherigen Konfliktparteien jedoch zu einem Zeitpunkt gemeinsam bewältigen müssen, da es über Lippenbekenntnisse hinaus noch keinerlei Anzeichen für eine Verbesserung des Vertrauens gibt. Auch die bisherigen Sicherheitsabkommen werden regelmäßig von beiden Seiten verletzt. Während der gesamten Interimsperiode werden sich zwei funktionsfähige Streitkräfte in Süd und Nord gegenüberstehen, Gefechte können bei mangelnder Kontrolle sehr schnell eine größere Dimension annehmen.

Die Annahme, dass alle weiteren Milizen einfach integrierbar seien, mutet in Anbetracht der exklusiven Natur der Gespräche und Vereinba-

ungen auf fast groteske Weise optimistisch an. Die Friedensabkommen sind unter Ausschluss wichtiger militärischer Kräfte zustande gekommen. Eine *win-win*-Situation stellt sich zunächst nur für die zwei beteiligten Parteien dar, andere Gruppen können sich sehr wohl als Verlierer fühlen. Anfang 2002 vereinigten sich die stärksten Kräfte der Rebellen nach zehn Jahren Fraktionierung wieder, doch Teile der Milizen, die seit dem *Khartoum Peace Agreement* von 1997 unter dem Schirm der South Sudan Defence Forces (SSDF) an der Seite der Regierung standen, kehrten nicht an die Seite der SPLM/A zurück. Die von den SSDF ausgehende Gefahr für die Friedenskonsolidierung ist von der IGAD systematisch ignoriert worden. Die Kontrolle der Milizen durch die Regierung ist nicht gewährleistet, andererseits können sie von interessierten Akteuren in Khartum auch bewusst zur Unterminierung des Friedens genutzt werden, der dann von „südlichen Kräften“ gebrochen würde.⁹ Die Kämpfe nahmen in den letzten Monaten der Verhandlungen kontinuierlich zu. Das brutale Vorgehen von Splittergruppen der SSDF in Upper Nile, durch das geschätzte 150.000 Bewohner vertrieben wurden, ist als gezielte Störung des Friedensprozesses und Warnung für die Zukunft anzusehen. Ein weiterer bewaffneter Konflikt könnte in den Nuba-Bergen aufbrechen. Die Bewohner der Provinz – wohl-gemerkt keine ölfreiche Region – fühlen sich als „Verhandlungsmasse zweiter Klasse“. Sollte die Regierung mittels ihrer Mehrheit die Einführung der Sharia beschließen, sind Spaltungen innerhalb der SPLM/A und bewaffneter Widerstand vorprogrammiert.

Die Tragfähigkeit von Mechanismen und Vereinbarungen zur friedlichen Konfliktregelung aus Friedensabkommen beweist sich erst in der Phase der Implementierung.¹⁰ Die erfolgreiche Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten durch Mediatoren der IGAD und internationale Sicherheitsbeobachterteams sowie die Kontrolle und Eindämmung von aufflammenden Konflikten durch *peace keeping forces* werden für das langfristige Gelingen entscheidend sein. Angesichts der komplexen Situation und der immensen Größe des Landes ist für das *peace keeping* während der Implementierung nur eine internationale Truppe unter UN-Mandat denkbar.¹¹ Genaues Mandat,

⁷ vgl. African Security Analysis Programme (ASAP), 2004, Insecurity in South Sudan: A threat to the IGAD Peace Process, Institute for Security Studies (ISS), Situation Report, June 2004, <http://www.iss.co.za/AF/current/2004/sudanjun04.pdf>, S.14.

⁸ Aus dem Reservoir unzufriedener, nach dem Abkommen von Addis Abeba nur mangelhaft in die Armee integrierter Kämpfer speiste sich 1983 wesentlich die neue Rebellenbewegung; vgl. Douglas H. Johnson, 2003: The Root Causes of Sudan's Civil Wars, S.42.

⁹ vgl. African Security Analysis Programme (ASAP), 2004, South Sudan Defence Force: A Challenge to the IGAD Peace Process, Institute for Security Studies (ISS), Situation Report, April 2004, <http://www.iss.co.za/AF/current/2004/sudanapr04.pdf>.

¹⁰ vgl. Volker Matthies, 1995, Der Transformationsprozess vom Krieg zum Frieden – ein vernachlässigtes Forschungsfeld, in: Matthies, Volker (Hrsg.): Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, S.33.

¹¹ Die IGAD hat weder die Absicht noch die technischen und finanziellen Möglichkeiten zur Aufstellung

Umfang und Aufgaben einer internationalen *peace keeping force* im Sudan sind noch offen. Entsprechende Vorbereitungen sind in der UN angelaufen. Der Niederländer Jan Pronk soll *Special Representative for Sudan* und Chef der *Peace Support Mission* werden, ein *advance team* wird bald im Sudan eintreffen. Eine Ahnung der unweigerlichen Schwierigkeiten des *peace keeping* im Riesenland Sudan mit seinen unzähligen Milizen verschafft die derzeitige Diskussion über das *monitoring* des Waffenstillstands bzw. ein militärisches Eingreifen in der Darfur-Krise. Es wird sich noch zeigen müssen, ob der internationale Wille zur Beteiligung an der vermutlich größten *peace keeping mission* der UN-Geschichte – die Zahlen bewegen sich zwischen 5.000 und 20.000 Soldaten – hoch genug ist. Eine Mission ohne ein robustes Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta erscheint in Anbetracht der zu erwartenden bewaffneten Auseinandersetzungen während der Übergangsphase als kaum möglich und sinnvoll. Allerdings ist zweifelhaft, ob die Regierung eine Mission nach Kapitel VII zulassen wird. In jedem Fall wird der Einsatz internationaler Kräfte schwierige Fragen nach der staatlichen Souveränität aufwerfen.

Friedensökonomie und Umverteilung

Die ökonomischen Ungleichheiten zwischen den Regionen im Sudan – nicht nur zwischen Nord und Süd – sind die wichtigste Ursache für die politische Instabilität des Landes. Der Kompromiss im *wealth-sharing*-Protokoll bestand jedoch zunächst nur darin, den Kuchen so aufzuteilen, dass zwei Seiten – und ihre politische Klientel – mit ihrem Stück langfristig zufrieden sein können. Die SPLM/A wollte darüber hinaus unbedingt verhindern, dass die Regierung im Süden – wie nach dem Abkommen von Addis Abeba – während der Friedensphase von den Zahlungen des Nordens abhängig bliebe. Dabei steht die Unterentwicklung vieler weiterer Regionen des Landes der des Südens nicht nach. Nach den Leitlinien des Abkommens gilt: „*All parts of Sudan are entitled to development.*“ Die Frage wird sein, ob Regierung und SPLM/A bereit sein werden, tatsächlich *without discrimination* mit dem Rest des Landes zu teilen, wenn sich Regionen im Osten und Westen auf das Abkommen berufen. Nur eine langfristige Entwicklungsstrategie und die Auflösung der extremen regionalen Ungleichgewichte können die Ursachen der potentiellen und schon ausgebrochenen Verteilungskonflikte beheben.

Aufgrund ihrer kriegsökonomischen Abhängigkeit stellen auch die arabischen Milizen und

paramilitärischen Verbände des Nordens sowie die Milizen des Südens mit ihren Hintermännern in Politik und Handel, die teilweise seit zwanzig Jahren vom Krieg leben, eine zentrale ökonomische Herausforderung für die Friedenskonsolidierung dar. Ein Friedensschluss entzöge ihnen Gewinne durch Raubzüge gegen die Zivilbevölkerung und durch die Bewachung der Ölanlagen.¹² Ohne ihre Einbindung kann der Frieden nicht stabil sein, doch ohne Alternativen werden sich viele Gruppen nicht einbinden lassen. Die neue Regierung wird auch materielle Anreize bieten müssen, damit militärisches Handeln für möglichst viele Gruppen keine wirtschaftliche Option mehr darstellt.

Der Faktor Öl hatte verheerende Auswirkungen während des Krieges. Die Einnahmen speisten die Kriegskasse Khartums, die Kämpfe konzentrierten sich um die Fördergebiete und Pipelines, und hier kam es zu den schwersten Menschenrechtsverletzungen. Jetzt könnte sich der Sudan als ein Beispiel für das „Friedenspotenzial von Ressourcenreichtum“¹³ erweisen und das Erdöl zu einem wichtigen Baustein der Friedensökonomie machen. Inwieweit die Einkünfte tatsächlich zu einer Konfliktlösung beitragen, wird die Zeit der Friedenskonsolidierung und des Wiederaufbaus zeigen. Allerdings sind die Ölvorkommen auf ca. zwanzig Jahre intensiver Förderung begrenzt.¹⁴ Petrodollars allein werden die wirtschaftlichen Probleme und die ungleiche Verteilung somit selbst bei einem idealen Friedensverlauf nicht lösen. In Anbetracht der von den politischen Akteuren erwarteten Pfründe sowie der großen Hoffnungen der Bevölkerung zeichnet sich hier schon ein neuer Verteilungskonflikt für die Zeit nach dem kurzen Ölboom ab.

Kein Frieden von unten

Zur Bewältigung der sozialen und psychosozialen Kriegsfolgen treffen die Abkommen kaum Aussagen. Konkrete Maßnahmen zu Opferhilfe, sozialer und wirtschaftlicher Reintegration, Vertrauensbildung, Verständigung und nationaler Aussöhnung sind nicht vorgesehen. Eine Friedensregelung auf der Makro-Ebene ist jedoch zunächst nicht mehr als der *Entwurf* zu einer friedlichen Beilegung von Konflikten und zur Neuregelung sozialer und politischer Fragen. Die Ursachen werden nicht eliminiert, sondern es wird durch

von *Peace Keeping Forces*. Die AU übernimmt derzeit mit vorrangig rwandischen und nigerianischen Kräften die Bildung einer *armed protection force* für Darfur, für das *peace keeping* im gesamten Land jedoch fehlen ihr (noch) die Kapazitäten.

¹² vgl. Gérard Prunier, 1999, Zur Ökonomie des Bürgerkrieges im Sudan, in: Jean, Francois/Rufin, Jean-Christophe (Hrsg.): Ökonomie der Bürgerkriege, S.86.

¹³ Andreas Mehler/Matthias Basedau, 2003, Strategische Ressourcen in Subsahara-Afrika. Konfliktpotenziale oder Friedensgrundlagen?, in: Internationale Politik, 58 (2003) 3, S.45.

¹⁴ vgl. Michael Rodgers, 2003, Sudan. Projected Oil Production and Revenues. Summary, PFC Strategic Studies, August 2002, http://www.csis.org/africa/0208_SudanPFCDetail.pdf, S.55f.

bestimmte Vereinbarungen der Versuch unternommen, das Austragen von Konflikten wieder in die politische Sphäre zu verlagern.¹⁵ Angesichts der tiefen Gräben zwischen den verschiedenen Gruppen des Landes, der massiven Kriegsverbrechen und der Entwurzelung und Traumatisierung von Millionen Menschen kann der Frieden durch die Abwesenheit von Kämpfen und eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage allein nicht gelingen. Eine nachhaltig verbesserte Sicherheitslage wird zudem zur Rückkehr von Hunderttausenden Binnenflüchtlingen und Flüchtlingen aus den Nachbarländern führen, was die Probleme weiter verschärfen wird.

Nach den lösungsorientierten Verhandlungen auf politischer Ebene sind prozessorientierte Strategien für einen grundlegenden Wandel notwendig. Die soziale Bewältigung des Krieges und seiner Folgen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nur durch Initiativen auf der mittleren und unteren Ebene der Gesellschaft und einen durch Zivilgesellschaft, Kirchen und die Gesamtbevölkerung getragenen und von der Regierung unterstützten „Friedensprozess von unten“ bewältigt werden kann. Deshalb müssen Mittler identifiziert, soziale Spannungen bewältigt, mittelfristig auch Menschenrechtsverletzungen während des Krieges aufgearbeitet werden, um die Kultur des Krieges, die weite Teile des Landes kennzeichnet, in eine Kultur des Friedens umzuwandeln. Eine solche Entwicklung ist im Sudan aufgrund der allgemein katastrophalen Lage im Süden, der repressiven Politik im Norden und der Fixierung der IGAD auf die höchsten politischen Entscheidungsträger bisher nur rudimentär vorhanden. Ansätze bieten die Versöhnungsbemühungen der Kirchen und von zivil-gesellschaftlichen Gruppen im Norden, die jedoch mit starker Repression zu kämpfen haben. Das Gefühl der *ownership* des Friedensprozesses ist bisher kaum ausgeprägt, die Bevölkerung musste den Eindruck haben, ihre Meinung sei nicht gefragt. Ohne Überzeugung und aktive Mitarbeit der Bevölkerung ist stabiler Frieden jedoch nicht zu haben: Er kann weder von außen gebracht, noch von der politischen Führung verordnet werden, sondern nur von innen wachsen.

Lösungsweg Sezession?

Die Parteien haben sich im Machakos-Protokoll verpflichtet, die staatliche Einheit des Sudan als politische Priorität für alle Parteien anzuerkennen. Auch USA und UN plädieren deutlich für die Aufrechterhaltung der Einheit des Landes.¹⁶ Doch

auch bei einem erfolgreichen Verlauf der Übergangsphase wird es nach sechs Jahren zum Referendum über den Verbleib des Südens im Sudan kommen. Im Süden sind nach Jahrzehnten Unterdrückung und Krieg anti-islamische und anti-arabische Gefühle und der Wunsch nach politischer Unabhängigkeit weit verbreitet. Die SPLM/A verfolgte zwar bis zuletzt ein Programm der nationalen Einheit und eines pluralistischen *New Sudan*. Dennoch hätte die Bevölkerung im Verlauf des Konflikts zweifellos zunehmend für die Unabhängigkeit votiert. Gerade in Regionen, die besonders unter dem Krieg zu leiden hatten, schwand jede Kompromissbereitschaft. Die Bevölkerung des Südens bestimmt ihre einigende Identität aus dem Widerstand gegen den dominanten Norden. Dies ist nicht unbedingt gleichzusetzen mit der Herausbildung eines südsudanesischen Nationalgefühls. Außerhalb der Konfrontation mit dem Norden ist das Leben der Mehrheit der Südsudanesen bis heute eher durch traditionelle und lokale Loyalitäten und Identitäten wie Familie, Dorfgemeinschaft und Stamm geprägt. Die Identifikation mit dem Gesamtgebilde Sudan jedoch ist sicherlich noch geringer.¹⁷ Selbst bei einem idealen Verlauf bis zum Referendum und der überzeugenden Vision eines Neuanfangs in Khartoum ist ein positives Votum somit sehr unwahrscheinlich.

Gegen die Unabhängigkeit des Südens sprechen gewichtige Gründe – auch jenseits der formalen Frage nach der Aufrechterhaltung der nationalen Einheit. Das größte Problem einer Sezession liegt in den Folgen für das Restland. Der Sudan ist nicht in zwei Hälften teilbar, sondern stellt ein Mosaik dar, in das nur grob ordnende Linien einzuziehen sind. Diese Linien als Grenzen unabhängiger Länder festzulegen und aufrechtzuerhalten, erscheint auf friedlichem Wege als vollkommen unmöglich. Die Unabhängigkeit des Südens könnte jedoch, diese Sorge teilt das Regime in Khartoum mit den Regierungen der Region, der Anstoß für eine Reihe weiterer Sezessionsbewegungen sein.

Die Regionalmächte stehen der Idee eines neuen Staates teils indifferent bis offen (Uganda, Kenya), teils skeptisch, aber letztlich billigend (Äthiopien, Eritrea), teils äußerst gereizt (Ägypten, Libyen) gegenüber. Seitdem sich die USA voll hinter den IGAD-Prozess gestellt haben, scheinen sich die arabischen Nachbarn den neuen Realitäten und Machtverhältnissen beugen zu müssen. Aus heutiger Sicht jedoch ist noch nicht absehbar, inwieweit sich der Druck aus Khartoum, Kairo und auch aus Washington und New York erhöhen wird, sobald die endgültige Entscheidung über den Verbleib des Südens näher rückt. Regio-

¹⁵ vgl. I. William Zartman, 1995, Dynamics and Constraints in Negotiations in Internal Conflicts, in: Zartman, I. William: Elusive Peace. Negotiating an End to Civil Wars, S.24.

¹⁶ vgl. „UN committed to sovereignty, independence and unity of Sudan“, SUNA, 12.06.2004.

¹⁷ vgl. John Young, 2003, Sudan: Liberation Movements, Regional Armies, Ethnic Militias and Peace, in: Review of African Political Economy 30/97, S.424-29.

nale wie internationale Unterstützung eines unabhängigen Südsudan sind fraglich.

Aber auch bei einer erfolgreichen Sezession – akzeptiert durch Khartum und ohne Einmischung der Regionalmächte – wäre Frieden für das neue Land keineswegs garantiert. Die Fraktionierung der Milizen, die ethnisch aufgeladenen Auseinandersetzungen zwischen Nuer und Dinka und die autoritäre Dominanz von John Garang und anderen Dinkas in der SPLM/A weisen eher in eine andere Richtung. Mit dem Wegfall des gemeinsamen Feindes könnte die mühsam erkämpfte Allianz der südlichen Kräfte schnell in die Brüche gehen. Ein unabhängiger Südsudan sähe sich unter Umständen vor ähnlich starke Fliehkräfte seiner geographischen Peripherien und ethnischen Außenseiter gestellt wie der heutige Gesamtsudan.¹⁸ Auch die Frage, ob die SPLM/A in der Lage sein würde, die verschiedenen Gruppierungen durch *wise leadership* und *good governance* zu integrieren, muss angesichts der autoritären Struktur, der geringen Erfahrung sowie der ethnischen Dimension der politischen Differenzen äußerst skeptisch bewertet werden.

Fazit

Die Bestimmung von Erfolgen bei der Konfliktbeendigung ist problematisch, und der bisherige IGAD-Prozess kann angesichts der gegenwärtigen Probleme und Erfolgsaussichten nur sehr vorsichtig positiv gewertet werden. Doch sollte nicht vergessen werden, dass in der höchst komplexen Konfliktstruktur des Sudan schon das Zustandekommen einer Vermittlung als ein Erfolg gewertet werden kann. Auch wenn sich das bisherige *conflict settlement* der IGAD auf die Ebene der höchsten politischen Repräsentanten der Konfliktparteien beschränkte, ist die neue Ausgangsbasis für eine Entwicklung zum Frieden eine enorme Errungenschaft. Die bisherigen Abkommen und der für August 2004 erwartete umfassende Friedensvertrag haben zu einer Konfliktformation geführt, in der die Bedingungen für eine Friedenskonsolidierung, die Bewältigung der Kriegsfolgen und die nachhaltige Bekämpfung seiner Ursachen im Sinne einer langfristigen Konflikttransformation insgesamt deutlich besser geworden sind. Mit der Umsetzung des Machakos-Protokolls und der Implementierung der verschiedenen Abkommen wird sich der Sudan unweigerlich und grundlegend wandeln.

Der Sudan hat 32 Jahre nach dem Abkommen von Addis Abeba eine zweite Chance auf Frieden. Zu Optimismus besteht dennoch kaum Anlass. Noch herrscht Krieg, und die Mängel des

Friedensprozesses sind vielfältig. Das tatsächliche *commitment* der Regierung ist fraglich, Enttäuschung und Fraktionierung stehen schon ins Haus. Zudem ist in Darfur ein seit langem schwelender Konflikt aufgebrochen, der schon Tausende Opfer gekostet und zu einer katastrophalen humanitären Lage geführt hat. Mehr als eine Million Sudanesen sind vertrieben und von Krankheit und Tod bedroht. Angesichts dieser Eskalation erscheinen die mangelnde Transparenz und das Aufrechterhalten der exklusiven, sich auf zwei Parteien und die Auseinandersetzung zwischen Nord und Süd beschränkenden Strategie der IGAD als äußerst fragwürdig. Auch internationale Mächte und die UN blieben lange sehr zurückhaltend, um die Ergebnisse des IGAD-Prozesses nicht zu gefährden: Die endlich erfolgte Erhöhung des internationalen Drucks fiel nicht zufällig mit der Unterzeichnung der letzten drei Abkommen im Mai zusammen. Aus humanitärer Sicht ist diese Strategie äußerst problematisch, doch noch können die Erfolge der Verhandlungen die Fokussierung auf zwei Akteure in gewisser Hinsicht rückwirkend rechtfertigen. Eine Öffnung hätte zur unweigerlichen Vermehrung der Akteure und Positionen geführt und effektive Verhandlungen schwieriger gemacht. Doch jetzt müssen Engagement und Druck weiter gesteigert und der Friedensprozess möglichst schnell auf den Rest des Landes ausgeweitet werden. Das Regime in Khartum muss begreifen, dass der rücksichtslose Umgang mit der Krise in Darfur auch die Friedensdividende aus dem IGAD-Prozess in Frage stellt.

Der regional getragene und legitimierte IGAD-Friedensprozess zeitigte erst durch die Partnerschaft mit internationalen Akteuren und durch das Gewicht und die Druckmittel der USA substantielle Erfolge. Auch weitere Fortschritte hängen von diesem Zusammenspiel ab. Nur eine umfassende, regional koordinierte und international gestützte Strategie kann die erneute bzw. weitere Destabilisierung der Region aufhalten. Die Konsolidierung des Friedens zwischen Nord- und Südsudan kann nur Erfolg haben im Verbund mit der Ausweitung des Friedensprozesses auf das gesamte Land, der Bewältigung der Krise in Darfur sowie der Konflikte mit den verschiedenen Milizen des Landes und der LRA in Norduganda. Dazu müssen die regionalen Akteure friedensfördernd kooperieren und das internationale Engagement unvermindert anhalten. Wenn die USA ihre Interessen in der Region zu kurzfristig bestimmen, internationale Gemeinschaft und UN ihr Engagement begrenzen und die regionale Kooperation nachlassen sollte, sind die bisher erreichten, kleinen und doch ungemein schwierigen Schritte in Richtung Frieden im Sudan wieder hinfällig.

¹⁸ vgl. Francis M. Deng, 1999, Sudan Peace Prospects at a Cross-Roads, USIP Consultation on the Sudan in Washington, DC, January 14, 1999, <http://www.usip.org/pubs/specialreports/early/francis-deng.pdf>, S.4.

Regionale Implikationen

Der Sudan bedeckt eine Fläche von mehr als 2,5 Millionen km² und grenzt an neun Staaten, in der Welt besitzen nur Russland und China mehr Nachbarn. Endemische Instabilität und Konflikte des Landes haben starke regionale Implikationen, und entlang der innersudanesischen Konfliktlinien bildeten sich regionale Allianzen und Konflikte aus. Um den Südsudan hat sich eine Krisenregion gebildet, die von grenzüberschreitenden Fluchtbewegungen, hoher Waffenproliferation, Interventionen der Nachbarländer und kriegswirtschaftlicher Interdependenz gekennzeichnet ist. Transnationale Allianzen und Auseinandersetzungen verschiedener Rebellengruppen haben zur systematischen Destabilisierung der gesamten Region geführt.

Die aggressive islamistische Außenpolitik Khartums ab 1989 führte zu einer rasanten Verschlechterung der Beziehungen zu den Nachbarländern. Nach dem von sudanesischen Regierungskreisen wenigstens „nicht verhin- derten“ Attentatsversuch auf Präsident Mubarak in Addis Abeba im Jahre 1995 drohte an mehreren Fronten ein zwischenstaatlicher Krieg. In den letzten Jahren mäßigte Khartum seine Außenpolitik, zudem ergaben sich grundlegende Veränderungen der regionalen und internationalen Interessen. Auch ein möglicher Frieden wird eine deutliche regionale Dimension und Konsequenzen für die Sicherheitspolitik am Horn von Afrika und an Ober- und Unterlauf des Nils haben.

- **Ägypten** und der Sudan haben erst im März 2000, fast fünf Jahre nach dem Mubarak-Attentat, wieder diplomatische Beziehungen aufgenommen. Die Geschwindigkeit, mit der sich die Beziehungen seitdem verbessert haben, ist den speziellen Interessen Ägyptens im Sudan geschuldet. Kairo sieht Khartum gern als Juniorpartner und macht als Unteranrainer historisch begründete Erstansprüche auf das Nilwasser geltend. Eine Sezession des Südens lehnt es grundsätzlich ab, da so ein weiterer „afrikanischer“ Nilanrainer geschaffen würde, der den eigenen Interessen entgegenstehen könnte. Die *Joint Libyan Egyptian Peace Initiative* von 2000 war entsprechend direkt gegen den IGAD-Prozess gerichtet. Seit dem Engagement der USA scheint sich Ägypten jedoch mit den neuen Realitäten zu arrangieren.
- **Tschad** befindet sich durch den Darfur-Konflikt in einer prekären Lage. Im Juli 2004 beherbergte das Land 200.000 Flüchtlinge. Präsident Déby und die wichtigsten Akteure in Verwaltung und Militär gehören zu der Ethnie der Zaghawa, die von den Angriffen und Vertreibungen betroffen ist und die Führung und viele Kräfte der Rebellorganisationen stellt. Mit einer offenen Unterstützung der Rebellen würde Déby den (trans-)nationalen Konflikt unweigerlich zu einer zwischenstaatlichen Auseinandersetzung ausweiten, durch eine zu moderate Haltung riskiert er, die Unterstützung der Zaghawa im eigenen Land zu verlieren.
- **Äthiopien** muss seit der Sezession Eritreas ohne eigenen Hafen auskommen und würde von allen Nachbarstaaten wirtschaftlich am stärksten von einer Friedenslösung im Sudan profitieren. Eine Ausweitung der Beziehungen der beiden Länder kann durch die Umgehung Djiboutis einen billigeren Zugang zu Öl und anderen wichtigen Ressourcen öffnen. Eine erste ganzjährig befahrbare Straße verbindet die Länder, ein weiterer ausbaufähiger Verkehrsweg liegt im Anschluss Äthiopiens an den – momentan kaum vorhandenen – Schiffsverkehr des Nils über den Hafen von Gambela im Westen des Landes. Politisch baut Äthiopien auf eine Allianz gegen Eritrea und hofft auf das Ende des radikalen politischen Is-
- lam am Horn von Afrika und die Schwächung der eigenen radikalen Kräfte.
- **Eritrea** hegt aufgrund der islamistischen Außenpolitik und wiederholter Grenzgefechte tiefes Misstrauen gegen den Sudan. Seit 1995 hat die nordsudanesischen Oppositionsbewegung der National Democratic Alliance (NDA) ihr Hauptquartier in Asmara. Ab Mitte 2000 verfolgte Eritrea eine eigene unilaterale Friedensinitiative, um zu einer Verständigung zwischen der Regierung in Khartum und der NDA beizutragen. Die Initiative wurde von Khartum jedoch nicht angenommen. Asmara sieht sich durch die strategische Allianz von Äthiopien, Jemen und Sudan bedroht und belegte sie mit dem Label „*axis of belligerence*“. Das Verhältnis ist weiter äußerst gespannt: Die Grenze ist geschlossen, und in Grenznähe stehen Truppen beider Länder in höchster militärischer Bereitschaft.
- **Uganda**, das jahrelang der wichtigste externe Verbündete der SPLM/A gewesen war, näherte sich in den späten neunziger Jahren signifikant an Khartum an. Die Verbesserung der Beziehungen gipfelte 1999 in einem Friedensabkommen. Seit dem Abkommen *Operation Iron Fist* vom Juni 2002 dürfen ugandische Streitkräfte die Rebellen der Lord's Resistance Army (LRA) auch auf sudanesisches Territorium verfolgen. Ein Friedensabkommen würde die Chancen auf ein Ende des seit achtzehn Jahren im Norden des Landes wütenden Bürgerkriegs erhöhen, denn auch der SPLM/A liegt an der Zerschlagung der LRA.
- **Kenya** beherbergt Tausende Flüchtlinge aus dem Sudan. Neben deren Rückkehr hofft Nairobi auf bessere Grenzkontrollen zur Eindämmung der Proliferation von Waffen sowie auf billige Ölimporte, langfristig auch auf eine Eisenbahnlinie und/oder Pipeline über das eigene Territorium. In der **Zentralafrikanischen Republik** leben mehrere zehntausend Flüchtlinge, was zur Instabilität und Unterentwicklung der Grenzregionen beiträgt. Auch aus der **Demokratischen Republik Kongo** könnten ca. 70.000 von der UNHCR registrierte Flüchtlinge heimkehren.

Literatur:

Adar, Korwa G., 2000: Conflict Resolution in a Turbulent Region: The Case of the Inter-governmental Authority on Development (IGAD) in Sudan, in: Africa Journal in Conflict Resolution 2/2000, S.39-66,
http://www.accord.org.za/ajcr/2000-1/accodr_v1_n2_a3.pdf.

African Security Analysis Programme (ASAP), 2004: The Sudan IGAD Peace Process: Signposts for the Way Forward, Institute for Security Studies (ISS), Occasional Paper 86, March 2004,
<http://www.iss.co.za/pubs/papers/86/Paper86.pdf>.

El-Affendi, Abdelwahab, 2001: The Impasse in the IGAD Peace Process for Sudan: The Limits of Regional Peacemaking?, in: African Affairs, 100/401, S. 581-599.

International Crisis Group (ICG), 2003: Sudan: Towards an Incomplete Peace, Africa Report N°73,
<http://www.crisisweb.org/home/getfile.cfm?id=1049&type=pdf>.

International Crisis Group (ICG), 2003: Sudan Endgame, Africa Report N°65,
<http://www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=1624&l=1>.

International Crisis Group (ICG), 2002: God, Oil and Country. Changing the Logic of War in Sudan, Africa Report N°39, Brüssel.

Johnson, Douglas H., 2003: The Root Causes of Sudan's Civil Wars, Oxford.

Juma, Monica K., 2003: The Sudan, in: Boulden, Jane: Dealing with conflict in Africa: the United Nations and Regional Organizations, S.185-214.

Lesch, Ann M., 1998: The Sudan: Contested National Identities, Bloomington.

Prunier, Gérard, 1999: Zur Ökonomie des Bürgerkrieges im Sudan, in: Jean, Francois/Rufin, Jean-Christophe (Hrsg.): Ökonomie der Bürgerkriege, S.279-309.

United Nations Integrated Regional Information Network (IRIN), 2004: Webspecial on the Sudan Peace Process,
<http://www.irinnews.org/webspecials/sudan/default.asp>.

Young, John, 2003: "Sudan: Liberation Movements, Regional Armies, Ethnic Militias and Peace." Review of African Political Economy 30/97, S.423-434.

Dokumente:

Machakos Protocol, Juli 2002: http://www.sudansupport.no/sudan_konflikt/peacepros/machakos_protocol.html

Agreement on Security Arrangements during the Interim Period, September 2003:
http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/igad/securityagmt.pdf

Agreement on Wealth Sharing during the Pre-Interim and Interim Period, Januar 2004:
<http://www.iss.co.za/AF/current/sudanwealth04.htm>

Protocol on Power Sharing, Mai 2004: <http://www.iss.co.za/AF/profiles/Sudan/powersharemay04.pdf>

Protocol on the Resolution of the Abyei Conflict, Mai 2004:
<http://www.iss.co.za/AF/profiles/Sudan/protabyeimay04.pdf>

Protocol on the Resolution of Conflict in Southern Kordofan / Nuba Mountains and the Blue Nile States, Mai 2004:
<http://www.iss.co.za/AF/profiles/Sudan/protnilemay04.pdf>

Autor:

Ivo Brandau, M.A. Kultur- und Islamwissenschaften / Master of Peace Studies, Berlin
E-Mail: ivobra@gmx.de

Impressum: *AFRIKA IM BLICKPUNKT* erscheint unregelmäßig und bietet Hintergrundinformationen zu aktuellen Entwicklungen im subsaharischen Afrika. Herausgeber ist das Institut für Afrika-Kunde (IAK) in Hamburg.

Redaktionsanschrift:
Institut für Afrika-Kunde
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg
Tel.: 040 / 42825-523
Fax: 040 / 42825-511
E-Mail: iak@iak.duei.de

Das IAK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Das Institut für Afrika-Kunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht des Instituts für Afrika-Kunde darstellen. Der Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Erlaubnis der Redaktion gestattet.

Redaktion: Andreas Mehler
Satz: IAK

ISSN 1619-3156

Institut für Afrika-Kunde
Institute of African Affairs
im Verbund Deutsches Übersee-Institut
- Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft -
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg
Tel.: 040 / 42825-523
Fax: 040 / 42825-511
E-Mail: iak@iak.duei.de
Internet: <http://www.duei.de/iak>



Afrika im Blickpunkt erscheint seit 2002. Alle bisher erschienenen Nummern sind über die Website des IAK kostenlos abrufbar. In den Jahren 2003 und 2004 sind erschienen:

- | | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|---|
| Nr. 1 - 2003
März 2003 | Lydia Gärtner | FESPACO: Von der „Dekolonisierung der Leinwände“ zur Professionalisierung unter Marktbedingungen? |
| Nr. 2 - 2003
Mai 2003 | Denis M. Tull | Neubeginn oder Illusion? Probleme und Chancen der politischen Transition in der DR Kongo |
| Nr. 3 - 2003
Sept. 2003 | Judy Smith /
Verena Wiesmann | Krieg kennt keine Grenzen. Die regionale Tragweite des Konfliktes in Liberia – eine Hintergrundanalyse |
| Nr. 4 - 2003
Nov. 2003 | Olaf Nielinger | Afrika und der UN-Gipfel zur Informationsgesellschaft |
| Nr. 1 - 2004
März 2004 | Eike Karin
Ohlendorf | Zehn Jahre Genozid.
Der Völkermord in Rwanda: Gruppenidentität und Gewalt |
| Nr. 2 - 2004
Juli 2004 | Ivo Brandau | Viel erreicht und nichts gewonnen? Zu den Erfolgsaussichten des IGAD-Friedensprozesses im Sudan |