

Die Rolle der regionalen Integration bei der Förderung von Frieden und Sicherheit [Auszüge]*

*Nikki Slocum-Bradley und Tania Felicia***

Einführung: Frieden, Sicherheit und regionale Integration im Kontext

In dieser Studie werden die Beziehungen zwischen Frieden, Sicherheit und regionaler Integration untersucht, aktuelle globale Entwicklungen und Herausforderungen im Hinblick auf regionale und globale Ansätze zu Frieden und Sicherheit vorgestellt und konkrete Maßnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit innerhalb des AKP-EU-Kooperationsrahmenwerks empfohlen.

Menschliche Sicherheit: Der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Sicherheit

Viele afrikanische, pazifische und Karibikstaaten (AKP) stehen im 21. Jahrhundert weiterhin vor einer Reihe komplexer sozioökonomischer, politischer und Entwicklungsprobleme und Sicherheitsbedrohungen. Zu den zerstörerischsten Bedrohungen gehören innerstaatliche Kriege und bewaffnete Konflikte, die aufgrund der Regionalisierung von Bürgerkriegen erhebliche regionale Auswirkungen haben. Den AKP-Staaten fehlt es nach wie vor an nachhaltiger Expertise und Fähigkeiten im Bereich Konfliktprävention,—management und—beilegung sowie beim Friedensaufbau. Aus diesem Grunde münden Meinungsverschiedenheiten oft in Gewalt, führen zur Destabilisierung von Regionen und haben negative Auswirkungen auf Investitionen, Produktivität und Wachstum. Gewaltsame Bürgerkriege und multiple Sicherheitsbedrohungen in den AKP-Staaten haben die Chancen für wirtschaftliche Integration, Entwicklung und demokratische Konsolidierungsziele ernsthaft untergraben. Die Europäische Kommission erkennt dies in ihrem Entwurf für eine „Europäische Verteidigungsstrategie für Afrika: Auf dem Weg zu einem euro-afrikanischen Pakt zur Förderung afrikanischer Entwicklung“ in dem Frieden und Sicherheit als „erste und entscheidende Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung“ und zur Erreichung der MDGs genannt werden, ausdrücklich an. Die Kommission betont, dass

Die EU ihre Bemühungen zur Förderung von Frieden und Sicherheit in allen Stadien des Konfliktzyklus, von der Konfliktprävention über das Konfliktmanagement bis zur Konfliktbeilegung und Wiederaufbau nach dem Ende von Konflikten erweitern sollte (S. 3).

* Dieses Arbeitspapier wurde vorbereitet für das Treffen des Ausschusses für Politische Angelegenheiten der Gemeinsamen Parlamentarischen Versammlung von AKP-EU in Edinburgh 15. - 24. November 2005.

** Dr. Nikki Slocum-Bradley ist Forschungsbeauftragte an der United Nations University, Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS); Tania Felicio forscht als Project Researcher am UNU-CRIS.

#3464-G

Translated from the English by I. Ponomarev.

Die Anerkennung des engen Zusammenhangs zwischen Entwicklung und Sicherheit hat zur Annahme des Konzepts der „menschlichen Sicherheit“ geführt. Im Gegensatz zum traditionellen „harten“ Sicherheitskonzept und seiner Betonung einer militärischen Antwort auf (als solche wahrgenommene) Bedrohungen verfolgt das Konzept der menschlichen Sicherheit einen ganzheitlichen Ansatz auf der Grundlage der Menschenrechte, der die Sicherheit des Einzelnen anstatt (lediglich) geopolitischer Grenzen als unantastbar erklärt. Die Bereitstellung menschlicher Sicherheit anstelle der Sicherheit lediglich des Staates an sich beinhaltet zudem auf naturgegebene Weise einen präventiven Ansatz im Hinblick auf gesellschaftliche Konflikte.

Regionale Integration und Kooperation: Mehr als Handelspolitik *Was ist (regionale) Integration?*¹

Im allgemeinen Sinne bezeichnet der Begriff der Integration die Zusammenführung einer Reihe bis dahin unabhängiger Elemente in eine übergeordnete Einheit. So kann eine Region als territorial begrenztes Subsystem des internationalen Systems definiert werden. Die regionale Integration bezieht sich demnach auf einen Prozess, bei dem verschiedene territorial begrenzte Subsysteme den Grad ihrer Kooperation erhöhen. Die Kooperation kann dabei in den Bereichen des Handels, der Wirtschaft und Währungspolitik, im Bereich von Frieden und Sicherheit sowie in Bezug auf die politischen, sozialen und kulturellen Aspekte der Regierungsführung erfolgen. Der Grad der Integration in diesem Kontext hängt dabei stark von der Bereitschaft der unabhängigen souveränen Staaten ab, einen Teil ihrer Souveränität aufzugeben. Ein klares Beispiel für Integration ist die Gründung eines Staates bzw. die Zusammenführung bis dahin unabhängiger Einheiten in ein erkennbares politisches Gemeinwesen, das zu eigenem unabhängigem Handeln befähigt ist. Internationale Organisationen (Vereinte Nationen, EU, AKP usw.) und internationale Abkommen (wie etwa internationale Umweltabkommen) sind ebenfalls eine Form der Integration, doch ist die von ihnen erzielte „Einigung“ bzw. Kohärenz nicht so hoch wie der Grad der Einheit innerhalb von Staaten.

Der Zusammenhang zwischen regionaler Integration und Frieden, Sicherheit und Entwicklung

Frieden, Sicherheit und Entwicklung sind untrennbar mit regionaler Integration und Kooperation verbunden. Während regionale Integration zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen kann, ist die regionale Kooperation die Voraussetzung für sowie abhängig von Frieden und Sicherheit. Da weder die Ursachen noch die Folgen gewaltsamer Konflikte vor nationalen Grenzen haltmachen, herrscht ein breiter Konsens, dass zur effektiven Sicherung der globalen Sicherheit ein regionaler Ansatz nötig ist.

Der Regionalismus entstand in Europa als Folge des Zweiten Weltkriegs in dem Bemühen, künftig die Art von Konflikten, die den Kontinent bis dahin unablässig überzogen hatten, zu verhindern. Die formale Kooperation begann 1951 im Bereich des Handels mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Eine Gemeinsame Außen—und Sicherheitspolitik (GASP) wurde dagegen erst 1993 mit der Unterzeichnung des Vertrags zur Europäischen Union in Maastricht eingerichtet. Der Vertrag von Amsterdam von 1999 beinhaltete eine Reihe wichtiger Änderungen, und seitdem haben viele Entwicklungen stattgefunden, wie etwa die Einigung über die Schaffung einer Europäischen Sicherheits—und Verteidigungspolitik (ESVP) innerhalb des übergeordneten Rahmens der GASP.

Aufgrund der Unverzichtbarkeit von Frieden und Sicherheit für die Erreichung der Kooperations-, Integrations—und Entwicklungsziele in den AKP-Staaten besteht eine zunehmende Notwendigkeit zu einer systematischen und nachhaltigen Einbeziehung einer Friedens—und Sicherheitskomponente in regionale Integrationsprogramme. Zudem haben eine Reihe regionaler Organisationen die Bereiche Frieden und Sicherheit in ihr Mandat aufgenommen. So hat der ursprünglich als rein gemeinsamer Markt—wie schon aus seinem Namen ersichtlich—eingeschichtete COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) seine Vision und Strategie unter Einbeziehung von Friedens—und Sicherheitsfragen ausgeweitet:

Über die wirtschaftliche Kooperation hinaus konzentriert sich die interne Kooperationsstrategie auf Fragen von Frieden und Sicherheit, unter Betonung der Prävention und des Wiederaufbaus im Nachfeld von Konflikten, der Stärkung demokratischer Infrastruktur und der Entwicklung einer lebendigen Kultur.²

Die potenziell positive Rolle regionaler Organisationen beim Umgang mit heutigen Problemen und insbesondere in Bezug auf die Herausforderungen bei der Sicherung von Frieden und Sicherheit sind auch von der Afrikanischen Union, der Partnerschaftsorganisation „New Partnership for Africa’s Development“ (NEPAD), der AKP, der Europäischen Union, dem UN-Generalsekretär und in der Millennium Declaration erwähnt worden, ebenso wie im Bericht über *Frieden, menschliche Sicherheit und Konfliktprävention in Afrika* der UNESCO und des Institute for Security Studies, und nicht zuletzt im Bericht der Kommission der Vereinten Nationen zur menschlichen Sicherheit, *Human Security Now*.

Auch in der Praxis haben regionale integrierte Organisationen ihr Potenzial als Garanten für die Schaffung eines dauerhaften Friedens, langfristiger Stabilität, wirtschaftlichen Wachstums, nachhaltiger Entwicklung und demokratischer Konsolidierung bewiesen. So sind regionale Frühwarn—und Krisenreaktionsmechanismen wie der „ECOWAS Early Warning Mechanism“ und der „IGAD Conflict Early Warning and Early Response Mechanism“, CEWARN, geschaffen worden. Zudem sind regionale Organisationen als legitime Konfliktmanager in Erscheinung getreten, teilweise in Folge zumindest teilweise erfolgreicher Interventionen wie etwa der westafrikanischen Friedens—und Interventionstruppe ECOMOG und der SADC Friedenstruppe in der Demokratischen Republik Kongo. Die regionale Unterstützungstruppe für die Solomon Islands, RAMSI (Regional Assistance Mission to the Solomon Islands) war in der pazifischen Region ebenso erfolgreich (Sutherland, 2004) wie CARICOM und die OAS bei ihrer aktiven Intervention im Rahmen der Haiti-Krise.

Trotz dieser Erfolge beruhten all diese Initiativen jedoch eher auf einer Ad-hoc-Grundlage bzw. Improvisation als auf langfristig vorgeschriebener Politik, Engagement und Koordination durch regionale Organisationen und anderer (nationaler oder lokaler) Regierungsebenen. Eins der sichtbaren Symptome dafür ist die mangelnde Kapazität regionaler Organisationen zum systematischen Umgang mit Friedens—und Sicherheitsfragen. Der MDG Report³ (Sachs, 2005) fordert vermehrte internationale Unterstützung für und Investitionen in regionale Güter, insbesondere „politische Kooperationsmechanismen für regionalen Dialog und Konsensbildung.“ Die Autoren betonen die Notwendigkeit angemessener direkter Ressourcen und Personals für bestimmte regionale Institutionen, um diese in die Lage zu versetzen, regionale Einrichtungen zu bilden und die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern.

Aufbau von Friedenskapazitäten

Der Ansatz zur menschlichen Sicherheit gewinnt zwar zunehmend an Bedeutung, und viele regionale Organisationen haben die Dringlichkeit zu einem gezielten Umgang mit Friedens—und Sicherheitsfragen auf regionaler Ebene zwar betont, doch fehlt es den meisten von ihnen an den nötigen institutionellen Kapazitäten zur angemessenen Wahrnehmung ihres erweiterten Mandats. Sie haben daher die Weiterbildung in diesem Bereich zu einer Priorität gemacht, etwa in ihren regionalen Strategiepapieren (RSPs), regionalen Indikationsprogrammen (RIPs) und vielen weiteren Dokumenten (vergl. Goucha und Cilliers, 2001; Wachira, 2003). So wird etwa im Regionalen Strategiepapier (RSP) des SADC hervorgehoben, dass

die Region nach wie vor unter lokaler Instabilität leidet, wodurch verhindert wird, dass sämtliche Ressourcen sowie die gesamte Aufmerksamkeit auf die Sicherung eines nachhaltigen sozialen und wirtschaftlichen Wachstums konzentriert werden können. Eine Unterstützung im Bereich Konfliktprävention und—beilegung ist entscheidend, da ein stabiles politisches, wirtschaftliches und soziales Umfeld die Grundlage für menschliche Entwicklung ist. Der Aufbau von Kapazitäten ist von besonderer Bedeutung, um SADC zur effektiven Identifizierung, Genehmigung und Umsetzung von Projekten im Rahmen dieses RSP zu befähigen (S.28).⁴

Darüber hinaus ist im RSP für den SADC der „Aufbau von Kapazitäten zur Konfliktprävention und für das Konfliktmanagement“ als erstes Projekt/Programm unter der „Non-focal sectors“-Kategorie des Interventionsrahmens aufgeführt.

Zur Identifizierung der Prioritäten regionaler Organisationen bei der Entwicklung von Kapazitäten und der Auslotung von Möglichkeiten zur Kollaboration untereinander sowie mit Bürgerorganisationen bei der Umsetzung ihres jeweiligen Mandats im Bereich von Frieden und Sicherheit sind eine Reihe von Workshops durchgeführt worden.⁵ Der Aufbau von Kapazitäten muss dabei nicht nur Elemente der „harten“ Sicherheit umfassen, sondern auch Maßnahmen zur Verbesserung der menschlichen Sicherheit und Prävention gewaltsamer Konflikte, wie etwa Forschung und Ausbildung in den Bereichen Kultur, Identität und Kommunikation—dazu an späterer Stelle mehr—und Weiterbildung im Bereich Regierungspartizipation. Im Rahmen von zahlreichen Erklärungen der AKP und EU (siehe Annex I) sowie von Seiten der Forschung (vergl. Sutherland 2004) ist ein verstärktes Engagement nicht-staatlicher Akteure angeregt worden. Die Fähigkeiten regionaler Organisationen zur Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure müssen jedoch noch weiterentwickelt werden. Zwar existieren bereits verschiedene Methoden der Partizipation als Instrumente für ein Engagement (siehe Slocum, 2003), doch fehlt es an Unterstützung für die Aus—und Weiterbildung.

Auf globaler Ebene und in Übereinstimmung mit ihrer Überzeugung über die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen zu Friedens—und Sicherheitsfragen sowie zum Aufbau der Fähigkeiten für eine solche Zusammenarbeit haben der UNO-Generalsekretär und der UNO-Sicherheitsrat verschiedene konkrete Schritte zur Erleichterung der Kollaboration und der Entwicklung besser strukturierter Beziehungen zwischen der UNO einerseits und regionalen und anderen regierungsübergreifenden Organisationen andererseits eingeleitet. Auf diese Entwicklungen sowie auf deren Auswirkungen auf die Kooperation zwischen AKP und EU wird später noch eingegangen. Beim dritten hochrangigen Treffen zwischen den regionalen Organisationen und der UN betonten die Teilnehmer insbesondere die Notwendigkeit zur Schaffung von Strategien zur Konfliktprävention. Sie kritisierten die Tendenz, sich auf eine reine Reaktion nach dem Ausbruch von Gewalt zu beschränken, anstatt präventive Maßnahmen

umzusetzen. Die Delegierten identifizierten dabei verschiedene Modalitäten für die Kooperation zwischen der UN und regionalen Organisationen im Bereich der Konfliktprävention. Der eigentliche *Inhalt* solcher Strategien zur Konfliktprävention muss jedoch noch entwickelt werden.

Konfliktprävention: Einbeziehung der tieferliegenden Ursachen

Sowohl das Cotonou-Abkommen, frühere Berichte des Ausschusses zu Politischen Angelegenheiten der Gemeinsamen Parlamentarischen Versammlung von AKP und EU, regionale Organisationen und der UN-Generalsekretär haben sämtlich die Bedeutung zum Umgang mit den tieferliegenden Ursachen von Konflikten bei der Prävention von Gewalt betont.⁶ Durch erfolgreiche Strategien zur Prävention von Konflikten können viele Menschenleben gerettet und Ressourcen gespart werden. Dennoch ist bisher nur wenig zur Identifizierung und zum Umgang mit tieferliegenden Ursachen zur Prävention gewaltsamer Konflikte getan worden. Die Identifizierung von tieferliegenden Ursachen sowie die Gewinnung von Unterstützung für die Finanzierung von Programmen zur Konfliktprävention erfordert eine langfristige und weniger vereinfachende Denkweise von Politikern, Geldgebern und Forschern.

Was sind die wahren Ursachen von Konflikten?

Um die tieferliegenden Ursachen von Konflikten zu identifizieren, muss zunächst das Wesen des vorliegenden Konflikts selbst bestimmt werden. Beim Umgang mit Konflikten und der Planung von Strategien zur Konfliktprävention haben es Politiker und Forscher meist nicht mit reinen Meinungsverschiedenheiten oder frei im Rahmen von politischen Kampagnen oder von Interessengruppen ausgedrückten unterschiedlichen Perspektiven zu tun. Solche „Konflikte“ gelten als „gesund“ für eine demokratische Gesellschaft, da sie nicht gewaltsam ausgetragen werden und kein Einzelner bzw. keine Gruppe am Ausdruck ihrer Meinung gehindert wird. Vielmehr geht es bei der Konfliktprävention um Konflikte, die eine oder mehrere der folgenden Eigenschaften aufweisen:

1. Das Vorhandensein von Gewalt und/oder
2. Die Auswahl von Opfern als Zielscheiben aufgrund ihrer (zugeordneten) gesellschaftlichen Identität.

Die (zugeordnete) gesellschaftliche Identität bezieht sich hier auf die Charakterisierung eines Individuums als Mitglied einer gesellschaftlichen Gruppe, etwa einer religiösen oder ethnischen Gruppe (siehe Slocum und Van Langenhove, 2005). So beinhaltet zwar ein Banküberfall ebenfalls die Androhung von Gewalt und kann damit als „Konflikt“ gelten, doch werden die Opfer aufgrund der Tatsache ausgewählt, dass sie eine Bank besitzen oder dort arbeiten, nicht aufgrund ihrer gesellschaftlichen Identität. Im Gegensatz dazu können Konflikte, die auf die Unterdrückung oder Schädigung von Einzelnen oder Gruppen aufgrund ihres (zugeordneten) Status als Mitglied einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe (ethnisch, religiös, Geschlecht, sexuelle Präferenzen), entweder von Gewalt begleitet werden oder nicht. Völkermord ist ein Beispiel für einen von Gewalt gekennzeichneten Konflikt, dessen Opfer aufgrund ihrer gesellschaftlichen Identität ausgewählt werden.

Armut und Einkommensunterschiede sind oft wichtige Gründe für den Ausbruch von Gewalt, reichen jedoch nicht als Erklärung für Konflikte aus, bei denen die Opfer aufgrund ihrer gesellschaftlichen Identität ausgesucht werden. Um zu erklären, warum Menschen Massaker an

den Mitgliedern bestimmter religiöser oder ethnischer Gruppen verüben, und um dies zu *verhindern*, müssen wir verstehen, wie:

- A. Menschen dazu kommen, eine geschlossene Gruppe anderer Menschen als legitime Zielscheiben zu betrachten (wobei die einzelnen Mitglieder der Gruppe oft nicht einheitlich und in ihrer Mehrheit harmlos sind);
- B. Wie die selben Menschen dazu kommen, Gewalt als gerechtfertigte Lösung zu betrachten, obwohl diese den gesellschaftlichen Normen zuwider läuft, und
- C. Wie es zur Mobilisierung der Masse von Durchschnittsmenschen kommt, die gewaltsame Akte verüben, die sie normalerweise für undenkbar halten würden.

Um diese Prozesse zu verstehen, müssen psychosoziale Faktoren einbezogen werden, wie etwa die Schaffung von „Bedeutungssystemen“ (meaning systems) im Rahmen gesellschaftlicher Vorurteile und deren Verbreitung durch Medien und andere Kommunikationsträger.

Bedeutungssysteme und die Rolle der Kommunikation

Im Rahmen von Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof ist die Rolle der Medien und der Kommunikation bei der Anfachung von Gewalt offengelegt worden. Die noch junge Forschung zu diesem Thema (siehe Slocum, N. 2001, Slocum und Van Langenhove, 2004 und 2005) hat gezeigt, dass durch diese Art Kommunikation bestimmte gesellschaftliche Identitäten aufgebaut und Bedeutungssysteme geschaffen werden, die Hass und Gewalt säen. Teilweise geschieht dies als bewusste Manipulation, wie etwa bei den Radiosendungen zur Verbreitung von Hass und Gewalt im Rahmen des Völkermords in Ruanda.⁷ Doch verstärkt die Kommunikation teilweise auch unbeabsichtigt bestimmte Paradigmen, durch die gesellschaftliche Konflikte am Leben gehalten werden. Ein Beispiel dafür ist die Verwendung der Metapher von der „ethnischen Säuberung“, die darauf hinzuweisen scheint, dass etwas (oder eher jemand) „schmutzig“ ist und „gesäubert“ werden muss, wodurch die herabsetzende Wirkung noch verstärkt wird. Die Forschung konzentriert sich auch auf die Untersuchung der Kommunikation als Mittel zur Förderung von Frieden und einer harmonischen Gesellschaft. Siehe Annex II für Kommunikationsbeispiele zur Förderung gesellschaftlicher Harmonie oder Konflikte. Die entsprechende Forschung sollte ausgeweitet werden, und Ausbildungsprogramme für öffentliche Kommunikationsträger (sowie gegebenenfalls die weitere Öffentlichkeit) zu den jeweiligen Prozessen und ihren Folgen sollten entwickelt werden. Forschung und Ausbildung in diesem Bereich sind entscheidende Mechanismen für „die Überbrückung von Gräben zwischen verschiedenen Teilen der Gesellschaft“ (Cotonou-Abkommen) mit dem Ziel des Aufbaus einer „Partnerschaft der Zivilisationen“ als eine der Kernprioritäten des Cotonou-Abkommens sowie regionaler Organisationen und der UN bei ihren hochrangigen Treffen.

Zum Aufbau eines regional-globalen Sicherheitsmechanismus: Kooperation zwischen der UN und internationalen Organisationen im Sicherheitsbereich

Die UN strebt nach der Entwicklung eines „regional-globalen Sicherheitsmechanismus“ für das 21. Jahrhundert. Das strukturelle Verhältnis zwischen der UN und regionalen Organisationen ist entscheidend für den Erfolg eines solchen Mechanismus und umfasst drei Phasen: Gestaltung des Verhältnisses (mit Hilfe der UN-Charta); Aufbau des institutionellen Rahmenwerks (durch Entwicklung regionaler Organisationen) und Entwicklung eines Rahmens für die Kooperation. Die Erfahrungen bei der strategischen Planung werden dabei bisher insbesondere durch zwei

Phänomene geprägt: das wachsende Interesse regionaler Organisationen selbst sowie die Entwicklung eines normativen Rahmenwerks zwischen ihnen und der UN.

Das grundlegende Verhältnis zwischen Universalismus und Regionalismus im Rahmen der Sicherheitsdoktrin wird in der UN-Charta angesprochen. So erlaubt die Charta regionale Sicherheitsabsprachen zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Unterstützung der primären Rolle des Sicherheitsrats. Es existiert jedoch kein vorgefertigter Mechanismus. Einer der Gründe für diese schwache Betonung der regionalen Ebene in der UN-Charta ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass der Begriff des Regionalismus zum Zeitpunkt seiner Niederlegung in der Charta noch in den Kinderschuhen steckte. In den 50er Jahren kam es jedoch zu einer bis dahin nie dagewesenen Kreativität beim Aufbau regionaler Institutionen in Europa, ein Trend, der sich in den 60ern nach Afrika und Asien sowie in den 70ern in die Karibik—und Pazifikregion ausweitete, gefolgt von einer Reihe „Nachzügler“ sowie einer Welle des „neuen Regionalismus“ in den 80ern und 90ern, als bereits ein globales Netzwerk regionaler Institutionen bestand.

In den 90er Jahren wurde sich die UN in ihrem Handeln des Potenzials einer größeren Beteiligung der regionalen Institutionen im Rahmen einer kooperativen Beziehung mit der UN bei der Förderung der internationalen Sicherheit zunehmend bewusst. Im Januar 1993 lud der Sicherheitsrat regionale Organisationen zur Untersuchung von Möglichkeiten zur Stärkung ihrer Funktion im Bereich von Frieden und Sicherheit ein sowie dazu, in diesem Kontext ihre Koordination mit der UN zu verbessern. Im Laufe des Jahres signalisierte der Generalsekretär dann die Absicht zur Entwicklung einer „Reihe von Richtlinien“ in Bezug auf eine solche Kooperation, ein Schritt, der von der Generalversammlung begrüßt wurde (AIRES/48/42: Abs.63, 1993). Seitdem haben eine Reihe von Treffen zwischen dem Weltbündnis und den regionalen Organisationen stattgefunden, zunächst mit dem Generalsekretär und später mit dem Sicherheitsrat, bei denen zahlreiche Themen zu Frieden und Sicherheits Herausforderungen angesprochen wurden: Terrorbekämpfung, Konfliktprävention und Konfliktmanagement sowie Friedensaufbau.

Treffen zwischen regionalen Organisationen und dem UN-Generalsekretär

Es haben sechs hochrangige Treffen zwischen dem UN-Sekretariat und den Leitern der regionalen Institutionen stattgefunden. Die ersten vier davon (zwischen 1994 und Anfang 2001) konzentrierten sich auf die Prävention bewaffneter Konflikte und Stärkung des „Friedensgeflechts“ (fabric of peace) durch global-regionale Kooperation. Das fünfte hochrangige Treffen mit dem UN-Generalsekretär fand nach dem 11. September 2001 (im Juli 2003) statt und spiegelte das veränderte Sicherheitsumfeld wider. Diesmal war der Terrorismus das Hauptthema.

Bei diesen ersten fünf Treffen wurde ein „Rahmenwerk für die Kooperation“ entwickelt, das Modalitäten für die Konfliktprävention und Grundsätze für den Friedensaufbau umfasst. Darüber hinaus wurden einige allgemeine Grundsätze für die Kooperation festgelegt, wie etwa das Primat der UN bei allen Krisen, ein flexibler und pragmatischer Ansatz beim Umgang mit Krisen, eine klare Arbeitsteilung zwischen globalen und regionalen Einrichtungen und regelmäßige Konsultation zwischen den Organisationen. Dabei handelte es sich jedoch lediglich um Grundsätze, und es existierte noch keine Struktur für einen dauerhaften Kooperationsrahmen.

Beim letzten Treffen im Juli 2005 wurden eine Reihe verfahrenstechnischer Neuerungen von potenziell weitreichender Bedeutung eingeführt. Der Generalsekretär rief zu einer „gemeinsamen Vision einer globalen Architektur zu Frieden und Sicherheit mit ineinandergreifenden Fähigkeiten

auf der Grundlage des komparativen Vorteils globaler und regionaler Organisationen“ auf (UN A/60/341-S/2005/567, 2005). Die Vorbereitungen für das sechste hochrangige Treffen waren gründlicher als jemals zuvor und fanden in sechs Arbeitsgruppen statt (mit besonderer Betonung bestimmter Bereiche wie „Dialog der Zivilisationen,“ Zivilschutz, Terrorismus und Menschenrechte sowie „Lehren aus der Arbeit im Einsatz“ bei Friedensoperationen, Abrüstung und in Bezug auf die UN-Reform). Die Arbeitsgruppen legten spezifische Empfehlungen für künftiges Handeln zur Stärkung des regional-globalen Mechanismus vor, die sämtlich angenommen wurden. Die Teilnehmer einigten sich darauf, parallel zu ihren Treffen mit dem Sicherheitsrat jährliche Treffen abzuhalten und unterstrichen damit ihr Engagement zur Schaffung eines dauerhaften Rahmens für die Kooperation. Noch wichtiger war die Zustimmung der regionalen Vertreter zur Einrichtung eines Ständigen Ausschusses bei der UN mit je einem Ständiger Vertreter jeder Regionalorganisation bei der UN. Der Ausschuss soll zwischen den Sitzungsperioden der hochrangigen Treffen zusammentreten, um die Fortsetzung der Arbeit der Arbeitsgruppen zu beaufsichtigen und die praktische Partnerschaft zu fördern (UN A/60/341-S/2005/567, 2005).

Treffen zwischen Regionalorganisationen und dem UN-Sicherheitsrat

Zusätzlich zu den hochrangigen Treffen zwischen dem Generalsekretär und den regionalen und anderen regierungsübergreifenden Organisationen haben drei Treffen zwischen den Leitern regionaler Organisationen und dem Sicherheitsrat stattgefunden (das dritte davon im Oktober 2005). Im April 2003 trat der Sicherheitsrat unter mexikanischem Vorsitz zum ersten Mal mit den regionalen Organisationen zusammen, mit dem Ziel der Einleitung eines „interaktiven Dialogs“ zwischen dem Rat und den regionalen Organisationen. Dies stellte einen „neuen Abschnitt“ in den internationalen Beziehungen dar, da der Rat angesichts der damaligen Situation verpflichtet war, Handlungsweisen zur Stärkung der internationalen Sicherheit zu identifizieren. Sechs Organisationen (AU, ECOW AS, EU, LAS, OSZE and OAS) nahmen an dem Treffen unter dem Motto „Der Sicherheitsrat und regionale Organisationen: Neue Herausforderungen für Weltfrieden und internationale Sicherheit“ teil.

Ein zweites Treffen fand im Juli 2004 unter rumänischem Vorsitz statt, diesmal mit dem Ziel der Identifizierung neuer Methoden für die Kooperation zwischen der UN und regionalen Organisationen und der Entwicklung innovativer Ansätze zur Konfliktbeilegung und Stabilisierungsprozessen. An diesem Treffen nahmen sieben internationale Organisationen teil (AU, GUS, EU, LAS, NATO, OSZE and ECOWAS), und es wurde ein Statement des Vorsitzenden verabschiedet. Der Rat kam zu dem Schluss, dass ein regelmäßiger Dialog zu spezifischen Fragen mit den regionalen Organisationen einen „erheblichen Mehrwert“ für die Kooperation zwischen den UN und regionalen Organisationen im Bereich Frieden und Sicherheit schaffe, auf der Grundlage der „Komplementarität und des komparativen Vorteils.“

Das letzte Treffen fand im Oktober 2005 statt, wieder unter rumänischer Präsidentschaft. Bei diesem Treffen wurde die verstärkte Kooperation der UN mit regionalen Organisationen erneut bekräftigt, die Schlussfolgerungen des letzten, sechsten Treffens zwischen dem UN-Generalsekretär und den regionalen und sonstigen regierungsübergreifenden Organisationen unterstützt, und der Sicherheitsrat verabschiedete eine Resolution zum Thema, in der eine weitere Kooperation zwischen der UN und den regionalen Organisationen im Einklang mit Kapitel VIII der UN-Charta gefordert wird. Die Resolution forderte zudem die Stärkung der Kapazitäten der regionalen Organisationen, insbesondere in Afrika.

Zur Präsenz von AKP und EU in der Kooperation zwischen UN und regionalen Organisationen

In diesem Abschnitt sollen die derzeitigen und potenziellen Rollen und die Präsenz der AKP und der EU bei der Zusammenarbeit mit der UN zur Entwicklung eines global-regionalen Sicherheitsmechanismus untersucht werden. Dabei muss darauf hingewiesen werden, dass beide Organisationen sich in einer dynamischen Phase der Neudefinierung ihrer Rollen und Arbeitsteilung in Bezug auf den im Wandel begriffenen globalen Kontext befinden. Wir hoffen, dass die vorliegende Analyse bei der Reflektion über das derzeitige und künftige Mandat und die Arbeitsteilung dieser Organisationen eine sinnvolle Rolle spielen kann.

Die EU ist in Bezug auf die Entwicklung eines global-regionalen Sicherheitsmechanismus bereits ein aktiver Partner der UN und wird bei ihr derzeit von 3 Personen vertreten: ein Vertreter für die Europäische Kommission, einer für den Europäischen Rat, und durch die EU-Präsidentschaft. Die AKP-Gruppe als solche ist dagegen derzeit nicht beteiligt und wurde auch nicht formal für eine Partnerschaft im Rahmen der Kollaboration zwischen der UN und regionalen Organisationen im Bereich Frieden und Sicherheit vorgeschlagen. Jedoch nehmen andere Organisationen innerhalb der geografischen Domäne der AKP-Gruppe an den Treffen teil. Zu den teilnehmenden regionalen Organisationen gehören die Afrikanische Union (AU), SADC, ECOWAS, IGAD, ECCAS, das Pacific Island Forum (PIF), CARICOM und die OAS, und in einigen teilnehmenden transnationalen Organisationen sind AKP-Mitgliedstaaten vertreten, wie etwa im Commonwealth Secretariat, OIC (Organisation der Islamischen Konferenz), IOF (Internationale Organisation der französischsprachigen Staaten), und der CPLP (Gemeinschaft der portugiesischsprachigen Staaten).

Aus der Perspektive der UN betrachtet beruht die formale Kooperation mit den regionalen Organisationen zum Thema Frieden und Sicherheit auf Kapitel VIII der UN-Charta, in dem auf den Zusammenhang zwischen Regionen und Sicherheit hingewiesen wird:

Diese Charta schließt das Bestehen regionaler Abmachungen oder Einrichtungen zur Behandlung derjenigen die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten nicht aus, bei denen Maßnahmen regionaler Art angebracht sind; Voraussetzung hierfür ist, dass diese Abmachungen oder Einrichtungen und ihr Wirken mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sind.

Die UN hat häufig darauf hingewiesen, dass Kapitel VIII sich auf die Kooperation der UN mit regionalen und anderen regierungsübergreifenden Organisationen bezieht (so im High-Level Panel Report⁸, im Bericht des Generalsekretärs, *In Larger Freedom*⁹, bei den hochrangigen Treffen, beim Weltgipfel im vergangenen September¹⁰ und bei den Sitzungen des Sicherheitsrats¹¹). Dabei erlaubt Kapitel VIII zwar die Zusammenarbeit mit „regionalen Abmachungen“, der Begriff der „Region“ selbst wird jedoch in der UN-Charta nicht definiert, da die Gründungsväter jegliche übermäßige konzeptionelle Eingrenzung vermeiden wollten. Der in San Francisco im Hinblick auf Kapitel VIII eingebrachte Begriff der „regionalen Abmachungen“ umfasst dabei

Organisationen von dauerhafter Natur oder Gruppen von Staaten in einem bestimmten geografischen Raum, die aufgrund ihrer Nähe, gemeinsamer Interessen oder kultureller, sprachlicher, historischer oder spiritueller Verwandtschaft gemeinsam Verantwortung für die friedliche Beilegung jeglicher Streitigkeiten übernehmen.

In der Praxis hat der UN-Generalsekretär zur Einleitung des Prozesses zur Schaffung eines regional-globalen Sicherheitsmechanismus schlicht Einladungen an diejenigen Organisationen geschickt, mit denen die UN bereits in der Vergangenheit eng im Bereich Frieden und Sicherheit zusammengearbeitet haben, sowie jede weitere regionale Organisation begrüßt, die ihr Interesse an einer Kooperation zum Ausdruck gebracht hat. Mit zunehmendem Interesse sah die UNO sich aufgrund begrenzter Kapazitäten und anderer Sachzwänge gezwungen, den Teilnehmerkreis einzuschränken. Es stellte sich also die Frage, welche Kriterien bei der Auswahl von Organisationen angewendet werden sollten, um diese an der Kooperation zu beteiligen (und damit auch an den jährlichen Treffen).

Ein Versuch zur Einschränkung der potenziellen Partner lag dabei in der Suche nach einer formalen, rechtlichen Definition für den im Kapitel VIII verwendeten Begriff „regionale Abmachungen oder Einrichtungen.“ Mangels einer solchen klaren formalen Definition in der Charta stützte sich Bruno Simma bei seinem Vorschlag auf die konzeptionelle Definition von San Francisco. Seinem Vorschlag für eine formale Definition zufolge ist eine regionale Abmachung oder Einrichtung im Sinne des Kapitel VIII daher:

eine Vereinigung von Staaten oder eine internationale Organisation auf der Grundlage eines kollektiven Vertrags oder einer Verfassung im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, deren Hauptaufgabe in der Wahrung des Friedens und der Sicherheit unter der Kontrolle von und innerhalb des Rahmens der Vereinten Nationen liegt.

Diese Definition ist in der Praxis jedoch kritisiert worden.¹² In der Praxis muss jede Organisation im Hinblick auf Kapitel VIII durch gesonderten Beschluss der UN formal akzeptiert werden. Das einzige explizite Kriterium der Generalversammlung bei der Verleihung des Beobachterstatus liegt darin, dass es sich bei dem jeweiligen Bewerber um eine regierungsübergreifende Organisation handeln muss,¹³ obwohl hierzu viele Ausnahmen existieren. Ein Blick auf die derzeitigen Partner führt zur Identifizierung einer Reihe von Faktoren, die bei der Zulassung einer Organisation für die Teilnahme an den hochrangigen Treffen ausschlaggebend zu sein scheinen: ein permanenter Beobachterstatus bei der Generalversammlung, eine Einladung durch das Sekretariat, Aufruf durch den Sicherheitsrat sowie Erklärung des eigenen Status. Keine dieser Voraussetzungen ist jedoch für sich genommen notwendig oder ausreichend.

Die ständigen Beobachter bei der UN haben Zugang zu allen offenen Sitzungen der UN-Organe, einschließlich des Sicherheitsrats. Derzeit verfügen 49 Organisationen über einen solchen Beobachterstatus (siehe Annex I), darunter auch die AKP-Gruppe. Sechzehn dieser Beobachter sind regionale oder subregionale Organisationen, doch nicht alle nehmen Sicherheitsaufgaben wahr. Doch ist der Beobachterstatus wie oben erwähnt weder eine notwendige noch eine ausreichende Voraussetzung für die Anerkennung als regionale Organisation durch die UN.

Der Sicherheitsrat hat seine eigene Tradition im Umgang mit regionalen Einrichtungen und anderen Organisationen aufgebaut. Er hat bestimmte Organisationen explizit gemäß Kapitel VIII als „regionale Einrichtungen“ bezeichnet, ebenso wie Sondereinrichtungen im Bereich von Frieden und Sicherheit bzw. zur Friedenserzwingung unter Kapitel VII, und er hat eine Reihe von Organisationen zur Teilnahme an seinen offenen Sitzungen eingeladen. Und zwei Organisationen (OAS and OSCE) haben sich selbst als „regionale Einrichtungen“ oder „regionale Abmachungen“ im Sinne des Kapitel VIII der UN-Charta bezeichnet, während eine dritte (LAS) erklärt hat, sie handele im Rahmen von Kapitel VIII.

Bei der Definierung *neuer* Partner in diesem Prozess berücksichtigt das Sekretariat die folgenden Faktoren:

- A. Mandat: Die neue Organisation sollte über ein Mandat und die angemessenen Mechanismen zum Handeln im Bereich Frieden und Sicherheit verfügen;
- B. De-facto-Kooperation: die neue Organisation kooperiert bereits mit der UN in Fragen des Friedens und der Sicherheit oder zeigt direkt ihre Absicht dazu.
- C. Geografische Repräsentation: Bei der Entscheidung darüber, ob eine neue Organisation zur Teilnahme an den hochrangigen Treffen eingeladen werden soll oder nicht, muss abgewogen werden, ob die neue Organisation die in ihr vertretenen Staaten besser vertreten kann als solche, die bereits Partner sind. Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn eine Region nicht ausreichend abgedeckt ist (aufgrund mangelnder Repräsentationsstrukturen) oder wenn nicht alle Staaten durch die teilnehmenden Organisationen vertreten sind.

Alle dies sind informelle und damit politisch umstrittene Kriterien. Im nächsten Abschnitt werden die oben beschriebenen Faktoren einzeln im Hinblick auf ihre Bedeutung für die AKP-Gruppe und die EU untersucht.

Gemäß der in dieser Studie verwendeten Definition handelt es sich bei der AKP-Gruppe eindeutig um einen Prozess der formalisierten Kooperation/Integration zwischen Staaten (in ähnlicher Weise formalisiert das Cotonou-Abkommen die Kooperation/Integration zwischen der AKP und den EU-Mitgliedstaaten). Das Mandat der AKP-Gruppe wurde 1975 durch das Georgetown-Abkommen, das Gründungsdokument der AKP-Gruppe, in dem Mitgliedschaft, Institutionen und Funktionen definiert sind, erstmalig festgelegt. Von den 15 im Georgetown-Abkommen niedergelegten Zielen beziehen sich zwei auf den Bereich Frieden und Sicherheit:

- D. Konsolidierung, Stärkung und Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität als Voraussetzung für die Verbesserung des Wohlstands der Menschen der AKP in einem demokratischen und freien Umfeld;
- E. Beitrag zur Stärkung regionaler Mechanismen zur Prävention, zum Management und zur friedlichen Beilegung von Konflikten und durch das Streben nach und Entwicklung der Kooperation zwischen AKP-Staaten und Drittstaaten.¹⁴

Die AKP-Gruppe verfügt damit über ein klares Mandat im Bereich Frieden und Sicherheit, und die vorgeschlagenen Mechanismen zu seiner Umsetzung erscheinen „regionaler“ Natur. Dies könnte so ausgelegt werden, dass die AKP-Gruppe als politischer Arm konzipiert ist, und die durchführende Rolle den regionalen Organisationen zukommt. Eine solche Auslegung wird dadurch gestärkt, dass die AKP-Gruppe die Aufgabe hat, auch mit anderen Parteien als der EU „nach Kooperation zu streben.“ Der Aufruf zur Entwicklung von Beziehungen mit anderen internationalen Gruppen sowie zur Verbesserung der Transparenz und Stärkung der Institutionen ist zudem ein Dauerthema bei den AKP-Gipfeln, bei denen die Staats—und Regierungschefs der AKP seit ihrer Gründung 1975 zusammentreten, und wurde auch beim letzten Treffen der Staatschefs in Mozambique 2004 wiederholt.

Damit kommen wir zum Kriterium der „De-facto-Kooperation“ und dem Willen der jeweiligen Organisation zur Kooperation mit der UN mit Fragen zu Frieden und Sicherheit. Bisher

unterhält die AKP-Gruppe eine Reihe von Kooperationsabkommen mit internationalen Organisationen, darunter verschiedene Einrichtungen der UN, wie aus Tabelle 1 ersichtlich wird.

Tabelle 1: Beziehungen zwischen der AKP-Gruppe und EU & Nicht-EU Staaten/Organisationen/Gruppen¹⁵

Staat/Organisation/Gruppe	Art der Beziehung
UNO	Beobachterstatus seit 1981
UN-Programm für menschliche Siedlungen (UN Habitat)	Gegenseitiger Beobachterstatus: 25. Oktober 2004
UN-Konferenz über Handel und Entwicklung (UNCTAD)	Gemeinsame Erklärung.
UN-Entwicklungsprogramm (UNDP)	Gemeinsame Erklärung
UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)	Gemeinsame Erklärung.
Sekretariat: UN Convention to Combat Desertification (UNCCD)	Kooperationsabkommen.
Sekretariat des ECOWAS	Rahmenabkommen für die Kooperation.
International Organisation for Migration	Gegenseitiger Beobachterstatus
Caribbean Regional Negotiating Machinery	Gemeinsame Erklärung.
Weltzollunion (WCO)	Technische Kooperation.
Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	Technische Kooperation.
Weltbank	Technische Kooperation.
WTO	Ad-hoc-Beobachterstatus
G-90 Gruppe	Bündnis (nicht formalisiert).
Kanada	Technische Unterstützung für die Organisation des 1. Treffens der AKP-Kultusminister.
Frankreich	Technische Unterstützung im Kulturbereich.
Regionale Integrationsorganisationen der AKP	Beobachterstatus
World Intellectual Property Organisation (WIPO)	Beobachterstatus 7. Aug 2003
United Nations Population Fund (UNFPA) Internationale Arbeitsorganisation (ILO) Afrikanische Entwicklungsbank (ADB)	Unterzeichnung einer Gemeinsamen Erklärung angefordert—Entscheidung steht noch aus.

Abgesehen von diesen Absprachen liegt der Hauptfokus der Aktivitäten der AKP-Gruppe derzeit in der Arbeit des Sekretariats und des Botschafterausschusses und seiner täglichen Zusammenarbeit an der Schnittstelle zwischen AKP-Gruppe und Europäischer Kommission bei Verhandlungen in verschiedenen Formaten (Bradley, 2004). Angesichts der geforderten Ausweitung der Beziehungen und Aktivitäten mit Nicht-EU-Partnern sowie des ständigen Beobachterstatus der AKP-Gruppe bei der UN lässt sich darauf schließen, dass die Gruppe ein Interesse an der Entwicklung einer aktiven Partnerschaft mit der UN bei der Umsetzung ihres Mandats im Bereich Frieden und Sicherheit hat.

Was die geografische Ausweitung betrifft, so gilt die AKP-Gruppe nicht als traditionelle „regionale“ Organisation, da ihre Mitgliedschaft über eine einheitliche geografische Region hinausgeht. Dies muss allerdings nicht automatisch ein Hindernis für eine Partnerschaft zwischen der UN und regionalen Organisationen sein, was sich daran zeigt, dass auch Organisationen wie die CPLP, das Commonwealth oder die NATO, die ebenfalls transnational ausgerichtet sind, zu

den hochrangigen Treffen mit dem UN-Generalsekretär eingeladen wurden und daran teilnehmen. Zwar kommt es dabei zu einer Überschneidung in der Abdeckung durch bereits teilnehmende Organisationen, dies ist jedoch an sich ebenfalls nichts Neues: Überschneidungen in der Mitgliedschaft bestehen zwischen der AU und anderen afrikanischen regionalen Organisationen, zwischen OAS und CARICOM, sowie zwischen Commonwealth und CPLP, um nur einige zu nennen. Außerdem ist dies auch bei der EU der Fall, da hier drei Vertreter (Rat, Kommission, Präsidentschaft) für denselben geografischen Bereich auftreten.

Wenn man die potenzielle Effizienz als Kriterium heranzieht, sollten sowohl politisches Gewicht als auch die Möglichkeit zur praktischen Umsetzung in die Überlegungen aufgenommen werden. Hier soll nur darauf hingewiesen werden, dass die AKP-Staaten ihren größten politischen Erfolg erzielten, als sie bei den Verhandlungen in Doha zusammenhielten. Auch bei der politischen Umsetzung ist das Gewicht der AKP-Gruppe mit ihren 79 Staaten natürlich größer als das jeder kleineren Gruppe wie etwa der SADC oder CARICOM. Die Fähigkeit zum Einsatz dieser Stimme hängt jedoch davon ab, dass die einzelnen Staaten sich ihres politischen Nutzens bewusst sind, und könnte durch eine Übertragung von Exekutivgewalten und eines entsprechenden Mandats auf die AKP-Gruppe noch wesentlich erleichtert werden. In der derzeitigen Praxis geschieht die Umsetzung der Aktivitäten je nach dem Inhalt der jeweiligen Aktivität durch regionale Organisationen oder auf der Ebene eines einzelnen Staats, während das AKP-Sekretariat lediglich eine koordinierende Rolle wahrnimmt und die Zusammenarbeit aller AKP-Projekte untereinander fördert.

Im Fall der EU nehmen wie oben erwähnt drei Organisationen teil, die denselben geografischen Raum vertreten: der Rat der EU, die Kommission und die Präsidentschaft der EU. Ironischerweise haben EU-Vertreter informell erklärt, dass die EU sich nicht als regionale Organisation gemäß Kapitel VIII betrachte. Und obwohl auf den ersten Blick Parlamentarier am besten geeignet wären, um die Verbindung zu den Angehörigen der Zivilgesellschaft wahrzunehmen und diese zu vertreten, ist das Europäische Parlament bei den hochrangigen Treffen nicht vertreten, trotz vieler Aufrufe zu engerer Kooperation mit der Zivilgesellschaft in Fragen zu Frieden und Sicherheit und insbesondere zur Konfliktprävention. Daher sollten weitere Möglichkeiten zur Integration dieser Stimmen in den Prozess untersucht werden. Graham und Felicio (2005a und b) haben argumentiert, dass der Europarat mit seiner erweiterten geografischen Repräsentation sich als regionale Organisation betrachte und auch aufgrund seiner Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten als besserer Partner für die UN in diesem Bereich in Frage käme. Die EU hat jedoch aufgrund ihres Wunsches nach Wahrnehmung einer aktiveren Rolle im Bereich Frieden und Sicherheit ihre Teilnahme gefordert.

Anstatt das UN-Sekretariat mit der Auswahl zu beauftragen, welche Organisationen teilnehmen sollten und wie sie vertreten sein sollten, scheint es vernünftiger, dass regionale und transnationale Organisationen unter sich eine Arbeitsteilung vereinbaren und sich auf ein möglichst effektives System der Repräsentation zur Wahrung von Frieden und Sicherheit einigen. Daher scheint die naheliegendste Aufgabe darin zu liegen, eine Entscheidung über die Arbeitsteilung zwischen den Organisationen zu treffen und auf dieser Grundlage ihre Rolle im Rahmen der Partnerschaften mit der UN festzulegen.

Schlussfolgerung

Empfehlungen für die Beratung durch den Gemeinsamen Parlamentarischen Ausschuss von AKP und EU.

Das Cotonou-Abkommen erklärt, dass:

Dialog und Kooperationsstrategien sich mit friedensbildender Politik und Konfliktprävention beschäftigen sollen. Die Partnerschaft wird sich insbesondere auf regionale Initiativen und die Stärkung lokaler Fähigkeiten konzentrieren. (Cotonou-Abkommen)

In Übereinstimmung mit diesem Mandat können die Parlamentarier:

Durch Bereitstellung von Mitteln:

1. die Entwicklung von Fähigkeiten regionaler Organisationen zur Erfüllung ihres Mandats im Bereich Frieden und Sicherheit fördern und mit Parlamentariern und nichtstaatlichen Akteuren zusammenarbeiten.
2. Forschung und Ausbildung bei der Prävention von Konflikten durch Umgang mit den tieferliegenden Ursachen von Konflikten, den Aufbau einer Kultur des Friedens und der „Partnerschaft der Zivilisationen“ durch Förderung von Mechanismen „zur Überwindung der Gräben zwischen verschiedenen Teilen der Gesellschaft“ fördern (Cotonou-Abkommen).

Durch aktive Teilnahme:

3. An der Ausbildung im Bereich Konfliktprävention teilnehmen, etwa zum Thema Kommunikationsstrategien zur Förderung von Frieden und Sicherheit.
4. Am Aufbau einer „Partnerschaft der Zivilisationen unter Beteiligung aller „Stakeholders“ mitarbeiten—Regierungen, regierungsübergreifende Organisationen und Zivilgesellschaft—zur Förderung der Diversität und Überwindung von Spaltungen“
5. Nicht-staatliche Akteure einbinden und ihre Teilnahme an Aktivitäten zur Konfliktprävention erleichtern.

Durch politischen Dialog:

6. Die Aufnahme von Programmen zur Förderung der Konfliktprävention und menschlichen Sicherheit in die RIPs und NIPs unterstützen und sicherstellen.
7. Die aktuelle und potenzielle Teilnahme von AKP und EU im global-regionalen Sicherheitsmechanismus sowie Möglichkeiten für die Kollaboration diskutieren.
8. Das Bewusstsein fördern und die Koordination und Konsultation zwischen nationalen Regierungen, NSAs, regionalen Organisationen (einschließlich AKP), der UN und Parlamentariern fördern.

ANNEX I: Schaffung einer Verbindung zwischen Frieden, Sicherheit und regionaler Kooperation innerhalb der AKP-EU Kooperation

A. Cotonou-Abkommen

Teil I: Allgemeine Bestimmungen / Kapitel 1: Ziele und Grundsätze / Artikel 1: Ziele der Partnerschaft:

Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten einerseits und die AKP-Staaten andererseits, hiermit als „Parteien“ bezeichnet, schließen dieses Abkommen mit dem Ziel der Förderung und Beschleunigung der wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Entwicklung der AKP-Staaten, *mit der Absicht eines Beitrags für Frieden und Sicherheit* und zur Förderung eines stabilen und demokratischen politischen Umfelds.

Titel II: Die politische Dimension / Artikel 8: Politischer Dialog

2. Das Ziel dieses Dialogs ist der Austausch von Informationen zur Festigung des gegenseitigen Verständnisses und zur Erleichterung der Verabschiedung vereinbarter Prioritäten und gemeinsamer Ansätze, insbesondere durch die Anerkennung der bestehenden Verbindungen zwischen den verschiedenen Aspekten der Beziehungen zwischen den Parteien und den verschiedenen in diesem Abkommen festgelegten Bereiche für die Kooperation. Der Dialog soll die Konsultationen zwischen den Parteien *im Rahmen internationaler Foren* erleichtern. Die Ziele des Dialogs umfassen zudem die Verhinderung von Situationen, in denen eine Partei es für notwendig erachten sollte, die Nichtausführungsklausel anzuwenden.
3. Der Dialog umfasst alle in diesem Abkommen niedergelegten Ziele sowie alle Fragen gemeinsamen, allgemeinen, *regionalen oder subregionalen Interesses*. Mit Hilfe des Dialogs *tragen die Parteien zu Frieden, Sicherheit und Stabilität bei und fördern ein stabiles und demokratisches politisches Umfeld*. Der Dialog umfasst Kooperationsstrategien sowie globale und sektorale Politik, einschließlich Umwelt-, Geschlechter-, Migrationsfragen und Aspekten in Bezug auf das kulturelle Erbe.
5. Breitgefächerte politische Ansätze zur *Förderung des Friedens und zur Prävention, zum Management und zur Beilegung gewaltsamer Konflikte* sollen eine wichtige Rolle in diesem Dialog spielen, ebenso wie die Notwendigkeit der vollen Berücksichtigung des Ziels von Frieden und demokratischer Stabilität bei der Festlegung von Prioritäten für die Bereiche der Kooperation.
6. Der Dialog wird flexibel durchgeführt. Der Dialog kann formal oder informal je nach Anforderung sein und innerhalb oder außerhalb des institutionellen Rahmens durchgeführt werden, in einem angemessenen Format und auf entsprechender Ebene, einschließlich *regionaler, subregionaler* oder nationaler Ebenen.
7. *Regionale und subregionale Organisationen* sowie Vertreter von Bürgerrechtsorganisationen sind in den Dialog mit einzubeziehen.

Artikel 11: Politik im Bereich Friedensaufbau, Konfliktprävention und –beilegung

1. Die Parteien verfolgen eine *aktive, umfassende und integrierte Politik des Friedensaufbaus und der Prävention und Beilegung von Konflikten* innerhalb des Rahmens der Partnerschaft. Diese Politik beruht auf dem Eigentümerprinzip. Insbesondere soll sie abzielen auf den *Aufbau regionaler, subregionaler und nationaler Fähigkeiten sowie auf der Prävention gewaltsamer Konflikte zu einem frühen Zeitpunkt durch gezielten Umgang mit den tieferliegenden Ursachen* unter Einsatz aller verfügbaren Instrumente in angemessener Zusammenstellung.
2. Die Aktivitäten im Bereich *Friedensaufbau, Konfliktprävention und –beilegung* umfassen insbesondere Unterstützung für einen Ausgleich zwischen politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Chancen in allen Teilen der Gesellschaft zur Stärkung der demokratischen Legitimität und effektiven Regierungsführung, der *Errichtung effektiver Mechanismen zur friedlichen Vereinbarung von Gruppeninteressen, Überwindung von Gräben zwischen verschiedenen Segmenten der Gesellschaft sowie Unterstützung einer aktiven und organisierten Zivilgesellschaft.*

Teil 3: Kooperationsstrategien / Titel I: Entwicklungsstrategien / Kapitel 2: Unterstützungsbereiche / Abschnitt 3: Regionale Kooperation und Integration / Artikel 30: Regionale Kooperation

3. Die Kooperation soll einen *regionalen politischen Dialog* im Bereich *Konfliktprävention und –beilegung* fördern und entwickeln, ebenso wie Menschenrechte und Demokratisierung, den Austausch, die Vernetzung und die Förderung der *Mobilität zwischen den verschiedenen Akteuren im Bereich Entwicklung und insbesondere in der Zivilgesellschaft.*

B. Gemeinsame parlamentarische Versammlung der AKP-EU: Ausschuss für politische Angelegenheiten

Bericht über den Wiederaufbau in AKP-Staaten nach dem Ende von Konflikten [AKP-EU 3754/B/05/def. 02.03.2005] Erklärung Abschnitt IV: Politischer Wiederaufbau und nationale Versöhnung

„Besonderes Augenmerk sollte auf die *Ausbildung im Hinblick auf eine Kultur des Friedens* gelegt werden, einschließlich einer nationalen Kampagne zur Stärkung des Bewusstseins, um den *verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu helfen, wieder in Frieden miteinander zu leben*; die *Ausbildung* für politische Entscheidungsträger, Staatsangestellte und Wirtschaftsakteure im Bereich der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten und die Aufnahme der Konzepte Demokratie, Menschenrechte und Bildung für den Frieden in schulische Lehrpläne.“

Bericht zur Konfliktprävention und –beilegung und der Errichtung eines dauerhaften Friedens [AKP-EU 3601104/fin] Aus dem Antrag für eine Resolution:

...

I. Angesichts der Tatsache, dass die *Prävention* des Ausbruchs von Konflikten der Intervention nach Ausbruch eines Konflikts *vorzuziehen* ist, durch Umgang mit den tieferliegenden Ursachen, jedoch angesichts der Tatsache, dass die EU bisher noch keine wirkliche Präventionspolitik zum *Umgang mit den tieferliegenden Ursachen von Konflikten* vor ihrem Ausbruch festgelegt hat,

...

T. Angesichts der wichtigen Rolle regionaler afrikanischer Organisationen bei der Prävention und Beilegung von Konflikten,

...

1. Fordert [die Gemeinsame Parlamentarische Versammlung der AKP-EU] *Konfliktprävention* und strukturelle Stabilität als zentrale Ziele der EU-Entwicklungspolitik und vertritt die Ansicht, dass die Politik der EU zur Konfliktprävention sich mit den *strukturellen Ursachen von Konflikten* im Zusammenhang mit Armut, einschließlich der ungleichen Verteilung von Wohlstand, sozialer Ungerechtigkeit, Menschenrechtsverstößen, der Unterdrückung von Minderheiten und religiöser Diskriminierung befassen muss;

...

2. ist überzeugt von der entscheidenden Rolle sowohl *internationaler* (AU, EU, UN) als auch *regionaler Kooperation bei der Prävention und Beilegung von Konflikten und der Friedenserhaltung* und drückt ihre Besorgnis über den fortgesetzten Abbau des EU-Haushalts zur Entwicklungskooperation aus;

...

13. Ruft die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten zur Einrichtung eines *Haushalts für Frieden und Konfliktprävention* in Afrika auf, der nicht aus dem Europäischen Entwicklungsfonds gespeist werden darf; vertritt die Ansicht, dass ein solcher Haushalt gemeinsam mit der Afrikanischen Union und *regionalen Organisationen in Afrika, der Karibik—und Pazifikregion* verwaltet werden könnte und dass er auch Friedenseinsätze abdecken sollte;

...

26. Drückt ihre Hoffnung aus, dass eine echte *Kultur des Friedens und der Demokratie* durch die von der EU und den AKP-Staaten unterstützten Institutionen entwickelt werden kann;

...

ANNEX II: Beispiele für die Förderung von Konflikten oder Frieden durch Kommunikationsträger

A. Radiojournalisten in Rwanda (Konflikt)

„Es müssen schnell einhunderttausend junge Männer rekrutiert werden. Sie müssen alle aufstehen, damit wir die Inkotanyi töten und ausrotten können, was dadurch noch leichter wird, dass sie alle zu einer ethnischen Gruppe gehören. Schau dir seine Größe und das Aussehen an. Schau dir seine kleine Nase an und dann brich sie ihm.“ *Aus: RTLM-Tonband Nr. 0134/ Ausstrahlungsdatum: 4—5/6/94*

“Leider wollen die Inyenzi-Inkotanyi nicht, dass das Leben weitergeht. Sie wollen, dass das ganze Land zum Stillstand kommt, Schulen, Gesundheitszentren, Krankenhäuser, alles. Genau wie mein Kollege GAHIGI gesagt hat, diese Menschen sind sogenannte Nihilisten, sehr schlechte Menschen. Sie sind eine Spezies [eine Rassen, eine ethnische Gruppe?] schlechter Menschen, ich weiß nicht, wie Gott uns helfen wird, sie auszurotten. Deshalb sollten wir selbst aufstehen und diese schlechten Menschen ausrotten, diese Spezies [Rasse, ethnische Gruppe?] schlechter Menschen, die Spezies [Rasse ?] namens Inkotanyi. Es ist. . . ich will nicht, dass die Leute das falsch verstehen und sagen, dass ich die Tutsis meine. Nein, ich rede über eine Spezies [eine Rasse?] namens Inkotanyi; das sind schlechte Menschen. Diese Menschen sollten sterben, weil es keine andere Alternative gibt.“ *Aus: RTLM K7-Tonband Nr. 0215 / Ausstrahlungsdatum: 2/7/94.*

„. . . Was noch verstörender ist... ich habe Ihnen das bereits gesagt, wir haben das oft gesagt... die Exekutionsmethoden, die die Inyenzi-Inkotanyi benutzen . . . sie töten auf grausame Weise. . . sie verstümmeln den Körper. . . und entfernen Organe wie das Herz, die Leber und den Magen. Das habe ich ihnen gestern schon gesagt, dass die Inyenzi-Inkotanyi auch Menschenfleisch essen könnten.. .nein, daran gibt es sowieso keinen Zweifel, weil. . . was machen sie mit all den Organen, die sie entnehmen? Sie essen wirklich Menschenfleisch. . . Die Inyenzi-Inkotanyi essen Menschen... so viele, dass es nur wenig Hoffnung gibt, sterbliche Überreste zu finden..“ *(Valerie Bemeri, RTLM, 14. Juni 1994)*

„Wo sind denn wohl all die Inkotanyi geblieben, die mich früher angerufen haben? Sie müssen ausgerottet worden sein. . . . Lasst uns singen: „Kommt, lasst uns jubeln: die Inkotanyi sind ausgerottet worden! Kommt, liebe Freunde, lasst uns jubeln, der Herr ist gerecht.“ Der liebe Gott ist wirklich gerecht, diese Bösewichte, diese Terroristen, diese Menschen mit suizidalen Tendenzen werden am Ende ausgerottet sein. Wenn ich an die Anzahl von Leichen denke, die ich allein gestern in Nyamirambo habe herumliegen sehen: sie waren gekommen, um ihren Anführer zu verteidigen, der gerade getötet worden war. Einige Inkotanyi haben sich auch im Haus von Mathias eingeschlossen. Sie sind da geblieben und haben nicht mehr hinausgefunden, und jetzt sterben sie an Hunger und einige sind verbrannt worden. Die Inkotanyi sind aber so durchtrieben, dass sie sogar dann, wenn sie Verbrennungen haben und ihr Körper ganz verkohlt aussieht, noch in ihrer Schussposition bleiben und in alle Richtungen schießen, und dann behandeln sie sich selbst, ich weiß nicht mit was für einer Medizin. Viele von ihnen haben Verbrennungen, aber sie betätigen immernoch den Abzug, mit ihren Füßen, und schießen. Ich weiß nicht wie sie geschaffen sind. Ich weiß es nicht. Wenn du sie ansiehst, fragst du dich, was das für Menschen sind. Lasst uns auf jeden Fall fest zusammenstehen und sie ausrotten, damit unsere Kinder und Enkel niemals wieder das Wort „Inkotanyi“ hören.“ *(Kantano Habimana, RTLM, 2. Juli 1994)*

B. Parlamentarier in Brüssel (Konflikt)

Verwendung des Konzepts der „ethnischen Säuberung“ bei der Rede zum Gedenken an die Opfer des Völkermords von Srebrenica (Frühjahr 2005)

C. Internationale Gemeinschaft in Brüssel (Frieden)

Gespräch zwischen zwei Herren bei einer Cocktailparty in Brüssel (Frühjahr 2005):

Mr. XY: Aber Sie sind doch Europäer?

Mr. AB: Nein, ich bin Afrikaner, genau wie Sie.

Mr. XY: (*überrascht*) Woher kommen Sie denn?

Mr. AB: (*lächelt*) Raten Sie mal!

Mr. XY: (*Pause*) Südafrika?

Mr. AB: Ja, ich bin Südafrikaner.

Mr. XY: Oh, dann hat es ja viele Probleme zwischen Ihnen als weißen Südafrikanern und uns gegeben.

Mr. AB: Ich glaube, es ist sehr wichtig, dass wir aus den Fehlern der Vergangenheit lernen und sie niemals vergessen. Aber ich sehe mich in erster Linie als Südafrikaner, nicht als weißer Südafrikaner.

Anmerkungen

¹ Für weitere Informationen zur regionalen Integration, siehe das Online-Studienprogramm unter www.cris.unu.edu.

² <http://www.comesa.int>

³ Siehe Kapitel 15.

⁴ SADC RSP und RIP für 2002 - 2007 unter: <http://www.delbwa.cec.eu.int/en/euandsadc/rsp.htm>

⁵ *Linking Peace, Security and Regional Integration in Africa*: Workshop organisiert von UNU-CRIS, COMESA und der University for Peace. Lusaka, Sambia, 20.—23. September 2004.

³ *hochrangiges Treffen zwischen dem UN-Generalsekretär und den regionalen Organisationen* (1998). Siehe Bericht Annex II: Modalitäten für die Kooperation zwischen der UN und regionalen Organisationen im Bereich der Konfliktprävention.

Hochrangiges Expertentreffen organisiert von UNESCO & Institute for Security Studies, Südafrika. 23.—24. Juli 2001.

⁶ Siehe Annex I für Auszüge aus dem Cotonou-Abkommen und Berichte der gemeinsamen parlamentarischen Versammlung.

⁷ Siehe Annex II für Beispiele.

⁸ Die Fähigkeit des Sicherheitsrats für einen aktiveren Ansatz bei der Prävention von und im Umgang mit Bedrohungen ließe sich stärken durch einen umfassenderen und produktiveren Einsatz der Bestimmungen des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen als bisher. *A More Secure World: Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, A/59/565, 29 November 2004, Abs. 270

⁹ *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the Secretary-General, 21 March 2005, A/60/2005, Abs. 21, 112.

¹⁰ *2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 20 September 2005, Abs.. 93, 170.

¹¹ Der Sicherheitsrat drückte bei seinem dritten Treffen mit regionalen und anderen regierungsübergreifenden Organisationen im Oktober 2005 seine Entschlossenheit zur "Einleitung der notwendigen Schritte zur weiteren Entwicklung der Kooperation zwischen regionalen und subregionalen Organisationen bei der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Einklang mit Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen" aus, S/RES/1631, 17. Oktober 2009, Abs. 1.

¹² Die CPLP forderte als transnationale Organisation 2003 ihr Recht auf eine Einladung zum 4. hochrangigen Treffen ein, die dann auch erfolgte.

¹³ Zu den vielen Ausnahmen zu dieser Regel gehören unter anderem: Palästina, Interparlamentarische Union, das lateinamerikanische Parlament und die Föderation der nationalen Rotkreuz-/Roter Halbmondgesellschaften.

¹⁴ Georgetown-Abkommen, Brüssel, 28. November 2003.

¹⁵ Basiert auf Bradley, A. (2004)