

UNO-Missionen in Afrika: Mali und Somalia

In Afrika arbeitet UNO nicht nur zunehmend mit der Afrikanischen Union und anderen afrikanischen Regionalorganisationen bei Friedenssicherungseinsätzen zusammen, sondern oft auch mit der EU. Dies ermöglicht es der UNO, die Last für die Friedenssicherung in Afrika zu teilen. Die Fallbeispiele Somalia und Mali illustrieren jedoch auch politische und operative Herausforderungen.

Von Stephen Aris und Kirsten König

Die UNO ist auf der Suche nach Wegen, um den ständig steigenden Anforderungen an die Durchführung von friedenserhaltenden Einsätzen (PKO) gerecht zu werden. Wenn neue Krisensituationen entstehen, kämpft die UNO oft damit, um eine effektive PKO einzusetzen. Infolgedessen hat die UNO begonnen, mit anderen Akteuren gemeinsame PKOs zu durchzuführen. Insbesondere arbeitet sie gemäss Kapitel VIII ihrer Charta mit Regionalorganisationen (RO) zusammen. Diese Vereinbarungen zielen darauf ab, die Ressourcen und Kapazitäten der UNO zu schonen. Darüber hinaus stärkt die Unterstützung von ROs das politische Mandat und erhöht die Chancen auf langfristigen Erfolg. Die Zusammenarbeit verschafft den PKOs der UNO mehr «lokale» politische Legitimität, Partizipation und Investitionen.

Die UNO engagiert sich am stärksten in Afrika. Derzeit befindet sich die Hälfte der 14 von der UNO geführten Friedensmissionen auf dem afrikanischen Kontinent. In Afrika tobt auch die Hälfte aller laufenden Konflikte, die das *Uppsala Conflict Data Program* als Kriege einstuft. Mitte der 2000er-Jahre lancierten die UNO und die Afrikanische Union (AU) eine Partnerschaft. Sie stellt die einzige formalisierte Partnerschaft zwischen der UNO und einer RO dar. Die UNO unterhält ein Ständiges Büro bei der AU, und zuletzt wurden mehrere strategische Dokumente unter-



Ein Soldat der Afrikanischen Mission in Somalia (AMISOM) bewacht ein gepanzertes Fahrzeug im Zentrum von Mogadischu. Siegfried Modola / Reuters

zeichnet. Die Abteilung für politische Angelegenheiten der UNO führt derzeit 18 Kontexte auf, in denen sie mit der AU bei der Konfliktprävention und Friedenssicherung in Afrika zusammenarbeitet.

Gleichzeitig ist es der UNO und der AU trotz engerer Kooperation nicht gelungen, eine der grössten Herausforderungen der UNO-Friedenssicherung zu bewältigen. Afrikanische ROs tragen oft Truppen und

andere Fähigkeiten zu den PKOs der UNO bei. Ihnen fehlen jedoch meist die finanziellen Mittel, die für die Aufrechterhaltung dieser PKOs erforderlich sind. Infolgedessen wurde oft die EU um finanzielle Unterstützung gebeten. Auf diese Weise ist eine drei- oder vierseitige Vereinbarung zwischen der UNO, der AU und/oder einer subregionalen afrikanischen RO und der EU als Modell für interorganisatorische Friedenssicherung in Afrika entstan-

den. Eine typische Arbeitsteilung besteht darin, dass die UNO ein von der internationalen Gemeinschaft gebilligtes Mandat sowie bürokratische Unterstützung bietet. Afrikanische ROs verschaffen der Operation «regionale» Legitimität und Erfahrung und stellen das Rückgrat des Personals. Die EU wiederum unterstützt die Operation finanziell und bietet Expertenschulungen an, um die Fähigkeiten der Friedenstruppe zu verbessern.

Auf dem Papier stellen diese inter-organisationellen Vereinbarungen eine elegante Umverteilung der Last und Verantwortung für das Management von Krisen in Afrika dar. In der Praxis funktioniert dies jedoch selten reibungslos. Tatsächlich eröffnen Partnerschaften zwischen der UNO und ROs neue Herausforderungen.

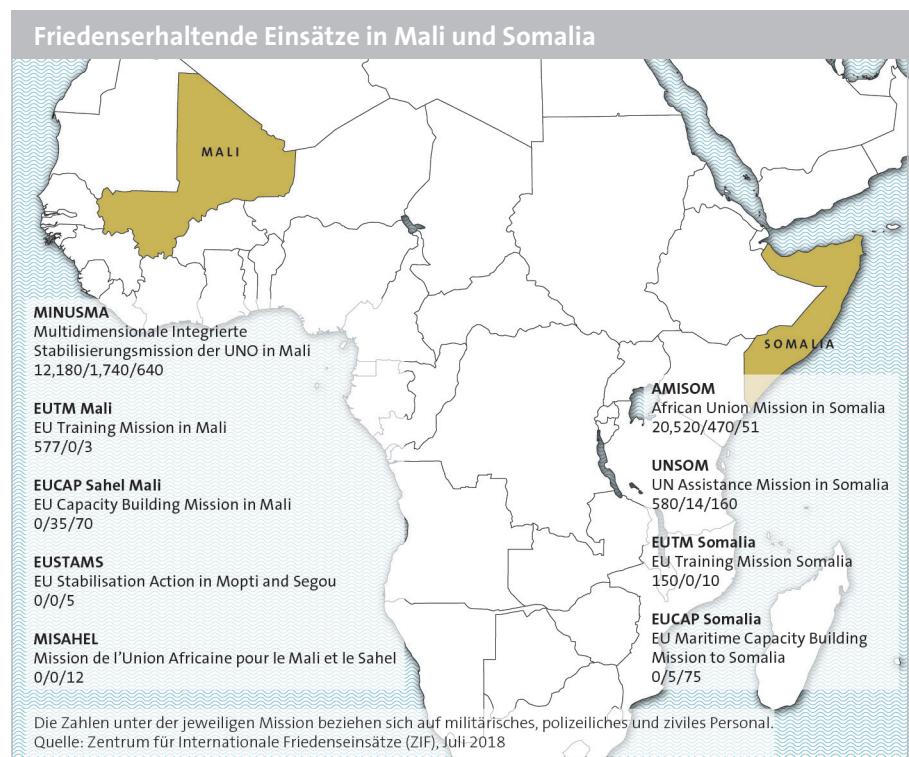
Erstens erfordert diese Zusammenarbeit, dass die UNO eine politische Entscheidung darüber trifft, wer eine Region vertreten und für sie sprechen kann. So kritisierte die AU etwa die westlichen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates, weil sie 2011 ihren lokalen Plan für eine politische Lösung des libyschen Bürgerkriegs ignorierte und stattdessen argumentierte, dass die Unterstützung der Arabischen Liga für die UNO-mandatierte «Flugverbotszone» eine regionale Unterstützung darstelle. Daher hat die Zusammenarbeit mit einer RO potenzielle Auswirkungen auf das selbsternannte Bekennnis der UNO zur Unparteilichkeit, da sie möglicherweise in politische Streitigkeiten zwischen konkurrierenden ROs verwickelt wird.

Zweitens gibt es fast immer Auseinandersetzungen darüber, wessen Mandat Vorrang hat und wer die Hauptrolle spielen soll. Der Bericht des UNO-Generalsekretärs von 2017 über die Optionen für die Genehmigung und Unterstützung von friedensunterstützenden Operationen der AU bestätigt letztlich, dass die Zusammenarbeit zwischen der UNO und der AU

Vereinbarungen mit anderen Organisationen entlasten die UNO.

bis dahin weitgehend informell und schlecht definiert war, was zu Unsicherheit und Uneinigkeit führte.

Drittens bleibt die Frage offen, was passiert, wenn sich eine Organisation entscheidet, ihre Teilnahme an einer PKO zu beenden.



Ist es wirklich nachhaltig, wenn PKOs von mehreren Akteuren und deren unterschiedlichem Engagement zur Lösung der Sicherheitskrise abhängig sind?

Somalia und Mali sind zwei der bekanntesten Beispiele für die friedenserhaltende Zusammenarbeit zwischen UN, AU und EU. Die beiden Fallstudien beleuchten die grössten politischen und operativen Herausforderungen inter-organisationeller Friedensmissionen.

Somalia: AMISOM

Die von der AU geführte AMISOM wurde Mitte der 2000er-Jahre ins Leben gerufen, um auf neue Entwicklungen im langjährigen Bürgerkrieg in Somalia zu reagieren. Nach einem gescheiterten Versuch, eine regionale Friedenserzwingungs-Mission zu bilden, und der einseitigen Intervention äthiopischer Truppen, um den Zusammenbruch der Übergangsregierung zu verhindern, wurde AMISOM von der AU mandatiert. Diese PKO erhielt durch die einstimmige Annahme der Resolution 1772 die Genehmigung des UNO-Sicherheitsrates. Sie wird seit 2007 jährlich verlängert. AMISOM stellt somit eine gemeinsame Friedensmission dar, bei der die RO die Hauptrolle spielt und die UNO im Hintergrund agiert.

Diese Rollenverteilung basierte jedoch zu Beginn nicht auf gegenseitigem Einvernehmen. Die AU hatte sich vorgenommen, dass die Gesamtverantwortung und die Führungsrolle in der PKO nach einigen Jahren an die UNO übergeben würden. Das ist jedoch nie passiert. Der UNO fehlt der politische Wille, die Verantwortung in Somalia zu übernehmen, nicht zuletzt aufgrund des Vermächtnisses der gescheiterten Operation in den 1990er-Jahren, die ihrem Ruf erheblichen Schaden zugefügt hat. Darüber hinaus hat sie ihre Vorbehalte gegenüber dem friedenserzwingenden Mandat zum Ausdruck gebracht, wobei die UNO zögert, eine PKO auf der Grundlage eines solchen robusten Engagements zu führen. Die UNO trägt jedoch mehr zur AMISOM bei, als ihre Legitimität durch unterstützende Resolutionen zu stärken. Sie betreibt politisch-bürokratische und logistische Unterstützungsprogramme.

Angesichts der Weigerung der UNO, die Hauptverantwortung zu übernehmen, wuchs AMISOM seit 2007 deutlich an und wurde zur teuersten PKO der AU mit dem grössten Truppeneinsatz ihrer Geschichte. Der AU fehlten jedoch von Anfang an die Mittel, um einen derartigen Einsatz aufrechtzuerhalten. Die UNO stellte zwar verschiedene Unterstützungs-pakete bereit, aber AMISOM war weitge-

Interorganisatorische Vereinbarung	
AMISOM	
UNO	Bietet Finanz- und Kapazitätsaufbau-Programme an. Arbeitet eng mit der von Frankreich geführten Antiterroperation zusammen.
AU	Führt die PKO und stellt alle Truppen. Wird von der IGAD unterstützt, mit 2 Kontaktgruppen zu Sicherheit und Piraterie.
EU	Hauptfinanzierer. Leitet eine Ausbildungsmission für die somalische nationale Armee.
MINUSMA	
UNO	leitet die PKO, stellt ihr Mandat, einen Teil der Finanzierung und legt ihre Ziele/Strategien fest.
AU & ECOWAS	Die meisten Truppen stammen aus ihren Mitgliedsstaaten, wurden aber abgestellt, nachdem AFISMA von MINUSMA unterdrückt wurde.
EU	stellt Finanz- und Kapazitätsaufbauprogramme zur Verfügung. Arbeitet eng mit der von Frankreich geführten Antiterroperation zusammen.

Nach einem Putsch im März 2012 haben ECOWAS, die AU und die UNO jeweils Strategien zur Wiederherstellung der verfassungsmässigen Ordnung und zur Kontrolle des Konflikts in Nord-Mali entwickelt. Dies führte zur Resolution 2085, in der die UNO die AFISMA unterstützten und die AU und die ECOWAS mit der Leitung der PKO beauftragten. Aufgrund von Streitigkeiten zwischen den beiden Organisationen über die Führung wurde ihr Einsatz jedoch verzögert. Eine neue Offensive gegen Regierungstruppen in Nord-Mali löste unterdessen eine von Frankreich geführte Militärintervention aus, welcher der UNO-Sicherheitsrat seine Zustimmung gab. In der Folgezeit agierte die AFISMA neben dieser von Frankreich geführten Operation, an der auch Truppen aus afrikanischen Staaten beteiligt waren.

hend auf andere Geber angewiesen, vor allem auf die EU. Die EU-Mittel stammen primär aus dem Europäischen Entwicklungsfond und dienen vor allem dazu, die Gehälter der Friedenstruppen zu zahlen. Das dadurch garantierte regelmässige Einkommen ist ein wichtiger Anreiz für die Teilnahme von Truppen aus afrikanischen Ländern. Darüber unterstützt die EU die Ziele von AMISON durch eine Ausbildungsmision für die somalische Armee, ein Programm zum Aufbau von Kapazitäten sowie durch Massnahmen zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias. Die EU übernahm damit eine zentrale Rolle bei der Schliessung finanzieller und fachlicher Lücken der AMISOM.

Damit machte sich AMISOM jedoch weitgehend von der EU abhängig. Dies widerspricht dem Ansatz, dass gemeinsame PKOs die ROs dazu befähigen würden, global unterstützte, aber lokal informierte Lösungen für Sicherheitskrisen zu finden. Wie sehr die PKO von der EU-Finanzierung abhängig geworden ist, zeigt der beschleunigte Zeitplan für den Abzug der AMISOM. Anfang 2016 beschloss die EU, die Verwendung ihrer Mittel in Somalia zu überdenken. Infolgedessen wurden die Zahlungen an die AMISOM um 20 Prozent reduziert. Die EU argumentierte, es sei an der Zeit, der Übergabe an die somalische Armee Priorität einzuräumen. AMISOM versäumte es weitgehend, bei der UNO und anderen externen Gebern wie den USA und den Golfstaaten Lobbyarbeit zu leisten, um den Verlust von EU-Mitteln für ihre Friedenstruppen zu decken. Ein Jahr später billigte die UNO-Resolution 2372 einen Plan der AMISOM, ihre Rolle in Somalia bis Dezember

2021 herunterzufahren. Diese Kürzung der EU-Mittel für AMISOM und der beschleunigte Rückzugsplan stehen in direktem Zusammenhang.

AMISOM wird damit nicht abgezogen werden, weil die Mission ihre Ziele erfüllt hätte. Viele Analysten gehen vielmehr davon aus, dass die somalische Armee - derzeit halb so gross wie der AMISOM-Einsatz - nicht bereit sein wird, bis 2022 die Verantwortung für die Aufrechterhaltung der Sicherheit zu übernehmen. Es gibt weiterhin gross angelegte Angriffe der Al-Shabab in somalischen Städten. Nichtsdestotrotz hat eine Umstellung der Prioritäten und des Finanzierungsbeitrags eines der wichtigsten direkten Einfluss auf die langfristigen Aussichten, Ziele und die Nachhaltigkeit von AMISOM.

Mali: MINUSMA

Die Stabilisierungsmission in Mali (MINUSMA) ist in dreierlei Hinsicht bemerkenswert. Sie ist eine der wenigen PKOs, die *erstens* ein «robustes» Mandat hat, *zweitens* Truppen aus europäischen Ländern hat und die *drittens* parallel zu einer Antiterro-Operation eines anderen externen Akteurs operiert. Die Zusammenarbeit zwischen der UNO und der RO unterscheidet sich stark vom Fallbeispiel Somalia. In Mali hat die UNO eine von afrikanischen ROs geführte PKO übernommen, die AFISMA, eine gemeinsam von AU und der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) durchgeführte PKO. Im Gegensatz zu Somalia spielt aber hier die UNO die Hauptrolle. Sie finanziert und trägt die Gesamtverantwortung, während die afrikanischen ROs im Hintergrund als Partner agieren.

Auf Ersuchen der malischen Übergangsregierung und der UNO wurde die AFISMA jedoch in der zweiten Jahreshälfte 2013 vom UNO-geführten MINUSMA übernommen, nur sechs Monate nach dem ihr durch die Resolution 2085 gewährten einjährigen Mandat. Sowohl die AU als auch die ECOWAS stimmten dieser Vereinbarung zu. Der Friedens- und Sicherheitsrat der AU tat dies jedoch nur unter der Bedingung, dass dieser PKO ein robustes Mandat erteilt würde und dass sowohl die AU als auch die ECOWAS konsultiert und eine wichtige Rolle bei der Entwicklung von MINUSMA spielen würden. Bereits zum Zeitpunkt des Übergangs äusserte die AU ihre Kritik, dass afrikanische ROs durch den UNO-Sicherheitsrat und europäische Akteure ausgesegnet würden.

Als weiteres Zeichen der Probleme zwischen den beiden PKOs entschied das nigerianische Truppenkontingent, welches das Rückgrat der AFISMA bildete, nicht mehr unter MINUSMA zu dienen. Nigeria ist der dominante Akteur der ECOWAS, und der Abzug seiner Truppen war ein Signal für einen Schwerpunktwechsel zwischen den beiden PKOs. Als UNO-Operation konnte MINUSMA auf Truppenbeiträge aus Ländern ausserhalb Afrikas zurückgreifen, darunter namhafte Kontingente aus China, Deutschland, den Niederlanden und Schweden.

2017 unterstützte die UNO die von Frankreich geführte «Operation Barkhane», die den Antiterroreinsatz von Truppen der «Sahelgruppe 5» (Burkina Faso, Tschad, Mali, Mauretanien und Niger) beinhaltet. Eine ihrer Hauptaufgaben ist seither die Bekämpfung des Aufstands in Nord-Mali.

Rolle und Interessen der Schweiz	
Somalia	Mali
<ul style="list-style-type: none"> • 2013 Horn von Afrika - Strategie 2013–7 & 2018–20 • arbeitet eng mit der Weltbank und den Vereinten Nationen in Fragen der Governance, Ernährungssicherheit, Gesundheit und Migration zusammen. • Beratung der IGAD in Fragen des Föderalismus durch Experten 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 Schweizer Mitarbeiter in MINUSMA: 2 Kontingenttruppen, 4 Polizisten und 4 Stabsoffiziere. • Entwicklungsarbeit, einschliesslich der Zusammenarbeit zwischen Helvetas-Swiss Intercooperation und Swisscontact und malischen Partnern, der Weltbank und UN-Agenturen. • Beratung der Kommission für Wahrheit, Gerechtigkeit und Versöhnung

Bereits zuvor kooperierte MINUSMA mit der Operation Barkhane. Das interventionistischere Mandat hat MINUSMA als Deckmantel gedient, da sie sich selbst mit einem robusten Mandat bei direkter Konfrontation nicht wohl fühlt.

Die Lobbyarbeit Frankreichs veranlasste die EU, sich auch an den Bemühungen zur Stabilisierung Malis zu beteiligen. Die EU hat eine Ausbildungsmission eingerichtet, welche die Arbeit von MINUMSA und die Operation Barkhane unterstützt. Insbesondere die Operation Barkhane erhält erhebliche Mittel der EU.

Obwohl sowohl die AU als auch die ECOWAS MINUSMA und die Barkhane unterstützen, stehen sie der Tatsache kritisch gegenüber, dass sie effektiv aus diesen PKOs herausgedrängt worden sind, die jetzt von der UNO und europäischen Akteuren geleitet werden. Diese Regelung stellt zwar einerseits sicher, dass PKOs in Mali besser finanziert und ausgestattet sind. Andererseits ist dies jedoch nicht vereinbar mit den Bemühungen, die Rolle der regionalen und lokalen Stimmen in den PKOs zu stärken. Die UNO scheint sich in der Tat auf die Seite der französisch geführten Operation Barkhane zu stellen.

In Somalia hängt die Nachhaltigkeit der PKO von den Prioritäten der EU für ihre Finanzierung ab. In Mali stehen erhebliche Mittel der UNO zur Verfügung, mit zusätzlichen Missionen, die von der EU und Frankreich finanziert werden; aber die Nachhaltigkeit der PKO ist fraglich. Afrikanische ROs spielen nur eine geringe Rolle und investieren politisch weniger in den Prozess. Sollte der politische Wille der

UNO, der EU oder Frankreichs, den Frieden in Mali zu erhalten, nachlassen, was durchaus möglich ist, da MINUSMA die tödlichste PKO für Friedenstruppen in der Geschichte der UNO ist, gibt es keine afrikanisch geführte PKO, die bereitwillig eingreift und eine potentielle Sicherheitslücke schliesst. Da die AU oder die ECOWAS wenig Einfluss auf das Mandat der bestehenden Operation haben, wäre ein reibungsloser Übergang von einer von der UNO geführten zu einer von Afrika geführten PKO unwahrscheinlich.

Wie weiter?

Die Bemühungen der UNO, enger mit ROs zusammenzuarbeiten, sind eine wichtige Entwicklung, um die Nachfrage nach Friedenssicherung in Afrika und weltweit zu decken. Es gibt zahlreiche Vorteile, darunter die Verringerung der Ressourcen und der politischen Risiken der UNO und die Stärkung der regionalen Legitimität ihrer PKOs. Diese Vereinbarungen tragen jedoch oft wenig dazu bei, den Mangel an Finanzen und Fachwissen zur Unterstützung von PKOs zu beheben.

In Afrika führte dies dazu, dass die EU zu einem dritten institutionellen Akteur in der friedenserhaltenden Zusammenarbeit zwischen der UNO und der AU geworden ist, hauptsächlich als Geber und Anbieter von Expertenausbildung. Daher sollten die laufenden Bemühungen zur Förderung der Beziehungen zwischen der UNO und der AU auch einen Schwerpunkt der trilateralen Beziehungen zwischen der UNO, AU und EU bilden. Die letzte trilaterale Sitzung fand im September 2018 statt. Dieser trilaterale Dialog sollte jedoch über Gipfeltreffen hinaus erweitert werden, um spe-

zifische trilaterale Koordinierungsmechanismen für jede PKO, an der alle drei Organisationen beteiligt sind, zu schaffen. Dies ist unerlässlich, um ein klareres Verständnis dafür zu schaffen, wie die drei Organisationen zusammenarbeiten können, und um einige der umstrittenen politischen Fragen und operativen Mängel zu bewältigen, die sich in ihren bisherigen interorganisationalen friedenserhaltenden Kooperationen ergeben haben.

Wie der Fall der AMISOM zeigt, müssen die UNO und die AU weiterhin auf ein gemeinsames Verständnis über die unterschiedlichen Interpretationen von «robuster» Friedenssicherung hinarbeiten. Während die AU eher bereit ist, einen Frieden zu erzwingen, besteht die UNO darauf, dass «robust» nicht auf «Erzwingung» hinausläuft. Solange diese unterschiedlichen Visionen bestehen bleiben, wird es für jede Organisation politisch schwierig sein, eine PKO der anderen Organisation zu übergeben.

Darüber hinaus stellt der vage und informelle Charakter der Arbeitsteilung, der Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen zwischen den drei Organisationen eine echte Herausforderung für die Nachhaltigkeit der PKOs dar. Es besteht die Gefahr, dass, wenn ein Partner seine Position ändert (sich zurückzieht oder seine Prioritäten verschiebt), die gesamte Vereinbarung zusammenbricht oder durch operative Hindernisse erschwert wird. Daher ist es wichtig, dass die Organisationen klarere Abgrenzungen untereinander treffen, einschließlich der Definition ihres langfristigen Engagements gegenüber der PKO. Dies würde bessere Bedingungen für eine effektive inter-organisatorische friedenserhaltende Zusammenarbeit schaffen.

Stephen Aris ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Kirsten König ist Assistentin am CSS und Lehrassistentin an der Universität Zürich. Diese CSS-Analyse stützt sich auf Forschungsarbeiten für das SNF-Projekt «Which Region? The Politics of the UN Security Council P5 in International Security Crises».

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist, Fabien Merz, Benno Zogg
Lektorat: Benno Zogg
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000308334

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Intelligente Schutzsysteme für die Stadt der Zukunft Nr. 235
Europäische Rüstungspolitiken im Wandel Nr. 234
Die Nahostpolitik von Donald Trump Nr. 233
Neue Herausforderungen der nuklearen Rüstungskontrolle Nr. 232
Belarus zwischen Ost und West Nr. 231
Outsourcing – Europas Pokerspiel mit der Migration Nr. 230