

DIE INTERNATIONALE KONFERENZ GROSSE SEEN – EINE KSZE FÜR AFRIKA?¹

Charlotte Heyl

Ein Blick auf die politische Lage in der afrikanischen Region der Großen Seen im Jahr 2010 gibt wenig Anlass zu Hoffnung auf eine baldige Stabilisierung. Im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen in Burundi gab es mehrere Granatenanschläge in Bujumbura und die Wahlen wurden von der Opposition boykottiert. In den Monaten vor den Präsidentschaftswahlen in Ruanda verschlechterte sich dort das politische Klima. Oppositionspolitiker wurden verhaftet, regimekritische Zeitungen verboten und ehemalige Verbündete des ruandischen Präsidenten Paul Kagame flohen aus dem Land. In Kinshasa wurde währenddessen die 50-jährige Unabhängigkeit der Demokratischen Republik Kongo gefeiert, was jedoch nicht darüber hinwegtäuschen sollte, dass die für November 2011 angesetzten Präsidentschaftswahlen die DR Kongo vor ähnliche Herausforderungen stellen wird wie ihre östlichen Nachbarn. Das Land bleibt weiterhin Schauplatz gewalttätiger Auseinandersetzungen. Die Tatsache, dass die Vereinten Nationen innerhalb einer Woche im Juli 20.000 intern Vertriebene in der Provinz Nordkivu schätzten, die vor Kämpfen zwischen der kongolesischen Armee und den ugandischen Rebellen der Allied Democratic Forces (ADF) flohen, ist nur ein Indiz hierfür.



Charlotte Heyl ist Politikwissenschaftlerin und absolviert das Postgraduiertenprogramm des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik.

1 | Der vorliegende Beitrag baut auf Teilen der Magisterarbeit „Das Instrument der regionalen Friedenskonferenzen am Beispiel der Internationalen Konferenz Große Seen“ auf, die am 25.08.2009 bei Prof. Dr. Peter Molt, Universität Trier, eingereicht wurde. Für die Magisterarbeit wurden Telefoninterviews und E-Mail-Befragungen mit Mitarbeitern der ICGLR und aus dem Umfeld der ICGLR sowie unveröffentlichte Arbeitsdokumente der ICGLR ausgewertet. Besonderer Dank gebührt Prof. Dr. Peter Molt, der das vorliegende Manuskript kritisch durchgesehen hat.

Die Geschichte der Region hat gezeigt, dass interne Konflikte leicht eine destabilisierende Wirkung auf die Nachbarstaaten haben können. Anhand des Genozids in Ruanda lässt sich zeigen, wie sich beispielsweise der Putschversuch in Burundi und die damit verbundene Ermordung des demokratisch gewählten Präsidenten Melchior Ndadaye im Jahr 1993 auf Ruanda ausgewirkt haben und wie sich die Folgen des Genozids wiederum auf die Situation im damaligen Zaire und der heutigen DR Kongo bemerkbar machten.

Nun gibt es in der Region eine Institution, die sich das Erreichen eines nachhaltigen Friedens auf die Fahnen geschrieben hat – die Internationale Konferenz Große Seen (ICGLR²). Bei der ICGLR handelt es sich um

Die Idee einer regionalen Konferenzlösung nach dem Vorbild der KSZE wurde zum ersten Mal im Oktober 1994 im UN-Sicherheitsrat eingebracht. Der Genozid in Ruanda hatte regionale Dynamiken in der Region der Großen Seen sichtbar werden lassen.

einen von der internationalen Gemeinschaft initiierten institutionalisierten Konferenz-Prozess. Als Vorbild für die ICGLR wird häufig die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) angeführt.³

Die Idee einer regionalen Konferenzlösung nach dem Vorbild der KSZE wurde zum ersten Mal im Oktober 1994 im UN-Sicherheitsrat eingebracht. Diese Initiative ist vor dem Hintergrund dreier Entwicklungen zu sehen. Erstens bestand nach dem Genozid in Ruanda, dem UN-Truppen aufgrund ihres beschränkten Mandates lediglich zuschauen, in der internationalen Gemeinschaft das Bedürfnis, gegenüber Ruanda moralische Wiedergutmachung zu leisten. Zweitens hatte der Genozid regionale Dynamiken in der Region der Großen Seen sichtbar werden lassen. Die Suche nach einer regionalen Lösung drängte sich also nahezu auf. Drittens wurde unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges die KSZE vielfach als Erfolgsgeschichte perzipiert, die Vorbildcharakter für andere

2 | In diesem Aufsatz wird die Abkürzung des englischen Begriffs „International Conference on the Great Lakes Region“ verwendet, da keine geläufige deutsche Abkürzung existiert.

3 | Gilbert Khadiagala, „Building Security for Peoples, Societies, and States“, in: Gilbert Khadiagala (Hrsg.), *Security Dynamics in Africa's Great Lakes Region* (Boulder: Lynne Rienner, 2006), 187-197; Gerald Duda, „Regionale Stabilisierungsansätze: Die Internationale Konferenz Große Seen“, in: BMZ (Hrsg.), *Fragile Staaten. Beispiele aus der entwicklungspolitischen Praxis* (Baden-Baden: Nomos, 2007), 243-265.

Weltregionen habe. Zu Beginn der neunziger Jahre wurde eine Vielzahl von KSZE-ähnlichen Konzepten erdacht. So schlug in dieser Zeit der kanadische Außenminister eine North Pacific Security Cooperation Conference vor, auf dem KSZE-Expertentreffen über das Mittelmeer wurde der Entwurf für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum erarbeitet, das Africa Leadership Forum debattierte über eine Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa und Willy Brandt sowie der jordanische Kronprinz El Hassan bin Talal brachten die Idee einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Vorderen Orient (KSZVO) für die Zeit nach dem Zweiten Golfkrieg ein.⁴

Nun lässt sich fragen, wie plausibel die Bestrebung ist, das KSZE-Modell auf andere Weltregionen zu übertragen. Bei näherer Betrachtung erscheint der KSZE-Prozess kaum als eine stringente Erfolgsgeschichte. Die konkrete Wirkung der KSZE ist nur schwer greifbar und kann in keinen Kausalzusammenhang mit dem Ende des Ost-West-Konflikts gestellt werden.⁵ Zudem zeichnet sich der Prozess durch eine Vielzahl von Durststrecken und Rückschlägen aus. Es verwundert also, mit welcher Euphorie die Verbreitung des KSZE-Modells in den neunziger Jahren verfochten wurde und wie wenig offenbar darüber nachgedacht wurde, ob sich das Modell überhaupt auf andere historische und geografische Kontexte übertragen lässt. Eine systematische Betrachtung der Übertragbarkeit des KSZE-Modells auf den Vorderen Orient kommt zu einem skeptischen Befund über die Erfolgsaussichten eines solchen Konferenzmodells in dieser Region.⁶

Es verwundert, mit welcher Euphorie die Verbreitung des KSZE-Modells in den neunziger Jahren verfochten wurde und wie wenig darüber nachgedacht wurde, ob sich das Modell auf andere historische und geografische Kontexte übertragen lässt.

- 4 | Norbert Ropers, Peter Schlotter, *Die KSZE: Multilaterales Konfliktmanagement im weltpolitischen Umbruch* (Bonn: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, 1992), 32.
- 5 | Schlotter untersucht detailliert die Wirkung der KSZE: Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt: Wirkung einer internationalen Institution* (Frankfurt/Main: Campus-Verlag, 1999).
- 6 | Frank Schimmelfennig, *Konferenzdiplomatie als regionale Friedensstrategie: Lässt sich das KSZE-Modell auf den Vorderen Orient übertragen?* (Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg, 1991).

IST DAS KSZE-MODELL AUF AFRIKA ÜBERTRAGBAR?

Anhand der Kategorien Konfliktstruktur, historische Rahmenbedingungen, Akteure und gemeinsame Interessen werden im Folgenden die Ausgangsbedingungen der ICGLR dargestellt.

KONFLIKTSTRUKTUR

Die KSZE fand in einem internationalen System mit einer bipolaren Struktur statt. In diesem System fungierten die USA und die Sowjetunion als Supermächte. Sie führten jeweils militärische, wirtschaftliche und systempolitische Blöcke an, in die sich abhängige Verbündete einreihen. Der Systemkonflikt überdeckte weitere Konflikte in Europa, weswegen das Europa der siebziger Jahre als einheitliche Konfliktregion verstanden werden kann. Als Konfliktakteure standen sich Staaten gegenüber.

Das Gebiet der ICGLR-Mitgliedstaaten⁷ stellt hingegen keine einheitliche Konfliktregion dar. Vielmehr existiert in der Region eine Vielzahl von Konflikten. Acht der elf ICGLR-Länder waren in den Jahren vor Beginn der Konferenz Austragungsort bewaffneter Auseinandersetzungen.⁸

In der Region existiert eine Vielzahl von Konflikten. Acht der elf ICGLR-Länder waren in den Jahren vor Beginn der Konferenz Austragungsort bewaffneter Auseinandersetzungen.

Es handelte sich dabei um interne Konflikte, die allerdings durch *Spill-over*-Effekte wie Flüchtlingsströme oder Waffenhandel zur Destabilisierung der Nachbarländer beigetragen haben. Die Staaten der Region verfügen lediglich über eine geringe Kontrolle

ihrer Grenzen, was dazu führt, dass sich oppositionelle Rebellengruppen auf benachbarte Territorien zurückziehen können. In den verschiedenen Konflikten agieren jeweils verschiedene Konfliktakteure. Es gibt keinen Konflikt in der Region, an dem alle ICGLR-Staaten beteiligt sind.

Ein lediglich knapper Blick auf die Konfliktregion der Kivu-Provinzen im Osten der DR Kongo lässt die Komplexität der Konflikte in der Region erkennen. Gemeinhin werden

7 | Die ICGLR-Mitgliedsstaaten sind Angola, Burundi, DR Kongo, Kenia, Republik Kongo, Ruanda, Sambia, Sudan, Tansania, Uganda und Zentralafrikanische Republik (ZAR).

8 | Es handelt sich dabei um Angola, Burundi, DR Kongo, Republik Kongo, Ruanda, Sudan, Uganda und ZAR.

in den Kivu-Provinzen drei miteinander verwobene Ebenen des Konflikts unterschieden – die regionale, die nationale und die lokale.⁹

Auf lokaler Ebene besteht ein Konflikt zwischen der autochthonen und der allochthonen, ruandischstämmigen Bevölkerung. In dem Konflikt geht es im Wesentlichen um den Zugang zu Land und lokalen Machtpositionen. Der Konflikt eskalierte schon in den sechziger Jahren während des Kanyarwanda-Krieges in Masisi.¹⁰

Die regionale Ebene des Konflikts wurde durch die in Folge des ruandischen Genozids 1994 einsetzenden Flüchtlingsströme in Gang gesetzt. Unter den Flüchtlingen befanden sich große Teile der ehemaligen ruandischen

Armee Juvénal Habyarimanas und der paramilitärischen Interahamwe, die zu den Tätern des Genozids zu zählen sind. Die Bedrohung durch diese Akteure diente der neuen ruandischen Regierung in den folgenden Jahren als

Die Bedrohung durch die Akteure des Genozids in Ruanda diente der neuen ruandischen Regierung als Legitimation für direkte und indirekte Interventionen in der DR Kongo.

Legitimation für direkte und indirekte Interventionen in der DR Kongo, die zugleich Ruandas imperialistische Absichten tarnten, insbesondere im Hinblick auf die reichen Rohstoffvorkommnisse der DR Kongo.¹¹ Diese Interventionen führten 1997 zunächst zum Sturz Mobutus. Im weiteren Verlauf des Konflikts griffen andere Staaten wie Angola, Simbabwe und Namibia in den Konflikt ein.

Die nationale Ebene des Konflikts dreht sich um die Macht in Kinshasa und die Kontrolle der DR Kongo. Der Konflikt ist von einer Zersplitterung von Rebellengruppen, die zum Teil von Nachbarstaaten unterstützt werden, sowie

9 | International Crisis Group, „The Kivus: The Forgotten Crucible of the Congo Conflict“, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/The%20Kivus%20The%20Forgotten%20Crucible%20of%20the%20Congo%20Conflict.ashx> [10.10.2010].

10 | René Lemarchand, „The Geopolitics of the Great Lakes Crisis“, in: Filip Reyntjens, Stefaan Marysse (Hrsg.), *L’Afrique des Grands Lacs: Dix Ans des Transitions Conflictuelles* (Paris: L’Harmattan, 2006), 25-54.

11 | Gérard Prunier, *From genocide to continental war: the ‘Congolese’ conflict and the crisis of contemporary Africa* (London: Hurst, 2009), 333; Filip Reyntjens: *The great African war: Congo and geopolitics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 280.

von wechselnden Allianzen geprägt. Trotz des Friedensschlusses von Pretoria und dem offiziellen Abschluss der Transitionszeit mit den Wahlen 2006 können diese Konflikte noch nicht als beendet angesehen werden. Dies zeigen zum einen die Probleme mit der Rebellengruppe Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP) in den Jahren 2007 und 2008 und zum anderen der Angriff von Rebellen auf den Flughafen in Mbandaka, Provinz Equateur, im April 2010, der nur mit Hilfe der UN-Mission im Kongo MONUC niedergeschlagen werden konnte.

HISTORISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

Die Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz ist auf sowjetischer Seite entstanden. Somit hat einer der zwei Hauptakteure des Systemkonflikts den Prozess angeregt. Nach anfänglicher Skepsis auf westlicher Seite wurden im Kontext der Entspannungspolitik mit der Unterzeichnung der Ostverträge die Voraussetzungen für den Beginn einer europäischen Sicherheitskonferenz von beiden Seiten erfüllt.¹² Nach einer Phase der Anfangseuphorie in Helsinki trat auf den KSZE-Folgekonferenzen in Belgrad und Wien

eine Phase der Stagnation ein. Erst nach dem Amtsantritts Michail Gorbatschows 1985 und der Einleitung seiner Reformpolitik konnten auf der Wiener Folgekonferenz wieder substantielle Verhandlungsfortschritte erzielt werden.

Die Idee einer Internationalen Konferenz Große Seen brachte keiner der Konfliktpartner ein, sondern der UN-Sicherheitsrat. Sie sollte unter der Schirmherrschaft der UN und der OAU initiiert werden.

Die Idee einer Internationalen Konferenz Große Seen dagegen brachte keiner der Konfliktpartner ein, sondern der UN-Sicherheitsrat, und zwar im Jahr 1994 und erneut im April 1997.¹³ Die Konferenz sollte unter der Schirmherrschaft der UN und der OAU initiiert werden. Im Dezember 1999 erhielt der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für die Region der Großen Seen, Berhanu Dinka, das Mandat, mit den Staatsoberhäuptern der Region über die

12 | Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt: Wirkung einer internationalen Institution* (Frankfurt/Main: Campus-Verlag, 1999), 110.

13 | UN-Security Council, „Statement by the President of the Security Council: S/PRST/1997/22“, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/110/21/PDF/N9711021.pdf?OpenElement> [09.10.2010].

Konferenz-Idee zu beraten. Diese Beratungen führte er mit einem Sondergesandten der OAU durch.¹⁴

Die Idee einer internationalen Konferenz stieß in der Region auf Widerstände. Sie wurde als westliche Strategie zur Schwächung regionaler Initiativen aufgefasst und insbesondere Uganda und Ruanda argumentierten, ein solches Konferenz-Projekt sei erst nach der Lösung des Sicherheitsproblems im Osten der DR Kongo sinnvoll. Zu einem früheren Zeitpunkt würde sie von den Kernproblemen der Region ablenken.¹⁵

Die Idee zirkulierte dennoch weiter. In seinen Resolutionen 1291 und 1304 im Jahr 2000 forderte der UN-Sicherheitsrat erneut die Einsetzung eines solchen regionalen Konferenzprojekts. Während der Reise des UN-Sicherheitsrats in die Region der Großen Seen im April/Mai 2002 führte der Konvoi ein Konzeptpapier für die Ausgestaltung des Konferenzprojekts als Diskussionsgrundlage mit.¹⁶

Während der Reise des UN-Sicherheitsrats in die Region der Großen Seen 2002 führte der Konvoi ein Konzeptpapier für die Ausgestaltung des Konferenzprojekts als Diskussionsgrundlage mit.

Der offizielle Vorbereitungsprozess der ICGLR begann im Juni 2003, wenige Monate nach der Unterzeichnung des Friedensvertrags von Sun City für die DR Kongo. Im Anhang der Abschlussakte von Sun City ist die Organisation einer *International Conference on Peace, Security, and Development in the Great Lakes Region and Central Africa*¹⁷ verankert. Der Unterzeichnung waren im Jahr 2002

14 | UN-Security Council, „Report of the Secretary-General on preparations for an international conference on the Great Lakes region: S/2003/1099“, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/613/70/PDF/N0361370.pdf?OpenElement> [09.10.2010].

15 | Francois Grignon, „Economic Agendas in the Congolese Peace Process“, in: Michael Nest (Hrsg.), *The Democratic Republic of Congo: Economic Dimensions of War and Peace* (Boulder: Lynne Rienner, 2006), 63-98 (89 f.). Howard Wolpe, „The Great Lakes Crisis: An American View“, in: *South African Journal of International Affairs*, 1 (2000), 27-42 (40).

16 | UN-Security Council, „Report of the Security Council Mission to the GLR 27.4.-7.5.2002, Addendum, S/2002/537/Add.1“, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/381/45/IMG/N0238145.pdf?OpenElement> [10.10.2010].

17 | ReliefWeb, „The Final Act, Sun City 2.4.2003“, 06.08.2010, [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2005.nsf/FilesByRWDocUNIDFileName/MHII-6B964R-ic-drc-2apr.pdf/\\$File/ic-drc-2apr.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2005.nsf/FilesByRWDocUNIDFileName/MHII-6B964R-ic-drc-2apr.pdf/$File/ic-drc-2apr.pdf) [10.10.2010].

Friedensverträge mit Ruanda und Uganda vorausgegangen, in denen diese sich zum Abzug ihrer Truppen aus der DR Kongo verpflichteten. Die kongolesische Regierung versprach im Gegenzug die Entwaffnung der *Forces démocratiques de libération du Rwanda* (FDLR), der auf ehemaligen Soldaten der Habyarimana-Armee und der Interahamwe aufbauenden Rebellen-Gruppe.

Die Präsenz ausländischer Truppen in der DR Kongo sowie das Operieren der FDLR auf kongolesischem Gebiet waren grundlegende Streitpunkte, die die Kooperation zwischen den Nachbarn bis dahin unmöglich gemacht hatten. Die Klärung dieser Punkte kann grundsätzlich mit den Ostverträgen als Voraussetzung für die KSZE verglichen werden, obgleich damals der tatsächliche Abzug aller ruandischen Streitkräfte sowie Kinshasas Wille zur Demobilisierung der FDLR bezweifelt wurden.¹⁸

Der Fortgang des ICGLR-Prozesses interagierte mehrfach mit den Entwicklungen in der DR Kongo. Zwei ICGLR-Gipfeltreffen wurden im Zusammenhang mit der DR Kongo vertagt. Das zweite ICGLR-Gipfeltreffen, das für die Unterzeichnung des Nairobi-Pakts vorgesehen war, wurde einen Monat vor dem angesetzten Termin (Dezember 2005) auf Bitten der kongolesischen Übergangsregierung verschoben.

Das zweite ICGLR-Gipfeltreffen, das für die Unterzeichnung des Nairobi-Pakts vorgesehen war, wurde auf Bitten der Übergangsregierung in Kinshasa verschoben.

Die Regierung begründete ihre Bitte damit, dass der Gipfel mit dem nationalen Verfassungsreferendum zusammenfallen und die Unterzeichnung des Pakts durch eine demokratisch legitimierte kongolesische Regierung

bevorzugt werden würde. Vermutlich wollte Kabila seine Unterschrift von der Unterstützung der Nachbarstaaten am kongolesischen Transitionsprozess abhängig machen.¹⁹

Der dritte ICGLR-Gipfel sollte im Dezember 2008 in Kinshasa stattfinden. Auch dieses Gipfeltreffen wurde verschoben. Grund war die Eskalation der Kämpfe zwischen den Rebellen des CNDP und der kongolesischen Armee in Nordkivu und die daraus resultierende Verschlechterung des Verhältnisses zwischen der DR Kongo und Ruanda.

18 | International Crisis Group, 2010, Fn. 9

19 | Pamphile Sebahara, „La Conférence internationale sur l’Afrique des Grands Lacs. Enjeux et impact sur la paix et le développement en RDC“, 07.08.2010, http://www.grip.org/pub/rapports/rg06-2_paix%20grands%20lacs.pdf [10.10.2010].

AKTEURE

Im Fall der KSZE waren zum einem die Akteursgruppen klar strukturiert und zum anderem waren die für den Konflikt sowie den Verlauf der Konferenz relevanten Akteure beteiligt. Die 35 KSZE-Teilnehmerstaaten konnten analog zu der Struktur des Systemkonflikts in drei Gruppen aufgeteilt werden – den Ostblock, den Westblock und die Gruppe der N+N-Staaten. Die Aufteilung der Konferenzakteure und die Parallelität der Konflikte führte zu einer Komplexitätsreduzierung der Verhandlungsgegenstände und Positionen. Die Akteure der ICGLR sind dagegen weniger klar strukturiert, und einflussreiche Akteure sind auch außerhalb des Kreises der ICGLR-Staaten zu finden.

Die KSZE-Teilnehmerstaaten konnten in drei Gruppen aufgeteilt werden – den Ostblock, den Westblock und die Gruppe der N+N-Staaten. Die Akteure der ICGLR sind dagegen weniger klar strukturiert.

Zunächst war bereits im Vorbereitungsprozess umstritten, wer zu den Kernstaaten der ICGLR gehören soll. An dem ersten Vorbereitungstreffen im Juni 2003 nahmen als Kernländer Burundi, die DR Kongo, Kenia, Ruanda, Tansania und Uganda teil. Diese Länder entsprechen dem geläufigen Verständnis der Region der Großen Seen.²⁰ Es handelt sich dabei lediglich um die östlichen Nachbarn der DR Kongo, womit eine Konzentration auf den Konflikt im Ostkongo gewollt gewesen sein könnte. Im Verlauf des Vorbereitungsprozesses meldeten allerdings mehrere Staaten ihr Interesse an einer aktiveren Teilnahme an dem Prozess an. Die DR Kongo setzte sich für eine Einbeziehung aller seiner Nachbarstaaten ein, insbesondere Angolas, der Republik Kongo und der Zentralafrikanischen Republik. Die anderen Kernstaaten reagierten reserviert auf die Vorschläge zur Erweiterung des Teilnehmerkreises. Insbesondere Ruanda und Uganda waren dagegen.

20 | Demnach wird die Region der Großen Seen von den Seen Tanganjika, Viktoria, Albert, Eduard und Kivu begrenzt. Sie umfasst damit Burundi, Ruanda, einen großen Teil Ugandas, den Nordwesten Tansanias sowie einen Teil des Nordostens der DR Kongo. Jean-Pierre Chrétien „Die Großen Seen in Ostafrika“, in: Stefanie Weis, Joscha Schmierer (Hrsg.), *Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung* (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2007), 261-278.

Die Inklusion aller Nachbarstaaten kann mit der regionalen Dimension der Konflikte begründet werden. So bedrohten z.B. die ugandischen Rebellen der *Lord's Resistance Army* (LRA) das Territorium der Zentralafrikanischen Republik, ruandische Flüchtlinge flohen bis in die Republik Kongo und Angola war ein ausschlaggebender Akteur in den Kongo-Kriegen. Eine erweiterte regionale Bearbeitung dieser Probleme erschien da sinnvoll, zumal die Teilnahme aller kongolesischen Nachbarn an der ICGLR dem Leitbild entsprach, die Integrität der DR Kongo zu schützen. Der innerkongolesische Dialog hatte das Ziel, die Einheit der DR Kongo wiederherzustellen, die durch den Bürgerkrieg in drei Teile gespalten war. Eine Beschränkung auf die östlichen Nachbarn der DR Kongo hätte eher die desintegrative Dynamik verstärken können. Nach intensiven diplomatischen Bemühungen der Afrikanischen Union und der UN wurden schließlich alle Anwärtler aufgenommen, sodass heute elf Staaten der ICGLR angehören.

Im Gegensatz zu der klaren Blockstruktur in den KSZE-Verhandlungen sind die Allianzen zwischen den ICGLR-Staaten weniger klar. Zu der Dynamik der Kongokriege

Im Gegensatz zu der klaren Blockstruktur in den KSZE-Verhandlungen sind die Allianzen zwischen den ICGLR-Staaten weniger klar. Wer Freund und wer Feind ist, kann sich schnell ändern.

gehört das häufige Schließen und Wechseln von Bündnissen, das gerne mit der Formel „The enemy of my enemy is my friend“ umschrieben wird. Wer Freund und wer Feind ist, kann sich dabei schnell ändern.

Daraus resultiert, dass einige Akteure, die sich früher gut kannten, heute in Spannungen zueinanderstehen. Das gilt beispielsweise für Kagame, der einst in Musevenis Armee diente. Joseph Kabila kämpfte früher in der AFDL an der Seite von ruandischen Kommandanten.²¹

Der Prozess der ICGLR war von Anfang an ohne das Agieren externer Akteure nicht denkbar. Bereits die Initiierung des Prozesses geht auf externe Akteure zurück. Der UN-Sondergesandte für die Region der Großen Seen, Ibrahim Fall, sowie die AU-Sondergesandten für die Region der Großen Seen, Keli Walubita und Mamadou Bah, leisteten die diplomatische und organisatorische Vorbereitung. Dabei war die finanzielle Unterstützung der Geberländer

21 | Peter Molt „Der schwierige Frieden in der Region der Großen Seen Afrikas“, in: *KAS-Auslandsinformationen* (2009) 2, 27-50.

notwendig. Zu diesem Zwecke wurde 2003 die *Group of Friends of the Great Lakes Region* gegründet.

In der ICGLR sind, wie im Fall der KSZE, Staaten die Kernakteure des Prozesses. Es handelt sich dabei um Länder, die zum Teil massive Probleme mit der Ausübung der staatlichen Funktionen haben. Der *Failed State Index* zählt 2010 vier Mitglieder der ICGLR zu den von gescheiterter Staatlichkeit betroffenen Staaten und sieben zu den von scheiternder Staatlichkeit bedrohten Staaten.²² An dem Prozess sind also Regierungen beteiligt, die ihre Staaten nicht so weit unter Kontrolle haben, dass sie die Umsetzung ihrer gefassten Beschlüsse garantieren können.

Wesentlich in der Region der Großen Seen sind zudem nichtstaatliche Gewaltakteure. In den ICGLR-Prozess sind sie nicht unmittelbar eingebunden, was aufgrund der Risiken von Verhandlungen mit diesen Akteuren als sinnvoll zu erachten ist.²³ Es besteht dadurch keine Deckungsgleichheit zwischen den Konfliktakteuren der Region und den Konferenzakteuren. Daran wird deutlich, vor welchen zusätzlichen Herausforderungen die ICGLR-Staaten im Vergleich zu den staatlichen Konferenz- und Konfliktakteuren der KSZE stehen.

Nicht-staatliche Gewaltakteure sind in den ICGLR-Prozess nicht unmittelbar eingebunden. Es besteht dadurch keine Deckungsgleichheit zwischen den Konfliktakteuren der Region und den Konferenzakteuren.

GEMEINSAMES INTERESSE ALS KOOPERATIONSMOTOR

In der theoretischen Diskussion um die Attraktivität zwischenstaatlicher Kooperation und deren Effekte auf das Wesen der internationalen Beziehungen wird die Existenz eines gemeinsamen Interesses als entscheidender

22 | Die DR Kongo, Kenia, Sudan und die ZAR werden als gescheiterte Staaten klassifiziert: Fund for Peace, *The Failed State Index 2010*, http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010_failed_states_index_interactive_map_and_rankings [06.08.2010].

23 | Der Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren in Friedensprozessen ist problematisch. Die Praxis, nicht-staatlichen Akteuren nach Kriegshandlungen in Verhandlungen Zugeständnisse zu machen, führt zu einer Dynamik, die Gewalt als lohnenswertes Mittel zur Verfolgung der eigenen Interessen erscheinen lässt. Eine ausführliche Diskussion dieses Effekts findet sich bei: Andreas Mehler, Denis M. Tull, „The hidden costs of power sharing: Reproducing insurgent violence in Africa“, in: *African Affairs*, 104 (2005) 416, 375-398.

Kooperationsmotor angesehen.²⁴ Die Verhinderung der gegenseitigen atomaren Vernichtung wird gemeinhin in der Konstellation des Ost-West-Konflikts als gemeinsames Interesse der zwei Blöcke angenommen.

In der Region der ICGLR ist die Frage nach dem gemeinsamen Interesse wesentlich schwerer zu beantworten. Zwar kann von einem gemeinsamen Interesse der Bevölkerung an einer Stabilisierung der Region ausgegangen werden, gleichzeitig bestehen jedoch erhebliche Zweifel an der Priorität, die die Bevölkerungsinteressen bei einigen Machthabern in der Region genießen. Zugleich haben autokratische Herrscher ein Interesse an einer gewissen Grundstabilität, da z.B. durchlässige Grenzen das Operieren regimefeindlicher Rebellengruppen erleichtern, wie im Fall der ugandischen LRA oder der ruandischen FDLR.

Die Staaten hatten sich von der ICGLR den Zugang zu weiteren Entwicklungsgeldern versprochen. Von *einem* gemeinsamen Interesse der ICGLR-Staaten kann hingegen ausgegangen werden: Die Staaten hatten sich von der

ICGLR den Zugang zu weiteren Entwicklungsgeldern versprochen. Auch deshalb hatten plötzlich so viele Staaten an der ICGLR teilhaben wollen. Der Gedanke an einen Marshall-Fonds für die Region der Großen Seen motivierte die Staaten zur Konsensfindung bei der Aushandlung des Nairobi-Pakts. Nach den ausbleibenden finanziellen Zusagen für den ICGLR-Sonderfonds für Wiederaufbau und Entwicklung besteht die Gefahr, dass die beteiligten Staaten keinen Mehrwert mehr in der ICGLR sehen.

Die ICGLR ist also in einem vollkommen andersartigen historischen und konfliktstrukturellen Umfeld angesiedelt als die KSZE. Besonders schwerwiegend sind die Unterschiede im Bereich der Konfliktstruktur und der Akteure. Die Konflikte in der ICGLR-Region sind wesentlich kleinteiliger und umfassen eine größere Bandbreite an Akteuren, insbesondere auch nicht-staatlichen Gewaltakteuren. Die Fokussierung auf Staaten als Schlüsselakteure war im Kontext der KSZE sinnvoll. In der Region der Großen Seen gerät dieses Instrument an seine Grenzen, da die

24 | Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

dortigen Staaten über eine geringere Implementierungskapazität verfügen. Zur Realisierung größerer Projekte besteht zudem eine Abhängigkeit von externen Akteuren der Gebergemeinschaft.

DIE ICGLR – EIN STERBENDER PAPIERTIGER?

Nach der Unterzeichnung der Erklärung von Dar-es-Salaam im November 2004 wurde auf verschiedenen Ebenen der Nairobi-Pakt verhandelt. Auf nationaler Ebene wurden Nationale Koordinatoren benannt, die Nationale Vorbereitungscommittees einrichteten. Die Vertreter der Nationalen Koordinationscommittees tagten in Regionalen Vorbereitungscommittees. Auf ministerieller Ebene traf sich nach dem Gipfeltreffen von Dar-es-Salaam zweimal das Regionale Interministerielle Komitee. Zusätzlich wurde die Ausarbeitung des Nairobi-Pakts von Expertentreffen sowie zivilgesellschaftlichen, religiösen, Frauen- und Jugendorganisationen begleitet.

Der Nairobi-Pakt²⁵ vom Dezember 2006 umfasst neben dem Grundlegendokument zehn völkerrechtliche Protokolle, darunter einen gegenseitigen Nichtangriffs-Pakt sowie vier Aktionsprogramme. Die Aktionsprogramme in den Bereichen Frieden und Sicherheit, Förderung von Demokratie und guter Regierungsführung, wirtschaftliche Entwicklung und regionale Integration sowie humanitäre und soziale Fragen hatten den Anspruch, die Vorgaben der zehn Protokolle zu implementieren. Zu diesem Zweck wurden insgesamt 45 Projekte ausgearbeitet. Als Finanzierungsinstrument für die vier Aktionsprogramme war ein Sonderfonds für Wiederaufbau und Entwicklung vorgesehen. In diesen sollten zum einem die ICGLR-Staaten selbst und zum anderen die Gebergemeinschaft einzahlen. Im September 2008 wurde der Sonderfonds unter dem Dach der Afrikanischen Entwicklungsbank eingerichtet. Bereits 2007 wurde ein Konferenz-Sekretariat in Bujumbura eingeweiht, das von der ICGLR-Exekutivsekretärin Liberata Mulamula geleitet wird.

2008 wurde ein Sonderfonds für Wiederaufbau und Entwicklung unter dem Dach der Afrikanischen Entwicklungsbank eingerichtet. Bereits 2007 wurde ein Konferenz-Sekretariat eingeweiht, das von der ICGLR-Exekutivsekretärin Mulamula geleitet wird.

25 | Die Schlüsseldokumente des ICGLR-Prozesses können unter <http://www.icglr.org> eingesehen werden.

DIE ICGLR UND DIE GEBERGEMEINSCHAFT – OWNERSHIP NACH EXTERNEN REGELN?

An der Geschichte des Nairobi-Pakts wird das Paradox des nicht zuletzt durch die Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit geforderten *Ownership*-Prinzips deutlich. Der Nairobi-Pakt ist das Ergebnis eines langwierigen Aushandlungsprozesses zwischen den ICGLR-Staaten. Von Beginn an war vorgesehen,

Der Nairobi-Pakt ist das Ergebnis eines langwierigen Aushandlungsprozesses zwischen den ICGLR-Staaten. Von Beginn an war vorgesehen, dass sich die ICGLR-Staaten an der Umsetzung des Pakts beteiligen sollen.

dass sich die ICGLR-Staaten finanziell an der Umsetzung des Pakts beteiligen sollen. Im November 2009 hatten Angola, die DR Kongo, Kenia, Sambia und Ruanda insgesamt 3,4 Millionen US-Dollar in den Fonds eingezahlt. Die Aushandlung des Nairobi-Pakts wurde zugleich von der Gruppe der Freunde begleitet, und es wurde davon ausgegangen, dass sich die Gebergemeinschaft an der Umsetzung des Nairobi-Pakts beteiligen würde.

Schon während der Aushandlung des Nairobi-Pakts kritisierten die Geber die Breite der Aktionsprogramme und forderten, die Projekte zu priorisieren. Zudem sprach sich die Gruppe der Freunde für eine Beschränkung der ICGLR auf das Themenfeld Frieden und Sicherheit aus. Die ICGLR-Staaten beharrten allerdings auf dem breiten Themenspektrum. Der Forderung nach einem Priorisieren der Projekte kamen sie bedingt nach, indem sie von den 45 Projekten 33 als prioritär erklärten.

Die Projekte des Nairobi-Pakts zeichnen sich durch eine große Heterogenität aus. Die Rolle der ICGLR bei deren Umsetzung ist häufig unklar. So umfasst das Aktionsprogramm für wirtschaftliche Entwicklung und regionale Integration eine Reihe von Infrastruktur-Projekten, die nicht von der ICGLR selbst initiiert werden sollen, sondern für deren Umsetzung vielmehr internationale Lobbyarbeit und regionale Koordination geleistet werden soll. Andere Projekte wie beispielsweise das Regionale Zentrum für die Förderung von Demokratie, guter Regierungsführung, Menschenrechten und politischer Bildung sollen hingegen direkt von der ICGLR umgesetzt werden.

Nach der Unterzeichnung des Nairobi-Pakts begann eine erneute Phase des Überarbeitens und Konkretisierens der Projektvorschläge. Einzelbereiche wurden bereits in der Planung deutlich vorangetrieben, so z.B. die regionale Initiative gegen die illegale Ausbeutung natürlicher Rohstoffe oder das Regionale Zentrum für Demokratie, das in Lusaka entstehen soll.

Im November 2009 fand eine ICGLR-Geberrunde statt. Dort wurden erneut die 33 Projekte präsentiert, die innerhalb des Prozesses zwischen 2004 und 2006 von den Mitgliedstaaten ausgehandelt wurden. Dabei wurde die vollständige Implementierung der Projekte als Maßstab angelegt. Der präsentierte finanzielle Gesamtbedarf entsprach etwa 1,5 Milliarden US-Dollar. Diese Ausgaben sollten jedoch zum Teil aus den nationalen Etats der ICGLR-Staaten getätigt werden.

Unter den Gebern existiert vielfach die Auffassung, dass die ICGLR ein politisches Forum sein sollte, in dem Aktivitäten für Versöhnung und Austausch stattfinden. Sie solle sich allerdings nicht in der Implementierung von Entwicklungsprojekten versuchen. Folgerichtig erhielt die ICGLR von der Geberrunde keine festen finanziellen Zusagen, obgleich bilaterale Geber wie Deutschland, Kanada, die Niederlande, Norwegen und die Schweiz sowie multilaterale Geber wie UNECA, UNIFEM und UN-Habitat die Fortsetzung ihrer bisherigen Unterstützung ankündigten.

Unter den Geberländern existiert vielfach die Auffassung, dass die ICGLR ein politisches Forum sein sollte, in dem Aktivitäten für Versöhnung und Austausch stattfinden. Sie solle sich allerdings nicht in der Implementierung von Entwicklungsprojekten versuchen.

Es tut sich also ein Spannungsfeld auf zwischen dem Anspruch, dass die afrikanischen Partner ihre Entwicklungsprozesse eigenverantwortlich steuern sollen, den niedrigen Finanzierungskapazitäten vieler afrikanischer Staaten und der Tatsache, dass die Gebergemeinschaft letztlich ihre Zuwendungen an eigene inhaltliche Vorstellungen knüpft.

DIE ICGLR ALS REGIONALER KONFLIKTVERMITTLER

Neben der Überarbeitung der Aktionsprogramme ist die ICGLR seit dem Nairobi-Gipfel 2006 als politischer Akteur aufgetreten. Die Vermittlung in regionalen Konflikten ist laut Nairobi-Pakt Aufgabe der ICGLR-Troika, bestehend aus dem ehemaligen, dem amtierenden und dem künftigen Vorsitzenden der ICGLR. Exekutivsekretärin Liberata Mulamula hat sich ebenfalls dieser Aufgabe angenommen. Im Bereich der Konfliktvermittlung steht der ICGLR allerdings eine große Konkurrenz gegenüber: In offensichtlich eskalierenden

Die Vermittlung in regionalen Konflikten ist Aufgabe der ICGLR-Troika, bestehend aus dem ehemaligen, dem amtierenden und dem künftigen Vorsitzenden der ICGLR. Hier steht der ICGLR allerdings großer Konkurrenz gegenüber.

Konflikten betreten Vermittler von UN, AU, EU oder Einzelstaaten gerne das Vermittlungsparkett. Diese Konstellation führt dazu, dass das Engagement der ICGLR in diesem Bereich kaum sichtbar wird.

So engagierte sich die ICGLR in Vermittlungsprozessen im Osten der DR Kongo und in Burundi. In der DR Kongo beteiligte sie sich zunächst im Januar 2008 gemeinsam mit UN, AU, EU und den USA an der Ausrichtung der Friedenskonferenz von Goma. Als sich die Sicherheitslage in Nordkivu trotz des in Goma unterzeichneten *Acte d'Engagement* verschlechterte, trat Exekutivsekretärin Mulamula in den Dialog mit den Präsidenten der ICGLR-Staaten. Durch diese Vorarbeit konnte, als die militärische Übernahme Gomas durch die Rebellengruppe CNDP bevorstand, auf regionaler Ebene relativ schnell reagiert und ein außerordentlicher ICGLR-Gipfel am 7. November 2008 in Nairobi einberufen werden. Auf dem Gipfel, an dem UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon, der Vorsitzende der AU, Jean Ping, und der neu ernannte UN-Sondergesandte für die Region der Großen Seen, Olusegun Obasanjo, teilnahmen, wurde der ehemalige tansanische Präsident Benjamin Mkapa zum ICGLR-Beauftragten für die Konfliktvermittlung ernannt. Obasanjo und Mkapa begannen gemeinsam, intensiv mit Kabila, Kagame und Nkunda zu verhandeln. Die ICGLR-Exekutivsekretärin Mulamula war bei diesen Verhandlungen stets involviert und soll im Hintergrund, insbesondere bei den Verhandlungen mit Nkunda, eine wichtige Rolle gespielt haben.

In Burundi wurde die ICGLR zuletzt während der politischen Krise im Zusammenhang mit den Wahlen im Mai 2010 als Vermittler tätig. So luden die Außenminister von Kenia, Ruanda, Tansania und Uganda den burundischen Präsidenten und Oppositionspolitiker zu getrennten Gesprächen in das ICGLR-Konferenzsekretariat. Die Vermittlungsbemühungen blieben allerdings erfolglos. Es konnte keine Lösung gefunden werden, die die Oppositionsparteien von einer Beendigung des Wahlboykotts überzeugen hätte.

Neben der Konfliktvermittlung ist die ICGLR zudem im Bereich der Wahlbeobachtung aktiv geworden. Im Jahr 2009 wurde bereits eine Wahlbeobachtungsmission in der Republik Kongo durchgeführt. Auf dem außerordentlichen ICGLR-Gipfeltreffen im Januar 2010 erhielt die ICGLR das Mandat für Wahlbeobachtungsmissionen in Burundi, der DR Kongo, Ruanda, Sudan, Tansania, Uganda und der Zentralafrikanischen Republik.

SCHWINDENDE UNTERSTÜTZUNG UND KONKURRENZ AUF REGIONALER EBENE

Der Misserfolg der Geberrunde ist das deutlichste Zeichen, dass die Unterstützung der ICGLR durch zentrale internationale und regionale Akteure nicht mehr gegeben ist. Dies wird an weiteren Entwicklungen deutlich.

Die Afrikanische Union hat bei der Initiierung der ICGLR durch das Engagement der AU-Sondergesandten Walubita und Bah eine tragende Rolle übernommen. Die ICGLR gehört allerdings nicht zu den acht von der AU anerkannten Regionalorganisationen. Sie ist somit von Abstimmungs- und Konsultationsprozessen mit der AU ausgeschlossen und kann auf diesen Foren nicht ihre Interessen vertreten.

In der Region der Großen Seen ist eine weitere Regionalorganisation wieder in Erscheinung getreten, die das Interesse einiger Geber an sich bindet: die Communauté Economique des Pays des Grands Lacs.

In der Region der Großen Seen ist zudem eine weitere Regionalorganisation wieder in Erscheinung getreten, die das Interesse einiger Geber an sich bindet. Im Jahr 2007 ist der Wiederaufbau der Wirtschaftsgemeinschaft *Communauté Economique des Pays des Grands Lacs* (CEPGL) angestoßen worden. Burundi, die DR Kongo und Ruanda sind Mitglieder dieser Wirtschaftsgemeinschaft, die bereits

1976 gegründet wurde. Die Mitgliedschaft der CEPGL ist also wesentlich überschaubarer und auf die Kernregion der Großen Seen konzentriert. Die Wiederbelebung der CEPGL gehörte zu den ICGLR-Projekten im Aktionsprogramm für wirtschaftliche Entwicklung und regionale Integration. Sie lag also zunächst im Interesse der ICGLR. Einige Geber, insbesondere die EU, Belgien und Frankreich, scheinen die CEPGL allerdings als Alternative zu der ICGLR anzusehen. Dies wird insbesondere an der hohen Unterstützung von 50 Millionen Euro der Europäischen Kommission für den Aufbau des CEPGL-Konferenzsekretariats und Infrastrukturprojekte deutlich, die im scharfen Kontrast zu den Ergebnissen der ICGLR-Geberrunde steht.²⁶ Die ICGLR hat im März 2010 eine Kooperationsvereinbarung mit der CEPGL im Bereich der grenzüberschreitenden Wirtschaftsförderung abgeschlossen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit es der ICGLR gelingt, sich als komplementäre Institution gegenüber der CEPGL zu positionieren und den eigenen Mehrwert herauszustellen.

Eine weitere Entwicklung, die einige Geber den weiteren Nutzen der ICGLR in Frage stellen lässt, ist die bilaterale Annäherung zwischen der DR Kongo und Ruanda. Zu Beginn des ICGLR-Prozesses unterhielten sie keine diplomatischen Beziehungen, so dass die ICGLR ein Forum bot, miteinander ins Gespräch zu kommen. Der kongolesische Präsident Joseph Kabila und sein ruandischer Amtskollege Paul Kagame nutzten allerdings nicht den Rahmen der ICGLR für die

Kabila und Kagame nutzten nicht den Rahmen der ICGLR für die Wiederaufnahmen ihrer diplomatischen Beziehungen. Das Aushandeln der gemeinsamen Militäroperationen im Osten der DR Kongo erfolgte außerhalb der offiziellen Verhandlungen.

Wiederaufnahmen ihrer diplomatischen Beziehungen. Das Aushandeln der gemeinsamen Militäroperationen im Osten der DR Kongo erfolgte außerhalb der offiziellen Verhandlungen. Im August 2009 initiierten Kabila und Kagame ein Gipfeltreffen in Goma, dem zweitägige Verhandlungen auf Ministerebene vorangingen. Dieses Gipfeltreffen fand wenige Tage vor dem dritten ordentlichen ICGLR-Gipfel statt, an dem Kabila und Kagame nicht teilnahmen. Das verstärkte den Eindruck, dass die ICGLR von zentralen regionalen Akteuren als politisch wenig relevante Institution angesehen wird.

26 | Meike Westerkamp, Mora Feil, Alison Thompson, „Regional Cooperation in the Great Lakes Region“ (Brüssel 2009), 22, http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Regional_Cooperation_in_the_Great_Lakes_region.pdf [10.10.2010].

DIE ICGLR NACH DEM GEBERDEBAKEL

Die ICGLR ist nicht vollständig von externen Geldern abhängig. Die Arbeit des Konferenzsekretariats wird aus den Mitgliedsbeiträgen der ICGLR-Staaten finanziert. Im Vergleich zu anderen afrikanischen Regionalorganisationen ist die Zahlungsmoral der Mitglieder relativ hoch. In den Jahren 2007, 2008 und 2009 leisteten zehn von elf ICGLR-Staaten einen Großteil der vereinbarten Beiträge.

Nach der gescheiterten Geberkonferenz konnte dadurch die Schockstarre relativ schnell überwunden und ein Prozess der Strategiefindung eingeläutet werden. Bereits im Januar wurden von den Nationalkoordinatoren in der Resolution von Gitega sieben strategische Achsen formuliert, an denen sich die Aktivitäten der ICGLR in Zukunft ausrichten sollen.

Des Weiteren wird versucht, die Regionale Initiative gegen die illegale Ausbeutung natürlicher Rohstoffe als Leuchtturm-Projekt voranzutreiben. Im November 2010 hat hierzu ein ICGLR-Sondergipfel stattgefunden. Die Aktivitäten der ICGLR auf diesem Gebiet

Die illegale Ausbeutung natürlicher Rohstoffe, eines der Kernprobleme der Region, führt zur Verlängerung bestehender Konflikte. Die ICGLR ist die einzige Regionalorganisation, die für die Bearbeitung dieses Problems mandatiert ist.

sind zweifelsohne zu begrüßen. Denn die illegale Ausbeutung natürlicher Rohstoffe, eines der Kernprobleme der Region, führt zur Verlängerung bestehender Konflikte. Die ICGLR ist zudem die einzige Regionalorganisation, die für die Bearbeitung dieses Problems mandatiert ist. In diesem Themenfeld erhält sie breite Unterstützung von Deutschland, den Niederlanden, der Schweiz und UNECA. Sie ist zudem in Arbeitsgremien der EU und der OECD zu diesem Themengebiet eingebunden. Zugleich handelt es sich bei der Herstellung von Transparenz im Rohstoffhandel, beispielsweise bei der Offenlegung von Coltan-Handelswegen in der DR Kongo, um ein Mammutprojekt, das lediglich langfristig realisierbar erscheint. Es besteht die Gefahr, dass diese regionale Initiative zu einem Feigenblatt der ICGLR-Staaten und der Gebergemeinschaft wird, ohne tatsächliche Veränderungen herbeizuführen.

Neben den strategischen Herausforderungen sieht sich die ICGLR personellen Herausforderungen gegenüber. Die erste ICGLR-Exekutivsekretärin Liberata Mulamula wird im Dezember 2010 aus ihrem Amt scheidet. Von der Dauer der Übergangsphase und dem Profil der Nachfolge hängt ab, ob der ICGLR-Prozess durch den Wechsel neue Impulse erhält oder weiter geschwächt wird.

LANGFRISTIGE WIRKUNG DURCH ROBUSTHEIT DES PROZESSES?

Der Blick auf die Entstehung und Entwicklung der ICGLR hat einige Paradoxien aufgezeigt. Die Internationale Gemeinschaft hat lange für ein regionales Konferenzmodell in der Region der Großen Seen geworben, doch bei näherem Hinsehen weist es Mängel auf. Sie hat bei den Akteuren in der Region massive Überzeugungsarbeit geleistet und viele Ressourcen in den Prozess gesteckt. Zugleich war eine zentrale Forderung, dass regionale Akteure Eigenverantwortung für diesen Prozess übernehmen.

Die Internationale Gemeinschaft hat lange für ein regionales Konferenzmodell in der Region der Großen Seen geworben, doch bei näherem Hinsehen weist es Mängel auf.

Die ICGLR hat ihre Arbeit aufgenommen, es wurde ein Pakt für Sicherheit, Stabilität und Entwicklung erarbeitet und ratifiziert, institutionalisierte Arbeitsstrukturen wurden etabliert und die Mitgliedstaaten haben bei ihren Mitgliedsbeiträgen eine relativ hohe Zahlungsmoral bewiesen.

Der ICGLR-Prozess zeigt zugleich eine gewisse Schwerfälligkeit. Es ist kein klares Profil zu erkennen und es bestehen Zweifel, inwieweit der Prozess noch von den Schlüsselakteuren der Region ernsthaft unterstützt wird. Die Gebergemeinschaft hat die Unterstützung des Prozesses stark reduziert und weniger verbindlich gestaltet.

Gerade in ihrer Schwerfälligkeit zeigt die ICGLR die größte Ähnlichkeit mit dem Vorbild der KSZE. Der KSZE-Prozess hat mehr als eine Durststrecke erlebt. Seine tatsächliche Wirkung ist schwer zu greifen und trat erst fünfzehn Jahre nach der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte ein. Es ist fraglich, ob von der Übertragung eines europäischen Modells auf den afrikanischen Kontext eine höhere Leistungsfähigkeit erwartet werden kann als das Modell in

seinem ursprünglichen Kontext aufgewiesen hat. Die Probleme und Konflikte in der Region der Großen Seen sind vielschichtig und haben eine lange Geschichte. Vor diesem Hintergrund sollten von einem regionalen Konferenzprojekt keine schnellen Ergebnisse erwartet werden, sondern auf die langfristige Wirkung gesetzt werden.

Es bleibt deswegen weiter zu beobachten, ob die ICGLR trotz des scharfen Gegenwindes eine der KSZE ähnliche Robustheit entwickelt, die letztlich doch Auswirkungen auf die Stabilisierung der Region der Großen Seen hat.