

Der neue Konfliktregelungsmechanismus der OAU

Deklaration der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU über die Errichtung eines Mechanismus für Konfliktverhütung, -bewältigung und -lösung vom 30. Juni 1993

Juliane Hilf¹

Seit ihrer Gründung sucht die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU)² einen geeigneten Rahmen für die Konfliktlösung im Bereich der innerafrikanischen Sicherheit.

Ein neues Konzept der Streitbeilegung verfolgte die 29. Versammlung der Staats- und Regierungschefs vom 28.–30. Juni 1993 in Kairo mit der Errichtung eines Mechanismus für Konfliktverhütung, -bewältigung und -lösung³. Wie nötig es ist, Regelungen zur Konfliktverhütung zu finden, machte der ägyptische Staatspräsident Mubarak in seiner Eröffnungsrede deutlich⁴. Afrika sei der Schauplatz mehrerer Bürgerkriege und innerer

¹ Referendarin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut.

Abkürzungen: Afr. Res. Bul. = African Research Bulletin; EA = Europa-Archiv; EPIL = Encyclopedia of Public International Law; I.L.M. = International Legal Materials; Int'l Problems = International Problems; JA = Jeune Afrique; Keesing's = Keesing's Record of World Events; NJIA = Nigerian Journal of International Affairs; RADIC = African Journal of International and Comparative Law; R.G.D.I.P. = Revue Générale de Droit International Public; UN doc. = United Nations Documents; UNTS = United Nations Treaty Series; WA = West Africa.

² Charta vom 25.5.1963, UNTS 479, Nr.6947.

³ AHG/Decl. 3 (XXIX) Rev.1, abgedruckt in UN doc. A/48/322, 105 ff. (Deklaration); die Deklaration ist als Anhang abgedruckt.

⁴ Auszüge abgedruckt in WA 3955, 12.–18.7.1993, 1199f.

Konflikte, die zu immensen Flüchtlingsströmen geführt hätten. Wirtschaftlicher Fortschritt und Entwicklung seien unter diesen Umständen nicht möglich, die Gewährleistung von Sicherheit und Frieden sei deshalb die Grundvoraussetzung für die Zukunft Afrikas⁵.

Ihren Ursprung findet die neue Initiative zur Konfliktverhütung in einer Deklaration der Versammlung der Staats- und Regierungschefs über die politische und sozio-ökonomische Situation Afrikas aus dem Jahre 1990⁶. Es heißt dort unter Ziffer 11:

“... We therefore renew our determination to work together towards the peaceful and speedy resolution of all conflicts on our continent. The resolution of conflicts will be conducive to the creation of peace and stability on the continent and will also have the effect of reducing expenditures on defence and security, thus releasing additional resources for socio-economic development”.

Die prinzipielle Entscheidung, einen neuen Mechanismus zur Konfliktverhütung zu errichten, wurde auf der vom 28. Juni–2. Juli 1992 in Dakar stattfindenden 28. Sitzung der Versammlung der Staats- und Regierungschefs getroffen, gleichzeitig wurde der Generalsekretär der OAU mit der Ausarbeitung eines konkreten Entwurfs beauftragt⁷.

I. Bisherige Streitbeilegung in der OAU

Die Charta der OAU enthält in Art. 19 eine Regelung zur Streitbeilegung. Vorgesehen ist dort die Errichtung einer Vermittlungs-, Vergleichs- und Schiedskommission (Kommission), die bei auftretenden Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten vermitteln soll. Ein am 21. Juli 1964 in Kairo unterzeichnetes Protokoll⁸, das integraler Bestandteil der Charta ist, konkretisiert die Kompetenzen der Kommission.

Nach Art. 2 des Protokolls setzt sich die Kommission aus 21 Mitgliedern verschiedener Staaten zusammen, die von der Versammlung der

⁵ Vgl. auch Ziffer 9 der Deklaration.

⁶ Declaration of the Assembly of Heads of States and Government of the OAU on the Political and Socio-Economic Situation in Africa and the Fundamental Changes taking Place in the World, AHG/Decl.1 (XXVI), abgedruckt in UN doc. A/45/482, 51 ff.

⁷ Decision on a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution, AHG/Dec.1 (XXVIII), abgedruckt in UN doc. A/ 47/558, 98 f.; vgl. auch Ziffern 11 und 13 der Deklaration. Der Bericht des Generalsekretärs der OAU, “Report of the Secretary-General on the Establishment, within the OAU, of a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution” (Bericht 1993) ist abgedruckt in: Resolving Conflicts in Africa – Implementation Options –; OAU Information Services Publication-Series II-1993.

⁸ Protocol of the Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration, ILM 3 (1964), 1116 ff.

Staats- und Regierungschefs zu wählen sind. Die Kommission hat nach Art. 12 des Protokolls nur die Kompetenz, bei zwischenstaatlichen Streitigkeiten zu vermitteln, eine Befassung mit innerstaatlichen Konflikten ist nicht vorgesehen. Ein Tätigwerden ist auf Initiative einer der Konfliktparteien sowie des Ministerrats oder der Versammlung der Staats- und Regierungschefs möglich, die Konfliktparteien müssen jedoch in jedem Fall der Behandlung des Falles durch die Kommission zustimmen⁹; auf eigene Initiative kann die Kommission nicht in einem Streitfall vermitteln.

In der Praxis zeigte sich eine geringe Akzeptanz der Kommission durch die Mitgliedstaaten; seit ihrer Gründung wurde sie mit keinem einzigen Konflikt befaßt. Mangels einer Möglichkeit der Eigeninitiative war die Kommission damit zur Untätigkeit verurteilt¹⁰. Versuche der Anpassung ihrer Struktur durch Neuwahlen ihrer Mitglieder und die Umgestaltung in ein *ad hoc*-Instrument in den siebziger Jahren blieben erfolglos¹¹.

Die Mitgliedstaaten vertrauten bei Konflikten auch weiterhin auf eine politische Lösung durch Vermittlung einzelner Staatsoberhäupter, die besondere Autorität und das Vertrauen der betroffenen Staaten besaßen. Diese Streitbeilegung auf *ad hoc*-Basis wurde als flexibler, informeller und direkter angesehen als ein formelles Verfahren vor der Kommission¹². In der Regel wandten sich afrikanische Staaten auf diesem Weg zunächst auf regionaler Ebene an die OAU, bevor sie eine Konfliktlösung im universellen Rahmen durch die Vereinten Nationen (UN) anstrebten¹³. Dahinter stand die Ansicht, eine innerafrikanische Lösung werde afrikanischen Interessen besser gerecht und vermeide den Mißbrauch von Konflikten auf dem afrikanischen Kontinent durch die Großmächte zur Erweiterung ihres Einflußbereichs.

Obwohl sich die friedliche Streitbeilegung damit oft mehr innerhalb der OAU durch die informelle Vermittlung einzelner Staatsoberhäupter

⁹ Art. 13 und 14 des Protokolls.

¹⁰ Vgl. ausführlich zur Geschichte der Kommission: C.O.C. Amate, *Inside the OAU: Pan-Africanism in Practice* (1986), 154ff., 161; J. Polhemus, *The Birth and Irrelevance of the Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration of the OAU*, in NJIA 3 (1977), 1ff.; Bericht 1993 (Anm.7), Ziffer 7ff.

¹¹ Amate (Anm.10), 162.

¹² B. Oyeade, *The Organisation of African Unity and Peaceful Settlements of Disputes: An Assessment*, in Nigerian Forum 9 (1989), 230ff., 233.

¹³ Die afrikanischen Staaten wirkten generell darauf hin, daß die Streitparteien sich zunächst um eine Konfliktlösung auf regionaler Ebene bemühten. Wandte sich ein Mitgliedstaat an die UN, so bewirkte eine Intervention der Afrika-Gruppe der UN in Übereinstimmung mit Art. 52 Abs.2 und 3 der UN-Charta in der Regel, daß die Streitigkeit durch eine Resolution des Sicherheitsrates an die OAU zurückverwiesen wurde, vgl. Amate (Anm.10), 166, mit Beispielen.

vollzog, trug auch die OAU als Organisation – ausschließlich auf *ad hoc*-Basis – in mehreren Fällen zur Konfliktlösung bei¹⁴.

Eine aktive Rolle spielte die OAU im West-Sahara Konflikt seit den siebziger Jahren¹⁵. Nach mehreren erfolglosen Versuchen, einen Waffenstillstand zu vereinbaren, schlug die OAU schließlich ein Referendum zur Lösung des Konflikts vor¹⁶; diesen Lösungsansatz übernahm auch die UN¹⁷. Im August 1988 stimmten die Streitparteien unter Vermittlung des Generalsekretärs der UN und dem Vorsitzenden der OAU einem Friedensplan im Grundsatz zu, der die Durchführung eines Referendums unter der Schirmherrschaft beider Organisationen vorsah¹⁸.

Im Tschad griff Anfang der achtziger Jahren erstmals eine OAU-Friedenstruppe, die von drei Mitgliedstaaten¹⁹ gestellt wurde, in einen innerstaatlichen Konflikt ein. Aufgrund logistischer und finanzieller Probleme wurde die Mission jedoch im Juni 1982 abgebrochen²⁰.

Unabhängig von den weiteren verheerenden Ausweitungen des Konflikts in Ruanda nach dem Flugzeugabsturz des Präsidenten Habyarimana im April 1994²¹ kann die Vermittlung der OAU zwischen der Regierung und den Rebellen der RPF (Ruandan Patriotic Front) im Jahre 1993 jedenfalls als ein gewisser vorläufiger Erfolg gewertet werden.

¹⁴ Zur Rolle der OAU in afrikanischen Konflikten vgl. R.A. Akindede, *The Organization of African Unity and Conflict Situation in Southern Africa*, in NJIA 14 (1988), 124 ff.; H. Wiseman, *The OAU: Peace-Keeping and Conflict Resolution*, in: Y. El-Ayouty/I.W. Zartman (Hrsg.), *The OAU after Twenty Years* (1984), 123 ff.; A. Sesay/O. Ojo/O. Fasehun, *The OAU after Twenty Years* (1984), 35 ff.; B. Andemicael, *The OAU and the UN* (1976), 45 ff.

¹⁵ Amate (Anm.10), 317 ff.; Sesay/Ojo/Fasehun, *ibid.*, 52 ff.

¹⁶ AHG/Res. 103 (XVIII), abgedruckt in UN-doc. A/36/534 Annex II, 3 ff. vom 24.9.1981, vgl. auch AHG Res. 104 (XIX), in UN-doc. A/38/312, 3 f.

¹⁷ GA Res. 40/50 vom 2.12.1985.

¹⁸ Vgl. auch M. Niejahr, *Konflikte West-Sahara*, in: R. Wolfrum (Hrsg.), *Handbuch Vereinte Nationen* (1991), Rn. 20. Nach einer Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats soll das Referendum am 14.2.1995 stattfinden, UN doc. S/PRST/1994/39 vom 29.7.1994.

¹⁹ Es handelt sich hierbei um Nigeria, Senegal und Zaire; V. Matthies, *Somalisierung Afrikas? Ein Kontinent zwischen Chaos und Pax Africana*, in *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1994, 413 ff., 420.

²⁰ Ausführlich: J.-P. Cot, *The Role of the Inter-African Peace-Keeping Force in Chad*, in: A. Cassese (Hrsg.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (1986), 167 ff.; O. Ojo, *The OAU and Conflict Management: The Case of Chad*, in *Int'l Problems* 27 (1988), N.3-4, 33 ff. (51); Sesay/Ojo/Fasehun (Anm.12), 40 ff.; A. Sesay, *The Limits of Peace-Keeping Force in Chad*, in *Conflict Quarterly* 1991, 7 ff., 11 ff.

²¹ Siehe unten IV.

Unter Führung des Staatspräsidenten Tanzanias, A.H. Mwinyi, hatten mehrere Friedensgespräche stattgefunden, die schließlich am 14. Juli 1992 zur Vereinbarung eines Waffenstillstandsabkommens führten. Das Abkommen sah unter anderem eine Überwachung des Waffenstillstands durch eine Neutral Military Observer Group (NMOG) vor; die Truppen (50 Mann) wurden von Nigeria, dem Senegal und Zimbabwe gestellt²².

Im August 1993 unterzeichneten die Parteien schließlich nach langen Verhandlungen unter der Ägide der OAU²³ den Friedensvertrag von Arusha, der die Bildung einer Übergangsregierung unter Beteiligung beider Ethnien bis zu demokratischen Neuwahlen vorsah.

Damit hatte die OAU auch ohne funktionierendes formalisiertes Streitbeilegungsverfahren bereits vor der Errichtung des neuen Mechanismus im Juni 1993 konstruktiv zur Lösung einzelner Konfliktfälle beigetragen.

II. Der neue Mechanismus

Mit der Einführung des neuen Mechanismus wendet sich die OAU von der Konfliktlösung auf *ad hoc*-Basis ab; nach dem Scheitern der Vermittlungs-, Vergleichs- und Schiedskommission wurde hiermit ein neuer institutioneller Rahmen für die Streitbeilegung in Afrika geschaffen²⁴.

Nach der Deklaration bezieht sich der neue Mechanismus auf alle Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent²⁵; erstmals findet sich hier auch eine Regelung für interne Konflikte.

²² African Recorder 26.8.–8.9.1992, Bd. XXXI N. 18, 8749; Afr. Res. Bul. 1992, 10661; vgl. auch Int. Afrikaforum (1993), 139, wonach eine der militärischen Beobachtergruppe unterstehende demilitarisierte Zone geschaffen wurde. Ausführlich zur Rolle der OAU-Beobachtertruppe in Ruanda: Africa Report 1994, 35.

²³ Neben dem Präsidenten Tanzanias, A.H. Mwinyi, als offiziellem Vermittler des Friedensprozesses, waren ebenfalls die Präsidenten Burundis und Ugandas, M. Ndaye und Y. Museveni, sowie der Generalsekretär der OAU, S.A. Salim, beteiligt, Afr. Res. Bul. 1993, 11124.

²⁴ E. Nwokedi, Demokratie und Sicherheit in Schwarzafrika, in EA 1994, 169ff., 174.

²⁵ Ziffer 10 der Deklaration lautet: "... in the search for speedy and peaceful resolution to all the conflicts in Africa".

1. Aufgaben

Der neue Konfliktregelungsmechanismus ist darauf gerichtet, mögliche Konflikte bereits im Vorfeld ihrer Entstehung in Konsens mit und unter Beteiligung der Streitparteien²⁶ zu verhüten. Damit liegt der Schwerpunkt in afrikanischer Tradition darauf, eine Beilegung des Konflikts mit diplomatischen Mitteln herbeizuführen.

Erst wenn die Verhütung eines Konflikts nicht mehr möglich ist, sollen *peace-making* und *peace-building* Maßnahmen ergriffen werden²⁷. Vorgehen ist der Einsatz ziviler und militärischer Missionen zur Beobachtung und Überwachung in beschränktem Umfang und für eine beschränkte Zeitspanne, um jedenfalls die Vertiefung des Konfliktes zu vermeiden.

Ziel ist es hierbei, den Einsatz von *peace-keeping operations*, vornehmlich aus finanziellen Gründen, überflüssig zu machen²⁸.

Falls aufgrund der Ausweitung des Konflikts eine kollektive internationale Intervention oder Vermittlung nötig werden sollte, sieht Ziffer 16 vor, daß auf die Hilfe der UN zurückgegriffen wird. Die Beteiligung afrikanischer Staaten an den *peace-keeping operations* der UN wird besonders betont, Ziffer 16 der Deklaration bezieht sich aber auch auf die Teilnahme der OAU an anderen Aktionen der UN.

Hier wird die afrikanische Intention deutlich, Konflikte nach dem Prinzip "try OAU first" möglichst auf regionaler Ebene zu lösen und erst bei einer Ausweitung des Konflikts, dessen Bewältigung die Ressourcen der OAU übersteigen würde, auf die UN zurückzugreifen.

Der Begriff des *peace-building*

Der Begriff *peace-building* der Deklaration scheint von dem der Agenda for Peace²⁹ des Generalsekretärs der UN erheblich abzuweichen. Während nach Ziffer 15 der Deklaration Maßnahmen des *peace-building* ebenso wie solche des *peace-making* Konflikte in einem frühen Stadium – falls erforderlich auch durch den Einsatz ziviler/militärischer Beobachtermissionen – eindämmen sollen, ist *peace-building* nach der Definition der Agenda for Peace "action to identify and support structures which will

²⁶ Vgl. Ziffern 14, 15 der Deklaration.

²⁷ Ziffer 15 der Deklaration.

²⁸ Es heißt in Ziffer 15 der Deklaration ausdrücklich: "... which our countries will find difficult to finance ...".

²⁹ An Agenda for Peace, UN-Doc. A/47/277; S 24/111 vom 17.6.1992.

tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict”³⁰.

Während die Deklaration also unter den Begriff des *peace-building* Maßnahmen der Konfliktlösung in einem Stadium nach eventuellen vergeblichen Versuchen der Konfliktverhütung auf diplomatischem Weg, nicht jedoch friedenserhaltende Maßnahmen zur Stabilisierung der Lage im Krisengebiet nach Beendigung des eigentlichen Konflikts zu fassen scheint³¹, spricht der Generalsekretär der UN in der Agenda for Peace ausdrücklich von *post-conflict peace-building*³².

In der bisherigen Praxis des neuen Mechanismus wurden jedoch auch Maßnahmen zur Stabilisierung der Lage im Konfliktgebiet ergriffen³³. Dies läßt darauf schließen, daß der Begriff der Konfliktlösung in der Deklaration in einem weiten Sinne verstanden wird und Maßnahmen im Bereich des *post-conflict peace-building* nach der Konzeption des Generalsekretärs der UN in der Agenda for Peace mitumfaßt.

Danach ergeben sich hier keine terminologischen Unterschiede zur Agenda for Peace.

Maßnahmen des *peace-keeping*

Unter den Mitgliedstaaten war sehr umstritten, ob die Kompetenzen des neuen Mechanismus auch Maßnahmen des *peace-keeping* umfassen sollten³⁴. Die Staaten, die dies befürworteten, verwiesen auf einschlägige Erfahrungen bei *peace-keeping operations* in Liberia (ECOMOG)³⁵, Ruanda (OAU cease-fire monitoring group)³⁶ und Somalia (Beteiligung von OAU-Staaten an UN-Aktionen)³⁷. Der Begriff des *peace-keeping*

³⁰ *Ibid.*, 6.

³¹ Dies entspricht wiederum der Konzeption des *peace-making* nach der Agenda for Peace: “... action to bring hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter of the United Nations”, *ibid.*, 6.

³² *Ibid.*, 6.

³³ So das Mandat der Military Observer Group in Burundi, die nach dem Putschversuch im Herbst 1993 die Lage in Burundi beobachten und zur Stabilisierung beitragen sollte; vgl. unten IV.

³⁴ Befürworter waren: Ägypten, Botsuana, Gambia, Ghana und São Tome und Principe, Sierra Leone und Zimbabwe. Dagegen äußerten sich Elfenbeinküste, Kap Verde und Mauritius, Bericht 1993 (Anm.7), Ziffer 162ff.

³⁵ Zum Mandat von ECOMOG in Liberia vgl. unten III.2.

³⁶ Vgl. oben I. sowie zur weiteren Entwicklung unten IV.

³⁷ Bericht 1993 (Anm.7), Ziffer 164ff.

wurde von den entsprechenden Staaten, im Gegensatz zur traditionellen Definition³⁸, eng mit der Frage der Gewaltanwendung verbunden.

Die Gegenansicht berief sich vor allem auf die hohen Kosten des *peace-keeping*, was vor allem auf die diesbezüglich negativen Erfahrungen der OAU im Tschad zurückzuführen ist³⁹.

Ziffer 15 der Deklaration stellt damit einen Kompromiß dar. *Peace-keeping* Maßnahmen sollen danach aufgrund der zu erwartenden hohen Kosten grundsätzlich der UN überlassen werden, was jedoch nicht ausschließt, daß die OAU durch den neuen Mechanismus in geringem Umfang auch selbst in diesem Bereich Maßnahmen trifft⁴⁰. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, daß nach Art. 53 Abs. 1 der UN-Charta Zwangsmaßnahmen nur mit Ermächtigung des Sicherheitsrats ergriffen werden können.

Der neue Mechanismus der OAU hat somit nur ein sehr begrenztes Mandat. Der Schwerpunkt liegt im Bereich der Konfliktverhütung. Der Einsatz ziviler und militärischer Beobachtermissionen ist nur in geringem Umfang und zeitlich beschränkt vorgesehen. Sind darüber hinaus Maßnahmen erforderlich, so beruft sich die Deklaration auf die Unterstützung der UN.

2. Organe

a) Das Zentralorgan

Entscheidungsorgan des Mechanismus ist das Zentralorgan, dessen Beschlüsse durch den Generalsekretär der OAU und dessen Sekretariat ausgeführt werden. Das Organ setzt sich nach Ziffer 18 der Deklaration aus den Staaten zusammen, die auch Mitglieder des Büros der Versammlung

³⁸ Nach der Agenda for Peace ist *peace-keeping* "... the deployment of a United Nations presence in the field, hitherto with the consent of all the parties concerned, normally involving United Nations military and/or police personnel and frequently civilians as well. Peace-keeping is a technique that expands the possibilities for both the prevention of conflict and the making of peace", An Agenda for Peace (Anm.29), 6.

³⁹ Bericht 1993 (Anm.7), Ziffer 168.

⁴⁰ Die Deklaration selbst schweigt hierüber, sowohl Bericht 1993 (Anm.7), Ziffer 171, als auch der der Ministerratskonferenz Anfang Februar 1994 vorgelegte "Report of the Secretary-General on the Operationalization of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution" (Bericht 1994), veröffentlicht in: OAU doc. CM/1805 (LIX), 9, sprechen diese Möglichkeit explizit an.

der Staats- und Regierungschefs sind⁴¹. Das Zentralorgan soll sowohl auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs als auch auf ministerieller und diplomatischer Ebene agieren; die Häufigkeit der Sitzungen variiert hierbei⁴². Wie das Büro besteht das Zentralorgan damit auf dem Niveau der Staats- und Regierungschefs aus dem Vorsitzenden der OAU und acht Stellvertretern, die jährlich von der Versammlung der Staats- und Regierungschefs gewählt werden⁴³. Die auf diplomatischer Ebene getroffenen Empfehlungen werden auf ministeriellem Niveau geprüft und angenommen, diese Beschlüsse müssen wiederum von den Staats- und Regierungschefs des Zentralorgans gebilligt werden⁴⁴; das Zentralorgan ist also hierarchisch strukturiert.

Das Zentralorgan muß der Versammlung der Staats- und Regierungschefs nach Ziffer 20 der Deklaration über seine Aktivitäten berichten. Aus dem Wortlaut der Deklaration geht nicht hervor, ob es sich lediglich um eine Informationspflicht handelt oder ob der Versammlung damit eine Überprüfungsöglichkeit eingeräumt werden sollte.

Die Versammlung der Staats- und Regierungschefs hat als oberstes Organ der OAU nach Art. 8 der OAU-Charta die Befugnis, "to review the structure, functions and acts of all organs"; sie kann damit letztlich alle Handlungen der anderen (Haupt-)Organe überprüfen. Dann muß sie aber erst recht die Akte eines von ihr selbst geschaffenen Organs kontrollieren können.

Das Zentralorgan ist also, wie der Generalsekretär in seinem Bericht ausdrücklich festlegt⁴⁵, der Versammlung der Staats- und Regierungschefs verantwortlich.

Das Beschlußverfahren ist nur sehr knapp geregelt. In Ziffer 20 der Deklaration findet sich lediglich die unbestimmte Formulierung, daß die Empfehlungen "... shall generally be guided by the principle of consensus".

Das Betonen des Konsensprinzips in Ziffer 20 läßt sich mit der Praxis der OAU erklären, Entscheidungen in der Regel einstimmig zu treffen. Eine unter den Mitgliedstaaten weit verbreitete Ansicht ist, daß Mehr-

⁴¹ Anlässlich der 30. Versammlung der Staats- und Regierungschefs vom 13.-15.6.1994 in Tunis wurden als Mitglieder des Zentralorgans Ägypten, Äthiopien, Benin, Elfenbeinküste, Mauritius, Nigeria, Südafrika, Tunesien und Tschad genannt; Keesing's 6/1994, 40043.

⁴² Ziffer 20 der Deklaration.

⁴³ Eingehender zum Wahlvorgang *A m a t e* (Anm.10), 4.

⁴⁴ Bericht 1994 (Anm.40), 1.

⁴⁵ *Ibid.*, 7.

heitsentscheidungen polarisierend wirken und deshalb im Interesse der afrikanischen Einheit alle Entscheidungen im Konsens ergehen sollten⁴⁶. Entsprechend betont die Deklaration das Konsensprinzip.

Im Ausnahmefall scheinen Empfehlungen des Mechanismus auch mit der in Regel 25 der Verfahrensordnung der Versammlung der Staats- und Regierungschefs⁴⁷ vorgesehenen Zweidrittel-Mehrheit ergehen zu können. Unklar bleibt jedoch, wann ein solcher Ausnahmefall vorliegt. Eine Klärung dieser Frage wird auf Dauer nur durch die Erarbeitung einer eigenen Verfahrensordnung für das Zentralorgan zu erreichen sein⁴⁸.

Die konkrete organisatorische Ausgestaltung des Entscheidungsorgans des neuen Sicherheitsmechanismus war stark umstritten⁴⁹. Neben Überlegungen zur Bildung eines afrikanischen Sicherheitsrats nach dem Vorbild der UN⁵⁰ wurde eine Wiederbelebung der in Art. 19 der OAU-Charter vorgesehenen Kommission vorgeschlagen⁵¹. Mehrheitlich wurde die Ansicht vertreten, daß kein neues Organ geschaffen werden sollte⁵². Als Kompromiß einigte man sich darauf, mit dem Zentralorgan zwar ein eigenes Organ zu schaffen, hierbei aber auf die vorhandene Struktur des Büros der Versammlung der Staats- und Regierungschefs zurückzugreifen. Damit wurde einerseits den Forderungen nach einer flexiblen Struktur Rechnung getragen, andererseits wurde das Budget der OAU weitestmöglich geschont⁵³.

b) Der Generalsekretär

Das Exekutivorgan des neuen Mechanismus ist nach Ziffer 22 der Generalsekretär der OAU, der durch Ermächtigung des Zentralorgans in Konsultation mit den Streitparteien tätig wird. Er kann *special representatives* oder *fact finding missions* in die entsprechenden Konfliktgebiete entsenden. Zur Durchführung der ihm anvertrauten Aufgaben soll er auf das Generalsekretariat zurückgreifen. Dem in Ziffer 22 enthaltenen Auftrag

⁴⁶ Amate (Anm.10), 21.

⁴⁷ Nach Ziffer 20 ist diese auf das Zentralorgan anzuwenden.

⁴⁸ So auch im Ergebnis M.C. Djiena Wembou, A propos du nouveau mécanisme de l'OAU sur les conflits, in RADIC 5 (1993), 725ff., 740; eine Kurzfassung des Artikels findet sich in R.G.D.I.P. 98 (1994), 377ff.

⁴⁹ Bericht 1993 (Anm.7), Ziffer 135 ff.

⁵⁰ Int. Afrikaforum 1993, 105f.; WA 3936, 1.-73.1993, 325; Bericht 1993 (Anm.7), Ziffern 136 und 139.

⁵¹ Bericht 1993, *ibid.*, Ziffern 136 und 140.

⁵² Vgl. Djiena Wembou (Anm.48), 731f.

⁵³ Bericht 1993 (Anm.7), Ziffer 148.

der Überprüfung, inwieweit eine Erhöhung der Kapazität des Sekretariats zur Erfüllung der neuen Anforderungen erforderlich ist, wurde inzwischen entsprochen.

Nach Konsultation eines UN-Experten⁵⁴ beschloß das Zentralorgan die bereits bestehende Abteilung für Konfliktmanagement innerhalb der politischen Sektion des Generalsekretariats aufrechtzuerhalten; personell wird die Abteilung vergrößert. Neben insgesamt vier zivilen Funktionären, die die Entwicklung im Hinblick auf mögliche Konfliktpotentiale in allen fünf geographischen Regionen der OAU beobachten sollen, werden zwei militärische Berater der Abteilung angeschlossen⁵⁵. Zusätzlich wurde beschlossen, innerhalb der politischen Sektion eine spezielle Wahlabteilung einzurichten, die sich allein Aufgaben im Bereich der Wahlbeobachtung widmet⁵⁶.

3. Finanzierung

Nach Ziffer 23 soll die Finanzierung durch einen *special fund* erfolgen. Dieser soll durch Finanzzuweisungen aus dem regulären OAU-Budget, durch freiwillige Zuwendungen der Mitgliedstaaten und aus anderen Quellen aus Afrika finanziert werden; auch Beiträge von außerhalb Afrikas werden akzeptiert, sofern sie nicht an Bedingungen geknüpft werden.

Ausgaben müssen nach Ziffer 23 der Deklaration vom Zentralorgan genehmigt werden.

In Übereinstimmung mit Ziffer 23 beschlossen die Außenminister der Mitgliedstaaten im November 1993 die Errichtung eines Friedensfonds⁵⁷ zur Finanzierung des neuen Mechanismus. Festgelegt wurde, daß 5% des OAU-Budgets zur Verfügung gestellt werden sollen, jedoch nicht weniger als US\$ 1 Million⁵⁸.

⁵⁴ Der Generalsekretär der OAU hatte sich an den Generalsekretär der UN gewandt. Der Beauftragte der UN, Generalmajor T.K. Dibuama, unterbreitete dem Generalsekretär der OAU im September 1993 seine Vorschläge ("Proposed Organization of a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution within the OAU"), auf die sich das Zentralorgan in seinen Beschlüssen unter anderem bezieht, Bericht 1994 (Anm.40), 4 f.

⁵⁵ *Ibid.*, 5 f.

⁵⁶ *Ibid.*, 6.

⁵⁷ Int. Afrikaforum (1994), 6; EA (1994), N.24, Z 277.

⁵⁸ Afr. Res. Bul. 1993, 11207 f., vgl. auch Bericht 1994 (Anm.40), 2 ff.

4. Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, insbesondere der UN

Gemäß Ziffer 24 soll der neue Mechanismus seine Aktivitäten mit anderen afrikanischen Organisationen sowie den Nachbarländern etwaiger Konfliktgebiete koordinieren. Die Kooperation mit der UN wird in Ziffer 25 angesprochen. Eine Zusammenarbeit wird vor allem auf dem Gebiet der *peace-keeping* Maßnahmen gefordert; aber auch bei anderen Aktivitäten soll der Mechanismus soweit notwendig auf die Ressourcen der UN hinsichtlich finanzieller, logistischer und militärischer Unterstützung zurückgreifen.

5. Bewertung

Mit dem Modell des neuen Mechanismus wurde eine für die OAU praktikable Lösung gefunden.

Im Unterschied zur Vermittlungs-, Vergleichs- und Schiedskommission kann der neue Mechanismus aufgrund der flexiblen Struktur des Zentralorgans wesentlich schneller und effektiver auf auftretende Streitigkeiten reagieren. Es ist deshalb zu hoffen, daß der Mechanismus auf mehr Akzeptanz der Mitgliedstaaten stößt. Anders als die Kommission ist er hierauf aber nicht ausschließlich angewiesen; er kann Maßnahmen zur Konfliktverhütung auch aus eigener Initiative ergreifen.

Neu ist vor allem, daß jetzt auch ein Eingreifen in interne Konflikte mit Zustimmung des betroffenen Staates möglich ist, wie das Beispiel Burundi⁵⁹ zeigt. Damit wird hier erstmalig explizit ausgesprochen, daß afrikanische Staaten ein Tätigwerden der OAU in einem internen Konflikt nicht mehr in jedem Fall als unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten des betroffenen Staates verstehen⁶⁰.

Institutionell wurde dadurch, daß auf die Mitgliedstaaten des Büros der Versammlung der Staats- und Regierungschefs zurückgegriffen wurde, die sensible Frage der Wahl der Mitglieder des Zentralorgans gelöst. Gleichzeitig war den Wünschen nach Rotation und gleicher regionaler Repräsentation der Staaten Genüge getan.

⁵⁹ Vgl. unten IV.

⁶⁰ Art. 3 der OAU-Charta legt das Prinzip der Nicht-Intervention in innere Angelegenheiten eines Staates fest; in diesem Zusammenhang wurde von einem "Diktat des Prinzips der Nicht-Intervention" gesprochen, Afr. Res. Bul. 1994, 11463.

Als größtes Problem wird sich wohl die Finanzschwäche der OAU herausstellen⁶¹. Prekär ist vor allem, daß zu Recht immer wieder betont wird, die Verhütung von Konflikten sei Voraussetzung für eine Verbesserung der sozio-ökonomischen Situation Afrikas, diese ihrerseits aber der Konfliktverhütung gerade entgegensteht. Damit wird für die Zukunft entscheidend sein, ob es der OAU gelingt, einen Ausweg aus diesem Teufelskreis zu finden.

III. Einzelne Aspekte

1. Rechtsgrundlage

Mit der Errichtung des Mechanismus hat die Versammlung der Staats- und Regierungschefs ein neues Organ geschaffen, das in der Charta nicht vorgesehen ist.

Bei der Ausgestaltung des neuen Mechanismus wurde zwar teilweise auf bereits bestehende Organe der OAU⁶² zurückgegriffen, aufgrund der grundverschiedenen Struktur und Arbeitsweise des neuen Mechanismus kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, daß hier nur diesen bereits bestehenden Organen neue Kompetenzen übertragen wurden.

Eine Kompetenz zur Schaffung neuer Organe – auch Nebenorgane⁶³ – findet sich in der Charta nicht. Nach Art. 8 der OAU-Charta kann die Versammlung der Staats- und Regierungschefs zwar Struktur, Funktionen und Handlungen der Organe überprüfen, dies bezieht sich jedoch lediglich auf bereits bestehende Organe. Auch Art. 8 i.V.m. Art. 20 der OAU-Charta, wonach die Versammlung der Staats- und Regierungschefs Spezialkommissionen (“specialized commissions”)⁶⁴ gründen kann, kommt als Rechtsgrundlage nicht in Frage. Diese Kommissionen sollen der Kooperation der Mitgliedstaaten durch Koordination, Harmonisation

⁶¹ Die Mitgliedstaaten sind mit ihren Beitragszahlungen stark im Rückstand, Ende 1993 hatten nur 5 Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen erfüllt, insgesamt betragen die Außenstände US\$ 70 Millionen. Für das Budget des Jahres 1992 wurden von vorgesehenen US\$ 24,5 Millionen nur US\$ 1,9 Millionen eingezahlt; Afr. Res. Bul. 1993, 11208.

⁶² Hinsichtlich der Auswahl der Staaten, die Mitglieder des Zentralorgans sind, wird auf das Büro der Versammlung der Staats- und Regierungschefs Bezug genommen; die Ausführung der Beschlüsse des Mechanismus liegen in der Hand des Generalsekretärs und des Generalsekretariats, vgl. oben II.2.

⁶³ Vgl. Art. 22, 29 der UN-Charta, wonach sowohl die Generalversammlung als auch der Sicherheitsrat Nebenorgane zur Unterstützung einsetzen kann.

⁶⁴ Vgl. Art. 20ff. der OAU-Charta.

und Integration der nationalen Politiken dienen⁶⁵; Ziel des neuen Mechanismus ist jedoch die Schaffung eines Rahmens zur Lösung von Sicherheitsfragen durch die OAU selbst und nicht die Harmonisierung der Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten.

Mit der Errichtung des Konfliktregelungsmechanismus durch die Versammlung der Staats- und Regierungschefs hat diese als oberstes Organ der OAU vielmehr ihre Befugnisse im Bereich der Streitbeilegung kraft ihrer Organisationsgewalt an diesen Mechanismus übertragen⁶⁶.

Die Zuständigkeit der Versammlung für den Bereich der Konfliktregelung wird in der Charta nicht ausdrücklich genannt⁶⁷. Die Versammlung der Staats- und Regierungschefs kann sich als oberstes Organ der OAU mit allen Aufgaben befassen, die der Verwirklichung der in der Charta festgelegten Ziele und Prinzipien dienen; Maßnahmen der Konfliktregelung sind hiervon erfaßt.

Aus den in der Präambel und in Art. 2 und 3 der Charta niedergelegten Zielen und Prinzipien wird deutlich, daß sich die OAU als afrikanisches System gegenseitiger Sicherheit und Zusammenarbeit versteht. Ein Hauptziel ist die Schaffung und Erhaltung von Frieden und Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent⁶⁸. So wird in der Präambel als Ziel der OAU die Schaffung und Erhaltung von Frieden und Sicherheit in ganz Afrika genannt⁶⁹. Art. 3 Ziffer 4 der Charta⁷⁰ schreibt ausdrücklich das Prinzip friedlicher Streitbeilegung fest. Nach Art. 19 der OAU-Charta wurde zu diesem Zweck zwar die Vermittlungs-, Vergleichs- und Schiedskommission errichtet, Art. 3 Ziffer 4 schreibt aber nicht die Verwirklichung des Prinzips durch ein bestimmtes Organ vor. Die Versammlung der Staats- und Regierungschefs ist damit für den Bereich der Konfliktregelung zuständig.

⁶⁵ Amate (Anm.10), 81, der die Kommissionen mit den Spezialagenturen im Rahmen der UN vergleicht; zur Bedeutung der Agenturen bezüglich wirtschaftlicher und sozialer Integration: *ibid.*, 476ff.; M. Wolfers, *Politics in the Organization of African Unity* (1976), 91ff.

⁶⁶ Zur Organisationsgewalt vgl. K. Ipsen, *Völkerrecht* (3. Aufl. 1990), 356; I. Seidl-Hohenveldern, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Organisationen* (4. Aufl. 1984), 227f.

⁶⁷ Die Kompetenz wird teilweise sogar bestritten. Nach Djiena Wembou (Anm.48), 739, kann die OAU in diesem Bereich mangels ausdrücklicher Regelung nicht tätig werden, für die Errichtung des neuen Mechanismus hätte hiernach die Charta geändert werden müssen.

⁶⁸ Matthies (Anm.19), 419f.

⁶⁹ Ziffer 2 der Deklaration ist insoweit wortgleich mit der Präambel.

⁷⁰ In Art. 3 Ziffer 4 der OAU-Charta heißt es: "... peaceful settlement of disputes by negotiation, mediation, conciliation or arbitration".

Das neu geschaffene Organ ist der Versammlung gegenüber rechen- schaftspflichtig⁷¹. Die generelle Aussage in Ziffer 15 der Deklaration, wo- nach der neue Mechanismus *peace-making* und *peace-building* Maßnah- men unter seiner Verantwortung beschließen kann, schließt nicht aus, daß der Versammlung der Staats- und Regierungschefs eine Kontrollfunktion zukommt.

Die Versammlung der Staats- und Regierungschefs kann sich hier damit auf ihre Organisationsgewalt beziehen. Die Einhaltung des Vertragsände- rungsverfahrens nach Art. 33 der Charta war somit zur Errichtung des neuen Mechanismus⁷² nicht erforderlich.

2. Vorbild ECOMOG?

In der Literatur wird mehrfach darauf hingewiesen, daß der neue Me- chanismus nach dem ECOMOG-Modell errichtet worden sei⁷³.

Die ECOWAS-Monitoring Group (ECOMOG) wurde mit Resolution vom 6./7. August 1990 durch ein sog. Standing Mediation Committee⁷⁴ errichtet. Das Komitee war zuvor im Mai 1990 aus Anlaß des Bürger- kriegs in Liberia durch die Staatsoberhäupter der Westafrikanischen Wirt- schaftsgemeinschaft (ECOWAS) gegründet worden, um sich mit den Konflikten in der Region zu beschäftigen⁷⁵. Ziel von ECOMOG, der ersten multilateralen Militärintervention afrikanischer Staaten⁷⁶, war es, den Bürgerkrieg in Liberia zu beenden und einer Destabilisierung der Re- gion vorzubeugen⁷⁷. ECOMOG ging hierbei über die klassischen Aufga-

⁷¹ Vgl. oben II.2a).

⁷² So Djiena Wembou (Anm.48), 738f., mit Hinweis auf die Delegationen Kame- runs, Sudans, Äthiopiens und Kongo, die das Problem der Rechtsgrundlage im Vorfeld problematisiert hatten, in der später erschienen Kurzfassung (Anm.48) geht er auf dieses Problem nicht mehr ein.

⁷³ L. Barret, The Cairo Declaration, in WA 3955, 12.–18.7.1993, 1197f., wonach ECOMOG einstimmig als Arbeitsmodell für den neuen Mechanismus angesehen würde; Nwokedi (Anm.24), 176; Bericht 1993 (Anm.7), Ziffer 133.

⁷⁴ Es wurde im Juli 1992 durch das Committee of the Five ersetzt.

⁷⁵ UN doc. S/21485 vom 10.8.1990 (Annex).

⁷⁶ Im Unterschied zum Tschad wurde hier erstmals Gewalt angewendet.

⁷⁷ Ausführlich zur Rolle von ECOMOG im Liberia-Konflikt: G. Nolte, Restoring Peace by Regional Action, International Legal Aspekts of the Liberian Conflict, in ZaöRV 53 (1993), 603ff.; J.O.C. Jonah, ECOMOG: A Successful Example of Peacemaking in the Third World, in: W. Kühne (Hrsg.), Blauhelme in einer turbulenten Welt (1994), 303ff.; E. Nwokedi, Regional Integration and Regional Security: ECOMOG, Nigeria and the Liberian Crisis (1992).

ben einer *peace-keeping operation* hinaus⁷⁸ und griff auch aktiv in Kampfhandlungen ein⁷⁹.

Nach Ziffern 15 und 16 der Deklaration der OAU ist die Entsendung eigener Truppen nur im Rahmen von Beobachtermissionen vorgesehen; für alle darüber hinausgehenden Maßnahmen – auch im Bereich des *peace-keeping* – soll auf die UN zurückgegriffen werden.

Auch wenn mittlerweile innerhalb der OAU über *peace-keeping operations* in geringem Umfang nachgedacht wird⁸⁰, so umfaßt doch das Mandat des neuen Mechanismus Aufgaben von Art und Umfang des Einsatzes von ECOMOG in Liberia gerade nicht. Als Vorbild für die Ausgestaltung des Mechanismus kann ECOMOG damit nicht herangezogen werden⁸¹, wohl aber zeigt ihr Einsatz, daß ein kollektives Handeln afrikanischer Staaten sogar im Bereich militärischer Intervention möglich ist⁸². Die ECOMOG-Erfahrung in Liberia trug damit sicherlich zur positiven Beurteilung der Erfolgchancen einer OAU-Initiative zur Konfliktverhütung bei.

IV. Anwendungsfälle des neuen Mechanismus

Bereits knapp zwei Monate nach seiner Errichtung wurde der neue Mechanismus erstmals auf die Probe gestellt.

Burundi

Am Morgen nach dem Putschversuch durch einige Militärs in Bujumbura, Burundi, am 21./22. Oktober 1993 trat das Zentralorgan auf diplomatischer Ebene zusammen und verurteilte in einer Resolution den versuchten Militärputsch gegen einen demokratisch gewählten Präsidenten. Die Putschisten wurden aufgefordert, ihr illegales Tun zu beenden⁸³. Eine Resolution, die in so deutlicher Weise in interne Konflikte eines Mitgliedstaates eingreift, ist ohne Beispiel in der Geschichte der OAU.

⁷⁸ Dennoch wurde hier immer von einer *peace-keeping operation* gesprochen.

⁷⁹ Nolte (Anm.77), 626 ff.

⁸⁰ Vgl. oben Anm. 40.

⁸¹ Die einzige Parallele zeigt sich in organisatorischer Hinsicht in der Übertragung der Behandlung von Sicherheitsfragen auf ein verkleinertes Entscheidungsorgan.

⁸² Der Präsident der Übergangsregierung in Liberia, Sawyer, machte dies anlässlich der 27. Versammlung der Staats- und Regierungschefs vom 3.–5.6.1991 in Abuja deutlich: "... the Republic of Liberia supports the call for the establishment of regional defence organs: ECOMOG is a good start", Jona h (Anm.77), 313.

⁸³ Zum Folgenden ausführlich: Djiena Wembou (Anm.48), 735 f.

Der Generalsekretär der OAU wandte sich drei Tage später an den Sicherheitsrat der UN, der die Resolution der OAU unterstützte und beschloß, einen Beobachter nach Bujumbura zu entsenden.

Die OAU ihrerseits war bereits mit einem Sonderbotschafter, dem senegalesischen Botschafter, Louis Papa Fall, in Burundi vertreten. In der Folge untersuchte eine Untersuchungskommission der OAU unter der Leitung des Generalsekretärs die Vorfälle in Bujumbura. Im November 1993 beschloß die Außenministerkonferenz der OAU die Entsendung von 180 militärischen und 20 zivilen Beobachtern (Observer Mission in Burundi/OMIB)⁸⁴. Die Mission wurde für zunächst 6 Monate mit dem Ziel, "to establish a system of protection and observation to restore confidence in the country"⁸⁵, errichtet. Ihr Mandat wurde während der 30. Versammlung der Staats- und Regierungschefs ab dem 17. Juni 1994 um weitere drei Monate verlängert⁸⁶.

Damit hatte der neue Mechanismus bereits wenige Monate nach der Errichtung seine Arbeitsfähigkeit unter Beweis gestellt.

Ruanda

Eine weitere Bewährungsprobe waren die Ereignisse in Ruanda.

Die OAU war hier bereits seit August 1992 durch eine Beobachtergruppe vertreten⁸⁷, die mit Einführung des neuen Mechanismus unter dessen Verantwortung fiel.

Entsprechend des Arusha-Peace-Agreement sollte die afrikanische Truppe durch eine internationale Friedenstruppe ersetzt werden. Dementsprechend setzte der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 872 vom 5. Oktober 1993 die United Nations Assistance Mission for Ruanda (UNAMIR) ein, in die die OAU-Beobachtergruppe integriert wurde⁸⁸.

⁸⁴ Afr. Res. Bul. 1993, 11207; aufgrund heftiger Proteste im Land verspätete sich der ursprünglich für Dezember 1993 vorgesehene Einsatz auf April 1994; die Truppenstärke wurde von 180 auf 47 militärische Beobachter verringert. Oppositionsparteien hatten geltend gemacht, die Mission verletze die Souveränität des Landes, Keesing's 40 (1994), 39805, 39900, 39945.

⁸⁵ Afr. Res. Bul. 1993, 11233.

⁸⁶ Afr. Res. Bul. 1994, 11476.

⁸⁷ Siehe oben I.

⁸⁸ Ziffer 4 der Resolution: "Welcomes the efforts and the cooperation of the OAU in helping to implement the Arusha Peace Agreement, in particular the integration of the Neutral Military Observer Group (NMOG II) within UNAMIR", S/RES/872(1993).

Die Rolle der Beobachtergruppe in Ruanda wurde als Erfolg des neuen Mechanismus gewertet⁸⁹.

Zum offenen Konflikt zwischen extremistischen Regierungstruppen und den Rebellen der RPF kam es in Ruanda nach dem Tod der Präsidenten Burundis und Ruandas bei einem Flugzeugabsturz am 6. April 1994, in dessen Folge vor allem von seiten der Regierungstruppen Massaker verübt wurden. Die Zahl der Todesopfer wird auf über 500.000 geschätzt⁹⁰.

Rufe der OAU nach einer Beendigung der Kämpfe und Verhandlungsversuche wurden von den Streitparteien weitgehend ignoriert⁹¹. Innerhalb der OAU setzte sich jedoch bald die Einsicht durch, daß es sich hier um einen Konflikt handele, dessen Ausmaß die Ressourcen der OAU übersteige und daß man deshalb auf die UN angewiesen sei⁹².

Mehrere Mitgliedstaaten der OAU waren bereit, der UN Truppen zur Verfügung zu stellen, als Frankreich im Juni 1994 auf der Grundlage von UN-Resolution 929⁹³ in Ruanda intervenierte. Aufgrund der zweifelhaften Rolle Frankreichs verweigerte die OAU jede Unterstützung dieser Operation⁹⁴; die OAU scheint sich aber in Zukunft an UNAMIR mit Truppen aus zehn Mitgliedstaaten beteiligen zu wollen⁹⁵.

⁸⁹ S. Stearns, Ruanda – An Uneasy Peace, in Africa Report January/February 1994, 32ff., 35.

⁹⁰ Keesing's 40 (1994), 40038.

⁹¹ Afr. Res. Bul. 1994, 11413; der Sicherheitsrat spricht in Resolution 918 diese Versuche an: "... commending the efforts of the OAU and its organs ... in providing diplomatic, political, humanitarian support for the implementation of the relevant resolutions of the council ...", UN doc. S/Res/918 vom 16.5.1994.

⁹² So der Generalsekretär der OAU in einem Brief an den Generalsekretär der UN: "... since the United Nations is already engaged in Ruanda; the accent should be put on strengthening and expanding that engagement instead of transferring responsibilities elsewhere. Besides, the magnitude of the tragedy in that country requires that kind of coordination and resources which can effectively be sustained only through a global network such as the United Nations ...", zitiert nach: Afr. Res. Bul. 1994, 11424.

⁹³ Resolution des Sicherheitsrats Nr.929, UN doc. S/Res/929 vom 22.6.1994. Die Resolution wurde mit 5 Enthaltungen (Brasilien, China, Neuseeland, Nigeria und Pakistan) ohne Gegenstimme angenommen.

⁹⁴ Afr. Res. Bul. 1994, 11483; Bezug genommen wurde hierbei auf vorhergehende Interventionen Frankreichs (Zaire 1977/78, Tschad in den achtziger Jahren, Ruanda 1990) die auch französische Interessen verteidigen sollten, vgl. auch Nwokedi (Anm.24), 172. Stimmen im Sicherheitsrat hatten Zweifel über die Motive Frankreichs geäußert. Die frühere Kolonialmacht hatte die Regierung in der Vergangenheit zu offensichtlich unterstützt, als daß ihr nunmehr zugetraut wurde, in dem Konflikt eine neutrale Rolle zu spielen, Le Monde, 24.6.1994, 5.

⁹⁵ Dies wurde als Ergebnis der dritten Sitzung des Zentralorgans auf ministerieller Ebene bekannt. Die 5000-Mann starke Truppe soll von Äthiopien, Ghana, Kongo, Ma-

Ein Tätigwerden des neuen Mechanismus mußte in Ruanda schon am Ausmaß des Konflikts scheitern. In Übereinstimmung mit Ziffer 16 der Deklaration berief sich die OAU hier auf das Einschreiten der UN, die aber ihrerseits überfordert schien.

Bemerkenswert ist, daß sich die Lage in Burundi trotz vergleichbarer ethnischer Konstellationen bis September 1994 nur in geringerem Ausmaß verschärfte⁹⁶, Maßnahmen der Konfliktverhütung mögen hierbei eine Rolle gespielt haben.

V. Ausblick

Anläßlich der 30. Versammlung der Staats- und Regierungschefs vom 13.–15. Juni 1994 in Tunis war, auch unter dem Eindruck der erfolgreichen Bekämpfung der Apartheid in Südafrika⁹⁷, von einer Renaissance der OAU die Rede. Ägyptens Präsident Mubarak machte in der Eröffnungsrede deutlich, daß Afrika durch die Errichtung des Konfliktregelungsmechanismus sowie eines Friedensfonds zur Finanzierung desselben die Zügel für seine politische Zukunft in die Hand genommen habe. Das Diktat der Nichtintervention in innere Angelegenheiten eines Staates habe Afrika bisher daran gehindert, eigene Antworten auf seine Probleme zu finden. Der Erfolg von ECOWAS in Liberia habe jedoch gezeigt, daß eine afrikanische Friedenstruppe aufgestellt werden könne und afrikanische Probleme nicht mit der Hilfe Washingtons gelöst werden müßten⁹⁸.

Auch wenn gerade dies durch den neuen Mechanismus nicht vorgesehen ist, so hat doch die Erfahrung in Liberia zu einem neuen afrikanischen Selbstvertrauen geführt.

Diese Aufbruchstimmung wird sicherlich zum Erfolg des neuen Konfliktregelungsmechanismus beitragen; eine wesentlich höhere Akzeptanz der Mitgliedstaaten und eine Struktur, die eine schnelle und effektive Reaktion auf auftretende Konfliktfälle ermöglicht, dürften ihm das Schicksal seines Vorgängers ersparen.

lawi, Mali, Nigeria, Senegal, Tunesien, Zambia und Zimbabwe gestellt werden; WA 4011, 15.–21.8.1994, 1436.

⁹⁶ Die Lage in Burundi wird aber sehr kritisch beurteilt, "... if anyone needs the OAU mechanism for pre-empting a conflict and defusing it, Burundi does", Afr. Res. Bul. 1993, 11482.

⁹⁷ Ein Ad-hoc Komitee der Staats- und Regierungschefs der OAU hatte hier zur Vermittlung beigetragen; vgl. CM/Res.1444 (LVIII) Rev.1 in UN-doc A/48/322, 5ff.

⁹⁸ Auszüge in: Afr. Res. Bul. 1994, 11463.

The New Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution of the OAU

The Assembly of Heads of State and Government of the OAU adopted at their twenty-ninth ordinary session in Cairo from 28 to 30 June 1993 a Declaration on the Establishment within the OAU of a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution.

In Art. 19 the Charta of the OAU provides for the establishment of a Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration, which was created in 1964. Due to its non-acceptance by the member states, the Commission has been dormant ever since.

In fact OAU dispute settlement has been carried out without exception on an *ad hoc* basis. This was supposed to offer the advantage of much greater flexibility than the formalised procedures of the Commission. The new Mechanism is thus another attempt to institutionalise OAU dispute settlement. It is, for the first time, intended to deal with all conflicts on the African continent, which implies also internal conflicts.

The mandate of the new Mechanism is limited. In line with African tradition it has as a primary objective the anticipation and prevention of conflicts. Although civil or military observer groups may be deployed to a limited scope and duration, the assistance of the UN will be sought in any case of degeneration of a conflict. This is expressly envisaged in outline as far as peace-keeping operations are concerned, which the OAU regards as far too demanding in terms of finance and resources to be undertaken by itself.

The Mechanism is built around a Central Organ with the Secretary General and the Secretariat as its operational arm. The Central Organ is responsible to the Assembly of Heads of State and Government. It functions at three levels (Heads of State and Government, ministers, diplomats) which are hierarchically organized, thus seeking to ensure an effective and flexible response to any outbreak of conflict.

The Declaration also contains provisions on the role of the Secretary General, the financing of the Mechanism and the question of cooperation with other international or regional organizations, especially the UN.

The Assembly of Heads of State and Government established the new Mechanism on the basis of its organizational power. The competence regarding conflict settlement of the Assembly, as the main organ of the OAU, is contained in the preamble of the Charter as well as in its General Principles.

⁹⁹ Summary by the author.

Some authors have pointed out that the peace-keeping operation of ECO-MOG in Liberia can be regarded as a model for African action in dispute settlement and thus also for the organization of conflict resolution on the OAU level, but a closer look at the mandate of the new Mechanism shows that such a kind of operation is expressly not covered by it. Nevertheless this experience demonstrated that collective intervention on an African level is possible and therefore had a positive impact on the acceptance of the new Mechanism.

The new Mechanism has already reacted to conflicts in Burundi and Ruanda.

The 30th ordinary session of the Heads of State and Government held in June 1994 in Tunis was widely hailed as the beginning of an African renaissance. It was stated that by setting up the new Mechanism Africa has regained control of its own political destiny as regards dispute settlement. With a positive acceptance on the part of the member states as well as a flexible structure which allows speedy and effective resolution of conflicts, the new Mechanism seems more likely to succeed than its predecessor.

Anhang:

Declaration of the Assembly of Heads of State and Government on the Establishment within the OAU of a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution

We, the Heads of State and Government of the Organization of African Unity, meeting in our Twenty-ninth Ordinary Session in Cairo, Egypt, from 28 to 30 June 1993, having considered the situations of conflict on our Continent and recalling the Declaration we adopted on 11th July 1990, on the Political and Socio-Economic Situation in Africa and the Fundamental Changes Taking Place in the World, declare as follows:

1. In May 1963, when the Founding Fathers met in Addis Ababa, Ethiopia, to found the Organization of African Unity, they were guided by their collective conviction that freedom, equality, justice and dignity are legitimate aspirations of the African peoples, and by their desire to harness the natural and human resources for the advancement of the Continent in all spheres of human endeavour. The Founding Fathers were inspired by an equally common determination to promote understanding between the African peoples and co-operation among the African States, and to rekindle the aspirations of the African people for brother-

hood and solidarity in a larger unity transcending linguistic, ideological, ethnic and national differences.

2. The Founding Fathers were fully convinced that to achieve these lofty objectives, conditions for peace and security must be established and maintained.

3. It was with this overriding conviction, and guided also by the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights, that our countries began on the arduous task of meeting the triple challenge of decolonization, economic development and maintenance of peace and security.

4. Today, thirty years later, we can look back with pride at the achievements which the Organization of African Unity has been able to make against heavy odds and the many obstacles it has had to surmount.

5. The ranks of independent countries have been strengthened; and the membership of the OAU has increased from thirty-two at its founding to fifty-two today. The frontiers of freedom in Africa have been pushed to the doors of Apartheid South Africa. And even there, significant progress has been made; and we have reasonable cause for optimism that we shall soon see the total eradication of the remaining vestiges of colonialism, racism, racial discrimination and apartheid.

6. We, however, continue to be faced by the daunting dual challenge of economic development and democratic transformation. Our countries have made tremendous efforts both individually and collectively to arrest and reverse the decline in our economies. Notwithstanding the many serious difficulties they have encountered, and the magnitude of what remains to be done, appreciable progress has been made in the social and economic fields.

7. The socio-economic situation on our Continent remains nonetheless in a precarious state. Factors including poverty, deterioration of the terms of trade, plummeting prices of the commodities we produce, the excruciating external indebtedness and the resultant reverse flow of resources have combined to undermine the ability of our countries to provide for the basic needs of our people. In some cases, this situation has been further compounded by external political factors.

8. We do recognize, however, that there have also been certain internal human factors and policies which have negatively contributed to the present state of affairs on the Continent.

9. No single internal factor has contributed more to the present socio-economic problems on the Continent than the scourge of conflicts within and between our countries. They have brought about death and human suffering, engendered hate and divided nations and families. Conflicts have forced millions of our people into a drifting life as refugees and internally displaced persons, deprived of their means of livelihood, human dignity and hope. Conflicts have gobbled-up scarce resources, and undermined the ability of our countries to address the many compelling needs of our people.

10. While reaffirming our commitment to the Declaration on the Political and Socio-Economic Situation in Africa and the Fundamental Changes Taking Place in the World which we adopted during the 26th Session of our Assembly, in Addis Ababa, in July 1990, we renew our determination to work in concert in the search for speedy and peaceful resolution to all the conflicts in Africa.

11. In June last year at the Twenty-eighth meeting of our Assembly in Dakar-Senegal, we decided in principle to establish within the OAU, and in keeping with the principles and objectives of the Charter of the Organization, a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution. We took that decision against the background of the history of many prolonged and destructive conflicts on our continent and of our limited success at finding lasting solutions to them, notwithstanding the many efforts we and our predecessors had expended. In so doing, we were also guided by our determination to ensure that Africa through the Organization of African Unity plays a central role in bringing about peace and stability on the Continent.

12. We saw in the establishment of such a Mechanism the opportunity to bring to the processes of dealing with conflicts on our continent a new institutional dynamism, enabling speedy action to prevent or manage and ultimately resolve conflicts when and where they occur.

13. Now, having considered the report on the Mechanism prepared by the Secretary General pursuant to our decision on the principle of its creation, we hereby establish, within the OAU, a Mechanism for preventing, managing and resolving conflicts in Africa.

14. The Mechanism will be guided by the objectives and principles of the OAU Charter; in particular, the sovereign equality of Member States, non-interference in the internal affairs of States, the respect of the sovereignty and territorial integrity of Member States, their inalienable right to independent existence, the peaceful settlement of disputes as well as the inviolability of borders inherited from colonialism. It will also function on the basis of the Consent and the co-operation of the parties to a conflict.

15. The Mechanisms will have as a primary objective, the anticipation and prevention of conflicts. In circumstances where conflicts have occurred, it will be its responsibility to undertake peace-making and peace-building functions in order to facilitate the resolution of these conflicts. In this respect, civilian and military missions of observation and monitoring of limited scope and duration may be mounted and deployed. In setting these objectives, we are fully convinced that prompt and decisive action in these spheres will, in the first instance, prevent the emergence of conflicts, and where they do inevitably occur, stop them from degenerating into intense or generalized conflicts. Emphasis on anticipatory and preventive measures, and concerted action in peace-making and peace-building will obviate the need to resort to the complex and resource-demanding peace-keeping operations, which our countries will find difficult to finance.

16. However, in the event that conflicts degenerate to the extent of requiring collective international intervention and policing, the assistance or where appropriate the services of the United Nations will be sought under the general terms of its Charter. In this instance, our respective countries will examine ways and modalities through which they can make practical contribution to such a United Nations undertaking and participate effectively in the peace-keeping operations in Africa.

17. The Mechanism will be built around a Central Organ with the Secretary General and the Secretariat as its operational arm.

18. The Central Organ of the Mechanism shall be composed of the States members of the Bureau of the Assembly of Heads of State and Government elected annually, bearing in mind the principles of equitable regional representation and rotation. In order to ensure continuity, the States of the outgoing Chairman and (where known) the incoming Chairman shall also be members of the Central Organ. In between Ordinary Sessions of the Assembly, it will assume overall direction and co-ordinate the activities of the Mechanisms.

19. The Central Organ shall function at the level of Heads of State as well as that of Ministers and Ambassadors accredited to the OAU or duly authorized representatives. It may, where necessary, seek the participation of other OAU Member States in its deliberations particularly, the neighbouring countries. It may also seek, from within the Continent, such military, legal and other forms of expertise as it may require in the performance of its functions.

20. The proceedings of the Central Organ shall be governed by the pertinent Rules of Procedure of the Assembly of Heads of State and Government. The Central Organ shall be convened by the Chairman or at the request of the Secretary General or any Member State. It will meet at least once a year at the level of Heads of State and Government; twice a year at the Ministerial level; and once a month at Ambassadorial and duly authorized representatives level. The quorum of the Central Organ shall be two thirds of its members. In deciding on its recommendations and without prejudice to the decision-making methods provided for in the Rules of Procedure of the Assembly of Heads of State and Government, it shall generally be guided by the principle of consensus. The Central Organ shall report on its activities to the Assembly of Heads of State and Government.

21. The venue of its meetings shall ordinarily be at the Headquarters of the Organization. Meetings may also be held elsewhere if so decided through consultations among its members. The provisional agenda of the Central Organ shall be prepared by the Secretary General in consultation with the Chairman.

22. The Secretary General shall, under the authority of the Central Organ and in consultation with the parties involved in the conflict, deploy efforts and take all appropriate initiatives to prevent, manage and resolve conflicts. To this end,

the Secretary General shall rely upon the human and material resources available at the General Secretariat. Accordingly, we direct the Council of Ministers, in consultation with the Secretary General, to examine ways and means in which the capacity within the General Secretariat can be built and brought to a level commensurate with the magnitude of the tasks at hand and the responsibilities expected of the Organization. In his efforts, the Secretary General may also resort to eminent African personalities in consultation with the Authorities of their countries of origin. Where necessary, he may make use of other relevant expertise, send special envoys or special representatives as well as despatch fact-finding missions to conflict areas.

23. A special Fund governed by the relevant OAU Financial Rules and Regulations shall be established for the purpose of providing financial resources to support exclusively the OAU operational activities relating to conflict management and resolution. It will be made up of financial appropriations from the regular budget of the OAU, voluntary contributions from Member States as well as from other sources within Africa. The Secretary General may, with the consent of the Central Organ, and in conformity with the principles and objectives of the OAU Charter, also accept voluntary contributions from sources outside Africa. Disbursement from the Special Fund shall be subject to the approval of the Central Organ.

24. Within the context of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution, the OAU shall closely coordinate its activities with the African regional and sub-regional organizations and shall cooperate as appropriate with the neighbouring countries with respect to conflicts which may arise in the different sub-regions of the Continent.

25. The OAU shall also co-operate and work closely with the United Nations not only with regard to issues relating to peace-making but, and especially, also those relating to peace-keeping. Where necessary, recourse will be had to the United Nations to provide the necessary financial, logistical and military support for the OAU's activities in Conflict Prevention, Management and Resolution in Africa in keeping with the provisions of Chapter VIII of the UN Charter on the role of regional organizations in the maintenance of international peace and security. In the like manner, the Secretary General of the OAU shall maintain close co-operation with other international organizations.

(Reservations by Sudan and Eritrea)