

Regionalorganisationen

OAS, AU und ASEAN – Regionalorganisationen jenseits Europas zwischen Völkerrecht und Blockfreiheit

Darius Pscherer

Die Maßnahmen der Europäischen Union gegen den russischen Angriffskrieg waren direkt und umfassend: Sanktionspakete gegen Russland, Finanzhilfen für die Ukraine und ein beschleunigter Asylmechanismus. Während die EU also wenig Zweifel an ihrer außenpolitischen Linie lässt, ist die Positionierung anderer Regionalorganisationen weitaus undurchsichtiger. Daran anknüpfend analysiert der folgende Beitrag die verschiedenen Maßnahmen und Strategien dreier außereuropäischer Regionalorganisationen im Hinblick auf den Ukrainekrieg: der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), der Afrikanischen Union (AU) und des Verbands Südostasiatischer Staaten (ASEAN).

1 Organisation Amerikanischer Staaten – Resolutionen ohne Wirkung?

In Reaktion auf die russische Invasion positionierte sich die OAS im Vergleich zu anderen Regionalorganisationen außerhalb des Westens entschieden gegen den Angriffskrieg. Nahezu alle ihre Repräsentantinnen und Repräsentanten sowie Organe – einschließlich Generalsekretäre, Ständiger Rat und Generalversammlung – kritisierten den Krieg in öffentlichen Statements und Resolutionen scharf. Bereits am Tag nach dem Einmarsch des russischen Militärs ratifizierten die Mitgliedsstaaten eine Deklaration des Ständigen Rates der OAS zur Verurteilung des russischen Angriffs. Der Wortlaut der Deklaration macht auch den Kampf um die politische Deutungshoheit angesichts russischer Propaganda deutlich. Die russische Invasion wird als »gesetzeswidrig, ungerechtfertigt und nicht provoziert«¹ bezeichnet, was als direkte Antwort auf das Narrativ des Kremls gewertet werden kann, der bekanntermaßen die NATO-Osterweiterung als kriegsverursachende Provokation und eine scheinbar notwendige Entnazifizierung als Rechtfertigung für den Krieg darstellt. Im März 2022 bekräftigte der Ständige Rat seine Position mit Verabschiedung der rechtlich bindenden Resolution 1192. Einen Monat später beschlossen die Mitgliedsstaaten, den Beobachterstatus Russlands bei der OAS aufzuheben (Resolution 1195). Im Oktober 2022 folgte die Generalversamm-

1 OAS, Permanent Council 2022a: 3, Übersetzung d. Verf.

lung mit einer inhaltlich ähnlichen Deklaration. Die Argumente der Resolutionen umfassen hauptsächlich legalistische Verweise auf die einschlägigen Verträge des internationalen Völkerrechts. Unter Berufung auf das Verbot militärischer Aggression kritisieren die Mitgliedsstaaten insbesondere die Missachtung der Souveränität und territorialen Integrität der Ukraine. Konsequenterweise verurteilen die Unterzeichnerstaaten auch die russische Anerkennung der Republiken Donezk und Luhansk als illegalen Akt ohne völkerrechtliche Gültigkeit. Neben einem Appell zur Achtung der Menschenrechte wird auch der Bruch des humanitären Völkerrechts angeprangert, insbesondere die Tötung von Zivilistinnen und Zivilisten, die Misshandlung und Folter Kriegsgefangener sowie sexuelle Gewalt durch russische Soldaten.

Resolutionen und Deklarationen der OAS benötigen keinen Konsens und können bereits mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden. Die Analyse des Abstimmungsverhaltens zeigt, dass die verurteilende Haltung der Resolutionen nicht von allen Ländern mitgetragen wird. Bedeutende Mitgliedsstaaten wie Argentinien, Mexiko oder Honduras haben ihre Unterstützung teilweise, Brasilien und Bolivien sogar vollständig entsagt. Die Sitzungsprotokolle zeigen, dass die Begründungen für die ablehnende Haltung jener Mitgliedsstaaten einem insgesamt ähnlichen Argumentationsmuster folgen. Der Repräsentant der karibischen Inselgruppe St. Vincent und die Grenadinen steht stellvertretend für diese Position, indem er betont, »dass unsere Ablehnung nicht dem Inhalt der Resolution an sich gilt, sondern der Missachtung der fundamentalen Prinzipien, Gleich-

behandlung und Kohärenz durch anwesende Staaten«² – ein Fingerzeig in Richtung Washington und seine vergangenen Völkerrechtsbrüche, die sich auch gegen OAS-Mitglieder richteten. Kontroversen und Spaltungstendenzen sind in der OAS nicht unüblich. Insbesondere linksgerichtete Regierungen Lateinamerikas prangerten des Öfteren einen unverhältnismäßigen Einfluss der USA auf die Organisation an. Auffällig ist in diesem Kontext, dass Kuba, Nicaragua und Venezuela – traditionell enge Verbündete Russlands – aus der OAS ausgetreten sind oder suspendiert wurden.

Vordergründig scheint sich die OAS eindeutig gegen Russland zu positionieren. Im Hintergrund gibt es jedoch inhaltliche Differenzen, die weniger auf fehlende Solidarität mit der Ukraine als auf die Beteiligung der USA an diesem Konflikt und an anderen Konflikten zurückzuführen ist. So verbleibt die OAS letztendlich beim kleinsten gemeinsamen Nenner: Resolutionen mit den erwartbaren Verweisen auf internationales Völkerrecht, die in legaler und moralischer Hinsicht korrekt sein mögen, jedoch angesichts der bereits vorhandenen Resolutionen der UN-Generalversammlung eine unübersehbare Redundanz darstellen und politisch eine annehmbar schwache Wirksamkeit entfalten werden.

2 OAS, Permanent Council 2022b, Übersetzung d. Verf.

2 Afrikanische Union – pragmatische Blockfreiheit

Im internationalen Vergleich reagierten die Afrikanische Union (AU) und ihre Mitgliedsstaaten betont zurückhaltend auf die russische Invasion. Multilaterale Resolutionen, die den Völkerrechtsbruch anprangern oder gar sanktionieren, wurden bisher nicht verabschiedet. Auch das Abstimmungsverhalten der AU-Mitgliedsstaaten bei der UN-Resolution ES-11/1 zur Verurteilung des russischen Angriffskrieges besticht nicht durch Konsens. So entfiel knapp die Hälfte der 35 Enthaltungen auf AU-Mitgliedsstaaten. Eine weitläufig vorgebrachte Antwort westlicher Politikerinnen und Politiker sowie Medienvertreterinnen und Medienvertreter auf die Frage nach den Ursachen für diese Haltung macht den geopolitischen Einfluss Russlands für das Abstimmungsverhalten verantwortlich. Diese Begründung mag zwar in spezifischen Fällen korrekt sein, bietet jedoch nur eine sehr eindimensionale Erklärung. Analytinnen und Analysten mehrerer afrikanischer Wissenschaftsinstitute, wie des *African Institute of Security Studies*, interpretieren die Enthaltungen afrikanischer Staaten hingegen als Weiterführung der politischen Prinzipien der Bewegung Blockfreier Staaten.³ Diese Position spiegelt sich auch in den Statements des AU-Vorsitzenden Macky Sall und des Vorsitzenden der AU-Kommission Moussa Faki Mahamat wider. Während sich die OAS-Resolutionen ausschließlich an Russland richten, fordern die Vorsitzenden der AU beide

3 Handy/Djilo 2022.

Parteien zu einem unmittelbaren Waffenstillstand und zum Beginn politischer Verhandlungen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen auf. Des Weiteren sticht ins Auge, dass neben dem Appell an Russland, die Souveränität der Ukraine zu respektieren, auch »jeder regionale oder internationale Akteur« zur Achtung des Völkerrechts aufgefordert wird.⁴ Dieses Argument wird von mehreren AU-Mitgliedsstaaten vertreten und beruht auf dem Vorwurf der Doppelmoral westlicher Staaten bei der Anwendung völkerrechtlicher Standards, der auch von einigen OAS-Mitgliedern vertreten wird. Ein Staatssekretär des südafrikanischen Außenministeriums erklärte die neutrale Haltung seines Landes mit der kritischen Frage nach der Verhältnismäßigkeit angesichts nicht geahndeter völkerrechtswidriger Kriege im Jemen, im Irak oder in Libyen.⁵ Einerseits Russland mit Sanktionen und moralischer Abwertung zu begegnen, während andererseits völkerrechtswidrige Kriege westlicher Staaten und deren Verbündeter ungesühnt bleiben, entbehre jeder Kohärenz.

Ein weiterer Grund für die zurückhaltende außenpolitische Linie der AU und ihrer Mitglieder kann im pragmatischen Ansatz zum Schutz nationaler Interessen gesehen werden. In diesem Kontext spielen insbesondere Getreideimporte, respektive die nationale Lebensmittelsicherheit, eine entscheidende Rolle. Sowohl die Ukraine als auch Russland sind wichtige Exporteure

4 African Union 2022: 1, Übersetzung d. Verf.

5 Monyela 2022.

im globalen Düngemittel- und Getreidehandel. Gemeinsam kontrollieren die beiden Staaten ca. 35 Prozent der Weizen-, 25 Prozent der Gersten-, 75 Prozent der Sonnenblumenöl- und 20 Prozent der Maisexporte weltweit. Ein nennenswerter Teil dieser Lebensmittel geht auch in die AU-Mitgliedsstaaten. Insbesondere Ägypten (mit 50 Prozent), Tunesien (mit 40 Prozent) und der Sudan (mit 35 Prozent) sind von Importen aus der Ukraine und Russland abhängig.⁶

Angesichts dieser Risiken für die Ernährungssicherheit der eigenen Bevölkerung erscheint es rational, dass die außenpolitische Linie der AU in besonderer Weise auf Deeskalation und Zurückhaltung ausgerichtet ist. Konfrontative Maßnahmen gegenüber einer der Konfliktparteien durch moralische Verurteilung oder gar wirtschaftliche Sanktionen (die bisher von keinem AU-Mitglied verhängt wurden) schwächen die diplomatische Verhandlungsposition. Deren Bedeutung offenbarte sich auch beim Besuch des AU-Vorsitzenden Macky Sall beim russischen Präsidenten Wladimir Putin im Juni 2022. Das Büro des AU-Vorsitzenden ließ bereits vor dem Treffen verlautbaren, dass die Ausfuhren ukrainischen Getreides das primäre Anliegen seien. Im Kontext des Treffens kritisierte Sall die westlichen Sanktionen bzw. den Ausschluss Russlands vom internationalen Zahlungssystem SWIFT. Zumindest für alle Lebensmittelexporte solle das Verbot aufgehoben werden, um einerseits die Versorgungssicherheit zu gewährleisten und andererseits den Preisanstieg

6 Bouët et al. 2022: 10.

bei Agrarprodukten zu dämpfen. Ähnliche Verlautbarungen waren aus dem Kreml zu vernehmen. Die Tatsache, dass einige Wochen darauf ein Abkommen zwischen beiden Konfliktparteien zur Ausfuhr der Getreidelieferungen unter Vermittlung der Türkei und der Vereinten Nationen geschlossen wurde, kann durchaus auch als außenpolitischer Erfolg der AU gewertet werden und wurde folgerichtig von ihren Mitgliedsstaaten begrüßt. Hieran zeigt sich, dass die Position der Blockfreiheit und Neutralität auch dem Schutz eigener außenpolitischer Interessen dienen kann.

3 ASEAN als unparteiischer Vermittler?

Wie die OAS und noch deutlicher die AU repräsentiert auch der Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN) eine Mehrstimmigkeit in der Bewertung des Ukrainekrieges. Die inhaltliche Bruchlinie offenbarte sich beispielsweise im Abschlusscommuniqué eines EU-ASEAN-Treffens im Dezember 2022, da statt einer Konsensentscheidung nur die »meisten Mitglieder« den Krieg verurteilten.⁷ Auf der einen Seite stehen mit Laos und Vietnam zwei traditionell enge Verbündete Russlands. Beide Länder waren auch die einzigen ASEAN-Mitglieder, die sich im Rahmen der UN-Resolutionen enthielten. Singapur wiederum stellt den anderen Pol dar, da es als eines der wenigen Län-

7 Council of the European Union 2022: 14.

der außerhalb des Westens wirtschaftliche Sanktionen gegen Russland verhängte. Zwischen diesen beiden Extremen verteilen sich die Positionen der übrigen Staaten, wie beispielsweise die Position der Philippinen, die sich trotz ihrer engen militärischen Partnerschaft mit den USA als »neutral« bezeichnen.

In den ersten zwei Monaten nach Kriegsbeginn veröffentlichten die Außenminister der ASEAN-Staaten drei kurze Stellungnahmen mit Bezug auf die Ukraine. Darin forderten sie einerseits die Einhaltung des Völkerrechts und der UN-Charta, andererseits verurteilten sie den russischen Angriffskrieg jedoch nicht explizit und bezeichneten ihn nicht als Invasion oder militärische Aggression.⁸ Der kleine rhetorische Unterschied, dass die Aufforderung zu militärischer Zurückhaltung nicht direkt an Russland, sondern an »alle relevanten Akteure« adressiert wurde, mag aufgrund der Offensichtlichkeit des Kriegsgeschehens nur diplomatische Finesse sein. Dennoch offenbart sich hier eine Parallele zur kritischen Haltung der AU, die ebenfalls die Einhaltung des Völkerrechts von *allen* Staaten einfordert.

Nennenswert, weil im Vergleich zu anderen Regionalorganisationen einzigartig, sind die Vorschläge und diplomatischen Vorstöße der ASEAN-Außenminister. Wiederholt betonten sie, dass noch immer »Raum für friedlichen Dialog«⁹ vorhanden sei, um der Gefahr eines fortschreitenden sicherheitspoliti-

8 ASEAN 2022a: 1.

9 ASEAN 2022b: 1, Übersetzung d. Verf.

schen Kontrollverlustes entgegenzuwirken. Neben dieser Aufforderung zu Friedensverhandlungen, deren Erwähnung in den OAS-Resolutionen keinen Platz gefunden hat, bieten die ASEAN-Mitglieder darüber hinaus die eigene Unterstützung für diesen Prozess an. Ein unparteiischer Vermittler, dessen Rolle im besten Falle von neutralen Drittstaaten oder Staatenbündnissen ausgefüllt wird, könnte das Fundament einer politischen Verhandlungslösung bilden. Dementsprechend könnten die südostasiatischen Staaten durchaus eine effektive Unterstützung für die Lösung des Konfliktes bieten – die Ernsthaftigkeit des Angebots und den Willen der Konfliktparteien vorausgesetzt.

4 Die Suche nach Konsens

Die Analyse der außereuropäischen Regionalorganisationen offenbart die Herausforderungen bei der Entwicklung einer gemeinsamen Linie im Ukrainekrieg. Unter deren Mitgliedsstaaten herrscht nur begrenzt Konsens darüber, wie der Ukrainekrieg zu bewerten ist bzw. wie sich die Organisationen positionieren sollten. Die OAS hat zwar in ihren Resolutionen eine eindeutige Haltung formuliert, die jedoch nicht von allen Mitgliedern unterstützt wird und zudem einen völkerrechtsbezogenen Minimalkonsens mit annehmbar schwacher politischer Wirksamkeit darstellt. Auf Basis von Blockfreiheit und Neutralität scheint die AU nur dann konkret Position zu beziehen, wenn außenpolitische Interessen betroffen sind (wie beim Getreideabkommen). Die neutrale Position mag historisch gewachsen

sein, doch resultiert sie sicherlich auch aus den konträren Perspektiven der AU-Mitgliedsstaaten in Bezug auf den Krieg. Einzig ASEAN entwickelte trotz interner Differenzen das konkrete Angebot, eine Vermittlerrolle in potenziellen Friedensverhandlungen einzunehmen, wobei jedoch unklar bleibt, warum das nicht die Vereinten Nationen übernehmen sollten. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der inhaltliche Dissens zwischen den Mitgliedsstaaten der drei Regionalorganisationen sowohl eine einheitliche Positionierung als auch die Umsetzung konkreter Maßnahmen auf multilateraler Ebene verhindert. Ohne das Erreichen dieser gemeinsamen Haltung werden die Regionalorganisationen wohl weiterhin wenig Einfluss auf den Ukrainekrieg oder dessen Lösung nehmen können.

Literatur

- African Union 2022: Statement from Chair of the African Union, H. E President Macky Sall and Chairperson of the AU Commission H. E Moussa Faki Mahamat, on the situation in Ukraine. <https://au.int/sites/default/files/pressreleases/41529-pr-english.pdf> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) 2022a: Foreign Ministers' statement calling for a ceasefire in Ukraine. 03 March 2022. https://asean2022.mfaic.gov.kh/files/uploads/QKMBZNQBT5NG/ASEAN_Foreign_Ministers'_Statement_calling_for_Ceasefire_in_Ukraine-ENG.pdf (aufgerufen 14. 07. 2023).

- Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) 2022b: Foreign Ministers' statement on the situation in Ukraine. [https://asean2022.mfaic.gov.kh/files/uploads/ZPU2SBKPST4Y/ASEAN%20FM%20Statement%20on%20Ukraine%20Crisis-26%20Feb%20\(Final\).pdf](https://asean2022.mfaic.gov.kh/files/uploads/ZPU2SBKPST4Y/ASEAN%20FM%20Statement%20on%20Ukraine%20Crisis-26%20Feb%20(Final).pdf) (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Bouët, Antoine/Odjo, Sunday P./Zaki, Chahir (Hrsg.) 2022: Africa Agriculture Trade Monitor 2022. International Food Policy Institute. <https://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/136372/filename/136585.pdf> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Council of the European Union 2022: EU-ASEAN Commemorative Summit – Joint Leaders Statement, 14 December 2022. 16014/22. <https://www.consilium.europa.eu/media/60846/eu-asean-leaders-statement.pdf> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Handy, Paul-Simon/Djilo, Félicité 2022: Unpacking Africa's divided stance on the Ukraine War. <https://issafrica.org/iss-today/unpacking-africas-divided-stance-on-the-ukraine-war> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- Monyela, Clayson 2022: United Nations: Africa splits over Russian invasion of Ukraine. <https://www.africanews.com/2022/03/03/united-nations-africa-splits-over-russian-invasion-of-ukraine/> (aufgerufen 14. 07. 2023).
- OAS, Permanent Council 2022a: The situation in Ukraine, CP/INF. 9293/22. Washington D. C.
- OAS, Permanent Council 2022b: Record of the virtual special meeting to consider the draft resolution »The crisis in Ukraine«, held on March 25, 2022, CP/SA.2371/22, Washington D. C.