



FRIEDENS- ENTWICKLUNG

DEZA Leitlinien

DEZA DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT
DDC DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION
DSC DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE
SDC SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION
COSUDE AGENCIA SUÍZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN





Inhalt

4 Vorwort

6 Friedensentwicklung: Empowerment und Freiheit

8 Konflikte: ihre Ursachen und Dynamiken

Bewaffnete Gewalt hat unterschiedliche Gesichter

Eigendynamik von Gewalt

Private Gewalt auf der Basis von Kriegsökonomien

Hintergründe und beschleunigende Faktoren

12 Die Antworten der internationalen Zusammenarbeit

Umdenken in den 90er Jahren

Konfliktbewusste Humanitäre Hilfe

Von der Konditionalität zur Friedensentwicklung in

der bilateralen Zusammenarbeit

Die multilaterale Ebene: die entwicklungspolitische Dimension

der internationalen Friedensoperationen

16 Was Partner der Internationalen Zusammenarbeit gelernt haben

Direkte und strukturelle Gewalt transformieren

Jeder Konflikte beginnt gewaltlos

Rahmenbedingungen für den Frieden stärken

Negative Auswirkungen auf Konflikte vermeiden

Das eigene Potential zur Konfliktbearbeitung richtig einschätzen

In allen gesellschaftlichen Segmenten Wirkung erzielen

Lokale Friedensallianzen schaffen und fördern

22 Zehn Grundsätze für das Handeln der DEZA

In den neunziger Jahren wurde die Prävention von Krisen und die konstruktive Bearbeitung von Konflikten zu einem zentralen Thema der internationalen Zusammenarbeit. Spätestens seit der Krieg (wieder) nach Europa kam, sind sich hierzulande viele Menschen des engen Zusammenhangs zwischen Frieden und Entwicklung bewusst geworden: Weltweit prägen Armut, Staatszerfall und Gewalt für Millionen von Menschen ihren alltäglichen Kampf ums Überleben. Die drei Phänomene und ihre Auswirkungen auf den Alltag der Betroffenen, zu denen vor allem auch Frauen und Kinder gehören, sind oft kaum voneinander zu unterscheiden.

Die Wechselwirkung zwischen Gewalt und Armut bildet den Hintergrund, vor dem sich Generalsekretär Kofi Annan in der UNO und bei den Mitgliedstaaten für eine Kultur der Prävention engagiert. Die Industrieländer haben die Herausforderung angenommen und im Entwicklungsausschuss der OECD politische Leitlinien zum Thema «Helping Prevent Violent Conflict» erarbeitet. Diese sollen gemeinsame friedenspolitische Aktivitäten der Mitglieder fördern, aber auch einzelne Entwicklungsagenturen in ihrer Zusammenarbeit mit lokalen Partnern anleiten.

Für die Schweiz legten die aussenpolitischen Berichte des Bundesrates 1993 und 2000 den Grundstein für ein verstärktes Engagement zugunsten des friedlichen Zusammenlebens der Völker. Die schweizerische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit sowie die humanitäre Hilfe sollen «ihre langfristigen, auf die Verhütung gewaltsamer Konflikte ausgerichteten Aktivitäten verstärken und daneben in der Wiederaufbauarbeit tätig sein.» (Bericht des Bundesrates zur Aussenpolitik vom 15. November 2000). In der Strategie 2010 der DEZA wurde Krisenprävention und -Bewältigung zu einem der fünf thematischen Schwerpunkte erklärt. Im Hinblick auf das Oberziel der nachhaltigen Entwicklung orientieren sich sämtliche Tätigkeiten an der Armutsminderung und dem Abbau struktureller Konfliktursachen.

Die DEZA sieht ihren entwicklungspolitischen Beitrag zu einer friedlicheren Welt komplementär zur Friedensförderung der Politischen Direktion des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie zu den friedenspolitischen Massnahmen anderer Institutionen des Bundes und der Zivilgesellschaft in der Schweiz.

Die vorliegenden Leitlinien zur Friedensentwicklung reflektieren die genannten politischen Entwicklungen und die bisherigen praktischen Erfahrungen in der Krisenprävention und in der Konfliktbearbeitung. Sie beleuchten aus einem entwicklungs- und transitionspolitischen sowie humanitären Blickwinkel die Hintergründe aktueller Krisen und Konflikte. Sie zeichnen die wesentlichen Antworten der Entwicklungszusammenarbeit auf solche Krisenlagen auf. Vor allem aber stellen sie «lessons learnt» in den Mittelpunkt. Sie schliessen mit 10 Grundsätzen für all diejenigen in der DEZA und bei ihren Partnern ab, die sich im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und Humanitären Hilfe gezielt mit der Entwicklung hin zu gerechtem Frieden und sozialer Freiheit befassen.

Dora Rapold
Leiterin Bereich Themen
und Fachwissen



Im Prozess von sich wandelnden Bedürfnissen, Zielen und Aktivitäten von gesellschaftlichen Gruppen und politischen Akteuren sind Konflikte notwendige Bestandteile. Entwicklungszusammenarbeit, die sozialen Wandel und wirtschaftliche Reformen unterstützt und sich die Freiheit armer und benachteiligter Bevölkerungsgruppen zum Ziel setzt, muss sich sowohl mit hergebrachten als auch mit neu geschaffenen Interessenkonflikten konstruktiv auseinandersetzen. Erst dort, wo Konflikte in Gewalt und Krieg münden, werden die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung untergraben. Empowerment als Befähigung zur zivilen Konfliktaustragung innerhalb und zwischen Gruppen ist daher eine zentrale Strategie friedensfähiger sozialer und politischer Transformation.

Gleichzeitig baut ein nachhaltiger Friede auf soliden wirtschaftlichen, sozio-kulturellen und politischen Institutionen auf. Die internationalen Friedensoperationen, oft als kurzfristige Krisenintervention geplant und durchgeführt, haben gezeigt, dass sich längerfristig erfolgreiche Friedenssicherung nicht auf die punktuelle Bekämpfung von Symptomen beschränken kann. Die internationale Zusammenarbeit muss eine langfristige Friedensentwicklung anstreben, welche die Wurzeln von gewalttätigen Konflikten erkennt und strukturelle Voraussetzungen für einen friedlichen Umgang mit gesellschaftlichen Konflikten schaffen kann.

Zweck dieser Leitlinien zur Friedensentwicklung ist es, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der DEZA in der Zentrale und in den Koordinationsbüros, ihren Partnerinnen und Partnern als Orientierungsrahmen in diesem komplexen Themenbereich zu dienen. Die Leitlinien sollen konzeptionelle Fragen klären und inhaltliche Prioritäten setzen, welche die operationelle Umsetzung der Idee der Friedensentwicklung in der Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen der DEZA erleichtern helfen. Dazu gehört auch, dass sie im Hinblick auf eine kohärente Aussenpolitik der Schweiz Komplementaritäten entdecken und Synergien nutzen helfen.

Und nicht zuletzt sollen sie uns alle dazu ermutigen, ausgetretene Pfade zu verlassen und gemeinsam mit unseren Partnern neue Wege zu finden.





Bewaffnete Gewalt hat unterschiedliche Gesichter

Obwohl heute die Mehrzahl bewaffneter Auseinandersetzungen innerstaatliche Konflikte sind, bleiben die Wirkungen kriegerischer Gewalt selten auf ein einziges Land beschränkt. Nachbarstaaten, ja ganze Regionen sind destabilisiert. Vertreibungen und die Flucht der Zivilbevölkerung über Landesgrenzen, ethnisch oder religiös bedingte Allianzen mit der einen oder anderen Kriegsführenden Partei, wirtschaftlich verheerende Auswirkungen von Kriegen auf benachbarte Drittstaaten oder Grenzregionen sind nur einige Stichworte. Besonders akut von innerstaatlichen und regionalisierten Konflikten gezeichnet sind die ärmsten und von Staatszerfall betroffenen bzw. bedrohten Länder in Afrika südlich der Sahara, aber auch andere Staaten mit starken wirtschaftlichen und politischen Defiziten im nördlichen Afrika, im Nahen Osten, in Zentral- und Südost-Asien und in geringerer Masse in Lateinamerika. Obwohl auch Europa von massiven Auseinandersetzungen in den letzten Jahren nicht verschont geblieben ist – hier sind es vor allem die Transitionsländer in Ost- und Südosteuropa –, sind gewalttätige Krisen in reichen Ländern deutlich weniger häufig.

Die Anschläge in den USA zeigten, dass terroristische Gewalt ein wirksames Instrument in den Händen von extremistischen internationalen Netzwerken ist, die unterschiedliche politische Ziele verfolgen. Terroristische Gruppen machen sich die weitverbreitete Hoffnungslosigkeit und Ohnmacht von Menschen zunutze, welche Modernisierung und Säkularisierung als Hauptgrund für ihre eigene Armut erleben, sich von der wirtschaftlichen Globalisierung ausgeschlossen und von der Dominanz der reichen westlichen Welt erniedrigt und entwürdigt fühlen.

In seiner primär militärischen Reaktion machte ein Teil der westlichen Staatenwelt deutlich, dass er militärische Gewalt immer noch als probates, wenn auch nicht einziges Mittel zur Verteidigung seiner eigenen Interessen betrachtet. Das Argument der «inneren Sicherheit» und des Kampfs gegen «Terrorismus» rechtfertigten offenbar politische Repression, Verletzungen des Völkerrechts und massive Menschenrechtsverletzungen, solange der Zweck die Mittel, die vermeintliche Ausrottung des «Bösen», heiligt.

Eigendynamik von Gewalt

Viele innerstaatliche Konflikte verlaufen nach äußerst dynamischen Mustern. Ein klassischer Spannungsbogen, in dem sich aus einem stabilen Frieden, über steigende Spannungen, ein offener Konflikt entwickelt, um dann wieder in eine Versöhnungsphase und in stabilen Frieden zu münden, bildet die Ausnahme von der Regel. Die Übergänge zwischen Phasen mit höchst unterschiedlicher Spannung sind meist fließend und geschehen oft nicht für das ganze Territorium eines betroffenen Landes gleichzeitig. So befinden sich manchmal während längerer Zeit Gebiete desselben Landes in chronischem offenem Konflikt, während andere Gebiete zu einer relativ friedlichen Normalität übergegangen sind. Auch der Blick auf die Konfliktparteien und ihre Interessen enthüllt ein diffuses und sich rasch wandelndes Bild. In innerstaatlichen Konflikten stehen sich nicht zwei reguläre Armeen, sondern eine oft unübersichtliche Vielzahl von bewaffneten Fraktionen mit unterschiedlichen Zielsetzungen, mit brüchigen Befehlsstrukturen und mit wechselnden Allianzen gegenüber.

Einmal eskalierte Konflikte sind von einer fatalen Eigendynamik geprägt, die zu einer Verstärkung der Gewalt führen, so dass es selbst den Kriegsparteien schwer fällt, einen inneren Zusammenhang zwischen den postulierten Gründen und der Intensität der Auseinandersetzung herzustellen. Anhaltende Kriegszustände (de facto) mit wechselnden Brandherden sind mit immensen menschlichen und materiellen Kosten verbunden, von denen sich Staaten und BewohnerInnen während Jahrzehnten nicht erholen können. Für Millionen von Betroffenen birgt die Flucht in eine sichere Zone des Landes oder über die Landesgrenze hinaus die einzige Möglichkeit des Überlebens. Die Mehrheit muss sich allerdings in der einen oder anderen Weise mit allen Konfliktparteien arrangieren, um sich ihr Überleben in einem konfliktbeladenen Umfeld mit unklaren oder wechselnden Fronten zu sichern.

Private Gewalt auf der Basis von Kriegs- ökonomien

Bewaffnete Gewalt und der Verlust an politischer und gesellschaftlicher Stabilität verändern die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eines Landes nachhaltig. Grosse Gebiete können meist wegen weiträumiger Verminungen kaum mehr landwirtschaftlich genutzt werden. Güterproduktion, Dienstleistungen und Handel funktionieren nur noch eingeschränkt, und es entstehen neue, illegale Aktionsfelder; z.B. Zulieferdienste für bewaffnete Gruppen, Waffenschmuggel, Zwangsprostitution und organisierte Kriminalität. In der lokalen Ausbeutung von Bodenschätzen verankerte Kriegsökonomien dienen in erster Linie den persönlichen Interessen von Kriegsfürsten und ihren Protagonisten entlang der globalen Vermarktungskanäle. Ihre Machtbasis ist der Krieg und die dadurch erzielten Gewinne, welche es ihnen erlaubt, die Patronage über ihre Klientel zu zementieren. Sie haben am Frieden letztlich kein Interesse. In ihrem Schatten entstehen gleichzeitig international weit verzweigte, aber höchst effizient organisierte kriminelle Netzwerke, welche die politische Unordnung instrumentalisieren, um eine reich ausgestattete Schattenökonomie zu erhalten. Die damit verbundene Privatisierung des staatlichen Gewaltmonopols sowie die Kriminalisierung der wirtschaftlichen Beziehungen bilden eine komplexe Herausforderung für diejenigen Akteure, die sich zusammen mit internationalen Partnern der Friedensentwicklung und Armutsbekämpfung mit zivilen und rechtsstaatlichen Mitteln verschrieben haben.

Gewalt hinterlässt tiefe Spuren in der Gesellschaft und in den Menschen. Sie untergräbt die Würde ihrer Opfer, sie entwurzelt ganze Gemeinschaften, sie schafft Unsicherheit und oft abgrundtiefes Misstrauen. Hass sowie das Bedürfnis nach Rache und Vergeltung bewirken, dass Gewalt zur Ursache von immer neuer Gewalt wird. Langandauernde kriegerische Auseinandersetzungen schwächen jene staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Kräfte, die für eine nachhaltige Entwicklung und einen friedlichen Umgang mit Interessenkonflikten unabdingbar sind. In einigen Fällen sind staatliche Strukturen nur mehr eine Fiktion und haben der territorialen Herrschaft von einzelnen Bürgerkriegsfraktionen oder Kriegsfürsten Platz gemacht, die ihre Macht nach eigenen Regeln ausüben. In solchen Situationen werden meist nur Männer mit dem Gewehr in der Hand wahr- und ernst genommen.

Andere gesellschaftliche Kräfte, insbesondere Frauen, die an der Utopie einer friedlichen Zukunft festhalten, werden marginalisiert oder vernichtet. Je länger der gewalttätige Konflikt, desto selbstverständlicher wird der Umgang mit Gewalt: Sie erscheint im Besonderen vielen jungen Männern, die in der Kriegszeit nichts anderes lernen als das Kriegshandwerk oder die nur auf kurze Sicht in die lokale Kriegsökonomie eingebunden sind, immer mehr als einzige Handlungsoption für ihre Zukunft.

Hintergründe und beschleunigende Faktoren

Kriegsgefährdet sind vor allem Gesellschaften, die sich durch weit verbreitete Armut, extreme und wachsende sozioökonomische Unterschiede und/oder Reichtum an Primärgütern einerseits sowie ein Fehlen an Zukunftschancen und Freiheiten für die Menschen und einen Mangel an legitimen und glaubwürdigen Institutionen zur Konfliktbearbeitung andererseits auszeichnen. Schwache Staaten und destabilisierte Gesellschaften können die Herausforderungen rascher wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen oft nicht ohne Gewaltausbrüche bewältigen; auch rasches makroökonomisches Wachstum kann eine Eskalation, die sich langfristig aufbaut, nicht kurzfristig verhindern. Wirtschaftliche und politische Entwicklungs- und Transitionsprozesse verändern Machtverhältnisse, und diese Verschiebung an sich kann eine innergesellschaftliche Krise bewirken. Vor allem dort, wo von aussen beschleunigter Wandel Möglichkeiten zur breiten Partizipation an politischen und gesellschaftlichen Prozessen und am Arbeitsmarkt eher verschliesst als eröffnet, kann er in einen akuten Verlust an kultureller Identität und sozialem Zusammenhalt münden. Wachsende Unterschiede in der Verteilung von Nutzen und Lasten wirtschaftlicher Entwicklung können bereits benachteiligte Gruppen und Regionen marginalisieren. Dies trifft zum Beispiel ländliche Produzenten, die vom Zugang zu knapper werdenden natürlichen Ressourcen ausgeschlossen werden, oder auch MigrantInnen, die sich in rasch wachsenden urbanisierten Gebieten ansiedeln.



Ethnische, religiöse und kulturelle Unterschiede sind selten die eigentlichen Ursachen von Konflikten. In den oben beschriebenen Situationen erhöhter Spannungen werden tatsächliche oder wahrgenommene Unterschiede betont, ausgebaut und für eigene politische Motive missbraucht. Eine politische Polarisierung entlang von Identitätsmerkmalen wird vor allem dort beobachtet, wo wachsende wirtschaftliche Ungleichgewichte zwischen den Bevölkerungsgruppen festzustellen sind, wo die koloniale Vergangenheit willkürliche Grenzen hinterlassen hat, wo die staatlichen Institutionen wenig Legitimität besitzen und schwach sind, wo Minderheiten zur Assimilierung gezwungen oder ausgegrenzt worden sind und wo territorial konzentrierte ethnische Gruppen nach mehr Unabhängigkeit streben.

Dagegen sind divergierende wirtschaftliche Interessen wichtige, nach Ansicht von BeobachterInnen und Beobachtern sogar primäre Ursachen für gewalttätige Konflikte. Der Kampf um den Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen, wie zu Wasser und zu produktivem Land, trägt vielerorts zu gefährlichen Spannungen bei, zumal wenn es keine wirksamen politischen Mechanismen zu ihrer Bewältigung gibt. Veränderungen in der Landnutzung und -verteilung, voranschreitende Umweltzerstörung und -katastrophen führen zu wachsenden Interessenkonflikten hinsichtlich der Bewirtschaftung und Verteilung solcher Ressourcen, die regionale Dimensionen annehmen können. Vielerorts sind die handfesten Interessen einzelner mächtiger Gruppen, die andere von der lukrativen Ausbeutung von Bodenschätzen ausschalten wollen, kriegstreibend.





Umdenken in den 90er Jahren

Viele Entwicklungsländer – darunter auch einige Schwerpunktländer der DEZA - leiden in besonderem Masse unter zyklischer kriegerischer Gewalt, die sich auf wirtschaftlich bereits benachteiligte und politisch marginalisierte Bevölkerungsgruppen besonders negativ auswirkt. Das Empowerment der Armen und Ärmsten hat der Gewaltspirale vielerorts entgegengewirkt und damit zur Prävention von gewalttätigen Konflikten beigetragen, ohne dass dies die Geberorganisationen explizit bezweckt hätten. In Ländern oder Regionen, in welchen die politischen Verhältnisse allzu instabil und deshalb nachhaltige Resultate der Zusammenarbeit kaum zu erwarten waren, hielt sich die Entwicklungszusammenarbeit jedoch regelmässig zurück. Sie beschränkte sich auf Massnahmen im Umfeld von Konflikten und überliess die unmittelbaren Krisengebiete der humanitären Hilfe, die sich primär an der raschen Überlebenshilfe für die Opfer und am kurzfristigen Wiederaufbau orientierte.

Die Neunzigerjahre haben vielerorts ein Umdenken gebracht. Wie die bereits erwähnten Leitlinien der OECD Helping Prevent Violent Conflict betonen, sehen sich die Entwicklungsorganisationen als Teil eines sowohl staatlichen als auch zivilgesellschaftlichen Beziehungsgeflechts zwischen nationalen und internationalen Akteuren, welche die Ursachen eines gewalttätigen Konfliktes gewollt oder ungewollt, positiv oder negativ beeinflussen und zu seiner Dynamik beitragen. Insbesondere hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass langfristige Visionen einer friedlichen Entwicklung auch die Reaktionen und Handlungen der raschen Nothilfe in kurzfristigen Krisensituationen prägen müssen.

Konfliktbewusste Humanitäre Hilfe

Auch die DEZA hat in den letzten Jahrzehnten eine neue Sicht von politischen Krisen und gewalttätigen Konflikten und ihrer eigenen Rolle dabei gewonnen. Eine Studie¹ hält verschiedene Erfahrungen und Tendenzen fest: Die Nothilfe wird heute gezielter verteilt, um damit tatsächlich die Opfer von Krisen (und unter ihnen die Ärmsten und Schwächsten, Frauen und Kinder, Alte, Flüchtlinge und intern Vertriebene) zu erreichen, um nicht die Konfliktdynamik oder die Kriegsgewinnler unwillentlich zu stärken. Die humanitäre Hilfe der DEZA bekennt sich zu einer umfassenden und langfristigen Unterstützung und Stärkung der Opfer von akuten Krisen im Sinne eines Schutzes und einer Anwaltschaft zugunsten ihrer Rechte und ihrer Würde.

Rehabilitation und Wiederaufbau nach einem gewalttätigen Konflikt beschränken sich nicht auf die Infrastruktur, sondern umfassen gesellschaftliche Strukturen insgesamt. Sie werden damit zu einer langfristigen entwicklungsorientierten Herausforderung im Sinne des zeitlichen continuums/configuums zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. So verbindet die DEZA die Rehabilitation der Infrastruktur immer stärker mit dem Ziel der Förderung eines oft langwierigen Prozesses der Aussöhnung. Viele Programme und Projekte der DEZA fördern eine aktive Zusammenarbeit zwischen VertreterInnen der Konfliktparteien, um mitzuhelfen, Gräben zuzuschütten und neue Identifikationen zu schaffen. Die Rückkehr von Flüchtlingen und intern Vertriebenen ist ein besonders heikles Problem der Nachkriegszeit. Diese muss gelingen, ohne die geschwächten gesellschaftlichen Gruppen zu fragmentieren und zu destabilisieren. Dafür braucht es besondere Massnahmen zu ihrer wirtschaftlichen und sozialen Reintegration, welche die Bedürfnisse und Interessen der Menschen, die im Konfliktgebiet ausgeharrt haben, adäquat berücksichtigt. Ebenso hat die DEZA Programme und Projekte zur Demobilisierung und sozialen Reintegration von Kämpfern unterstützt.

Von der Konditionalität zur Friedensentwicklung in der bilateralen Zusammenarbeit

Seit jeher werden Unterstützungsleistungen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit an bestimmte technische, finanzielle und politische Kriterien gebunden. So knüpfte auch die DEZA ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten – mit Ausnahme der humanitären Hilfe – an einen bestimmten Minimalstandard hinsichtlich politischer Stabilität und Sicherheit. Dies geschah auf der Grundlage der Erkenntnis, dass nachhaltige Entwicklung nur unter einigermaßen günstigen Rahmenbedingungen möglich sei.

¹ DDC, Prévention des crises et consolidation de la paix: le rôle de la Coopération au Développement, Document de travail 5/2000, Bern 2000, mit Hinweis auf eine Bestandesaufnahme der bisherigen Präventions-Einwirkungen der DEZA in Angola, Bosnien-Herzegowina, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda und Sri Lanka (1979-2000); Markus Heiniger, Gewaltprävention und Friedenskonsolidierung in der Internationalen Zusammenarbeit der DEZA, Zürich 2000.

In der Praxis der Neunzigerjahre veränderte sich der für ein entwicklungspolitisches Engagement notwendige Minimalstandard: Von einer technischen Rahmenbedingung wurde er zu einem meist inkohärent angewendeten politischen Druckmittel in der Hand grösserer Geberstaaten. Unter dem Titel der «politischen Konditionalität» behält sich auch der Bundesrat seit 1999 ausdrücklich vor, schweizerische Unterstützungsleistungen – mit Ausnahme humanitärer Hilfe – zu stornieren, wenn die politischen Rahmenbedingungen (etwa wegen gewalttätiger Auseinandersetzungen) ungünstig sind und/oder wenn eine Regierung zuwenig Interesse daran zeigt, die Stabilität zu verbessern und künftige Gewalteskalationen zu vermeiden.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass der politische Druck, ausgeübt von mehreren Geberstaaten und -organisationen koordiniert, den Reformwillen der betreffenden Regierung durchaus fördern kann. Auf der anderen Seite hilft politischer Druck wenig, wenn es, wie so oft, um die Überwindung schlechter Rahmenbedingungen und struktureller Konfliktursachen geht, die primär von anderen Faktoren als vom Willen der Regierung abhängig sind.

Die Programme und Projekte der DEZA wirken grundsätzlich auf strukturelle Ursachen gewalttätiger Konflikte ein, meist ohne spezifische friedensfördernde Zielsetzungen explizit zu formulieren. Die DEZA hat jedoch in pragmatischer Weise diesbezügliche Erfahrungen in den Entwicklungs- und Transitionsländern gesammelt.

Die DEZA fördert zum Beispiel

- lokale Konfliktlösungsmechanismen im Rahmen der Gemeindeentwicklung;
- den gerechteren Zugang zu Land- und Wasserressourcen im Rahmen der ländlichen Entwicklung;
- eine unabhängige Justiz und Menschenrechte im Rahmen von Gouvernanzprogrammen;
- eine Dialogkultur zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und sozialen Schichten im Rahmen eines partnerschaftlichen Ansatzes.



Die Erfahrungen aus den direkt und indirekt friedenwirksamen Aktivitäten sind bis jetzt kaum systematisch ausgewertet worden. Ihre Kapitalisierung wird für die künftige Arbeit der DEZA und ihrer Partner ebenfalls handlungsorientierend. Bereits heute setzt sich die DEZA in vielen Schwerpunktländern mit der Konfliktdimension innerhalb ihrer eigenen Projekte sowie in ihrem Umfeld konstruktiv und partnerschaftlich auseinander. Allerdings waren die Aktivitäten der DEZA primär reaktiv. Sie konzentrierten sich auf die Rehabilitation und den Wiederaufbau nach einer durchstandenen Krise. Spezifische präventive Aktionslinien – über die generalpräventive Wirkung der EZA hinaus – standen bisher nicht im Vordergrund. Eine rasche und adäquate Reaktion auf wachsende Spannungen in Schwerpunktländern wurde zudem durch mangelnde budgetäre Flexibilität behindert. Schliesslich fehlte es an Methoden und Instrumenten, um die Wirkungen der EZA auf das Spannungsgefüge in den Empfängerstaaten – und vice versa – zu beurteilen.

Die multilaterale Ebene: die entwicklungspolitische Dimension der internationalen Friedensoperationen

Multilaterale humanitäre Organisationen haben eine gewichtige Präsenz und damit meist auch ein grosses Koordinations- und Interventionspotential in vielen Ländern, die aufgrund bewaffneter Konflikte der humanitären Nothilfe bedürfen. Entwicklungspolitische Institutionen wie das Development Assistance Committee der OECD, die Weltbank und das UNDP haben ihre Vordenkerrolle auch für den Bereich der Friedensförderung und der Konfliktprävention wahrgenommen und in den letzten Jahren wichtige konzeptionelle Arbeit geleistet. Diese gilt es nun im Rahmen von Policy-Leitlinien und konkreter Aktionslinien umzusetzen. Die DEZA hat sich an den Diskussionen regelmässig beteiligt und die dabei gewonnenen Erkenntnisse in die eigene Arbeit einfließen lassen.

Entwicklungspolitische Überlegungen sind zunehmend auch für die Friedensoperationen der UNO relevant. UNO-Blauhelme sind in der Vergangenheit in einer Vielzahl von internationalen und innerstaatlichen Konflikten im Rahmen des «Peace Keeping» im Einsatz gewesen. Die militärische und v.a. polizeilich-ordnungspolitische Funktion der Operationen ist zwar nach wie vor von grosser Bedeutung.

Gerade in komplexen Friedensoperationen hat sich jedoch das Verständnis durchgesetzt, dass die zivilen Instanzen für zivile Aufgabenbereiche zuständig sind. Das gilt vor allem für die Leistung von Nothilfe an die Bevölkerung, aber auch für die Demobilisierung und soziale Reintegration der Kämpfer sowie für den Wiederaufbau von Infrastruktur, von gesellschaftlichen und staatlichen Institutionen – und nicht zuletzt für die Förderung nachhaltiger Entwicklung. So befassen sich zivile OSZE-Missionen mit präventiver Diplomatie, mit vertrauensbildenden Massnahmen, Menschenrechten, Demokratisierung und Wahlbeobachtung. Sie erfüllen dabei unterschiedliche Mandate: politische Prozesse moderieren, Konflikte lösen und Gewalt vorbeugen, gesellschaftliche und rechtsstaatliche Institutionen schaffen...

Die beträchtliche Präsenz multilateraler Friedensoperationen der UNO und der OSZE hat zwar im letzten Jahrzehnt trotz beschränkter Kapazitäten zur Vermeidung der Eskalation von Konflikten und zur Stabilisierung friedlicher Strukturen in einigen Ländern beitragen können. Im Rahmen einer kritischen Bilanz unterstreicht der Report of the Panel on United Nations Peace Operations² die Notwendigkeit, Friedensoperationen an wirksameren und langfristigen Strategien und Methoden zur Verhütung von Konflikten zu orientieren. Berichterstatter Brahimi verlangt, dass künftige Friedensoperationen dem Aspekt des langfristigen Peace Building und damit auch und v.a. der Prävention künftiger Konflikte mehr Gewicht einräumen und mehr Kapazitäten zukommen lassen müsse. Dazu sei eine strategische und finanzielle Umorientierung der Friedensoperationen notwendig, hin zum nachhaltigen Aufbau von rechtsstaatlichen Institutionen und zur nationalen Versöhnung. Kurzum: die zivile Friedensentwicklung gewinnt weiter an Bedeutung.

² Report of the Panel on UN Peace Operations (Brahimi-Report), vom 21. August 2000 (A/55/305-S/2000/809).



Direkte und strukturelle Gewalt transformieren

Die friedliche Bewältigung sozialer und politischer Spannungen und Krisen bedingt Mechanismen und Prozesse, die alte und neue Interessenkonflikte gewaltfrei austragen helfen und einer breit akzeptierten Lösung zuführen können. In diesem Sinne bedeutet «gewaltfrei» nicht nur die Abwesenheit physischer Gewalt, sondern auch die entwicklungspolitische Verminderung struktureller Gewalt: diese umfasst Macht- und Eigentumsverhältnisse, die völlig ungleiche Lebenschancen für die einzelnen Bevölkerungsgruppen, wie zum Beispiel Frauen, Arme und Minderheiten, hervorbringen.

Die Verminderung des Gewaltpotentials und der Abbau struktureller Gewalt gehen Hand in Hand. Das bedeutet, dass Konfliktbearbeitung ein komplexer und oft langwieriger Prozess ist, für den es keine fertigen Rezepte gibt. Die Suche nach den Ursachen allein ist erfolglos, wenn nicht gleichzeitig die Akteure und ihre Positionen verstanden sowie die Dynamiken, auslösenden Momente und externen Faktoren einbezogen werden. Es geht dabei weniger darum, rasche Lösungen für Gewaltkonflikte zu finden, als vielmehr Konfliktsysteme so zu transformieren, dass die Konfliktparteien und betroffenen Bevölkerungsgruppen ihre Auseinandersetzungen dauerhaft ohne Gewalt austragen können. Empowerment bedeutet in diesem Kontext, die Beziehungen zwischen den involvierten Parteien so zu verändern, dass ihre Interessen, Bedürfnisse und Befürchtungen formuliert und offen gelegt werden. Damit werden ihre Perspektiven von Lösungsoptionen erweitert, und das Mittel der Gewalt zur Durchsetzung der eigenen Interessen rückt in den Hintergrund. Transformation setzt auf die gegenseitige Anerkennung als Voraussetzung zur Lösung eines gemeinsamen Problems zum Nutzen aller Beteiligten, gleichzeitig aber auch auf die langfristige Veränderung des gesellschaftlichen Umfelds: strukturelle Gewalt gilt es abzubauen und gleichzeitig eine konstruktive Streitkultur zu schaffen.

Jeder Konflikt beginnt gewaltlos

Interventionen externer AkteurInnen in einer heißen Konfliktphase von hoher Spannungsintensität sind offensichtlich schwierig und bergen politische Risiken, insbesondere dann, wenn sie ungenügend vorbereitet und ohne eine klare Strategie erfolgen. Nicht zuletzt deshalb konzentriert sich die Aufmerksamkeit vieler externer Akteure mehr und mehr auf präventive Aktionen zur Verhütung von Gewalteskalationen. Prävention beschränkt sich nicht auf die Phase vor einer Eskalation, sondern ist ebenso notwendig während der Krise, um sie einzudämmen und den Schaden zu begrenzen, sowie nach der Krise, um eine neue Eskalation zu verhindern. Prävention stellt hierbei kein repressiv-ordnungs-politisches Konzept, sondern eine wichtige Dimension einer konstruktiven Streitkultur dar. Präventive Mechanismen sind etwa die Vermittlung zwischen Konfliktparteien, die Teilung und Kontrolle politischer Macht, die Schaffung von problemlösenden Mechanismen, Friedenskommissionen und Runden Tischen, die gezielte wirtschaftliche Unterstützung und Einkommensförderung sowie die Reaktivierung tradierter lokaler Konfliktlösungsmechanismen. Krisenprävention in der Friedensentwicklung konzentriert sich weniger als z.B. das Militär auf die Eindämmung akuter Gewalteskalationen, sondern engagiert sich, um Krisenverläufe zu beeinflussen. Nach den ersten tausend Toten, so eine Erkenntnis der Konfliktforschung, lassen sich Konflikte kaum noch eindämmen. Ein präventives Vorgehen drängt sich auch aus wirtschaftlicher Sicht auf. Gemessen an den immensen menschlichen und volkswirtschaftlichen Kosten, die ein eskalierter gewalttätiger Konflikt oder der Zusammenbruch staatlicher Ordnung verursachen, sind selbst beträchtliche Investitionen in die soziale, wirtschaftliche und politische Vorbeugung von Konflikten letztlich viel effizienter.



Rahmenbedingungen für den Frieden stärken

Je länger je weniger befinden sich «Kriegsursachen» im Blickfeld der EZA, als vielmehr die Voraussetzungen für Frieden, die es in einer langfristigen Perspektive zu erkennen und für das Empowerment zu nutzen gilt. Auch hier gibt es keine einfachen Rezepte. Sicherlich sind einige wenige Faktoren von herausragender Bedeutung. Aufgrund historischer Erfahrungen hat Dieter Senghaas das «zivilisatorische Hexagon»³ entwickelt, dessen Eckpunkte unterschiedliche, jedoch miteinander verknüpfte Faktoren einer innerstaatlichen Friedensordnung bilden:

- das Gewaltmonopol des Staates und die entsprechende Entprivatisierung der Gewalt,
- die Beschränkung und Kontrolle des staatlichen Gewaltmonopols durch rechtsstaatliche und politisch legitimierte Institutionen,
- eine interdependente gesellschaftliche Struktur, in der die Menschen den Aggressions- und Gewaltverzicht lernen und die Vorteile der Affektkontrolle erkennen können,
- die politische Partizipation der Bevölkerung, ohne Diskriminierung bestimmter Gruppen,
- eine aktive Politik der Chancen – und Verteilungsgerechtigkeit und
- eine konstruktive Konfliktkultur, die es einer differenzierten Gesellschaft ermöglicht, Interessenkonflikte zu formulieren, zu akzeptieren und einen produktiven Umgang mit Konflikten zu verinnerlichen.

Wie die Eckwerte in einem bestimmten Land am besten gewährleistet und aufeinander abgestimmt werden können und wie der langfristige Prozess der Transformation von Staat und Gesellschaft von externen Akteuren überhaupt beeinflusst werden kann, ist noch nicht systematisch erforscht. Primär geht es darum, dass die Entwicklungszusammenarbeit innovative Anreize für die Friedensentwicklung setzen soll.

Negative Auswirkungen auf Konflikte vermeiden

Jede internationale Hilfe – auch wenn sie sich als «technisch» versteht – ist unweigerlich Teil einer politischen Dynamik und zeitigt politische Ergebnisse. Wichtigster Grundsatz für Entwicklungsorganisationen muss es deshalb sein, negative Auswirkungen auf potentielle Konflikte zu vermeiden. In Konfliktsituationen sind Einschätzungen der Betroffenen wichtiger als vermeintliche Tatsachen: Die Frage, wer zu den Begünstigten der Hilfe gehört und warum, ist dabei ebenso zentral wie die Wirkung der Hilfe selbst. Dies bedeutet, dass angepasste Verfahren, welche eine lokale «ownership» an der Verteilung von internationaler Hilfe schaffen, sehr viel wirksamer sein können als auf rasche Einwirkung zielende Interventionen. Die «do no harm – Brille» ist eine Sehhilfe, um einen Konflikt, seine Ursachen, seine AkteurInnen sowie seine Dynamik besser erkennen und verstehen zu können. Mittels dieses Instruments sollen sowohl die negativen als auch die positiven Auswirkungen des eigenen Handelns richtig eingeschätzt werden und zwar auf allen Ebenen: im Koordinationsbüro, im Projektumfeld, im Landesprogramm und im Politikdialog.



³ Dieter Senghaas, Frieden denken, Frankfurt am Main, 1995 (suhrkamp).

Das eigene Potential zur Konfliktbearbeitung richtig einschätzen

Externe AkteurInnen haben meist ein beträchtliches Potential an Einfluss, müssen sich aber realistischerweise auch bescheiden: Ihr Einfluss hat dort klare Grenzen, wo er einer machtvollen internen Konflikt-dynamik und einer langen Geschichte von Unrecht und Ungerechtigkeit entgegensteht. Es gibt unterschiedliche Methoden und Instrumente, um auf unterschiedliche Typen und Intensitäten von Konflikten zu antworten. Welche Methoden unter welchen Umständen am Besten funktionieren, ist umstritten. Immerhin ist man sich einig, dass die konkrete Antwort primär von der Spannungsintensität der verschiedenen Konfliktphasen abhängt.

Ein unmittelbares Engagement in Krisensituationen bzw. die direkte Bearbeitung eines Konfliktes birgt besondere politische Risiken für die Entwicklungszusammenarbeit und die Humanitäre Hilfe. Die Eskalation hängt regelmässig von Faktoren ab, die ausserhalb der Kontrolle externer Akteure liegen. Dies bedeutet auch, dass ein finanzielles Engagement – etwa für die Rehabilitation von zerstörter Infrastruktur in einer labilen Nachkriegsphase – nicht immer zu den erhofften greifbaren Resultaten führt. Friedensbildende Aktivitäten nach einer Krise erfordern eine beträchtliche und langfristige Investition in die Zukunft eines Landes

und seiner Bevölkerung, ohne dass jeweils kurzfristige Erfolge und messbare Resultate vorzuweisen wären. Nichtsdestotrotz vermag ein konflikt-sensitiver Ansatz – auch bei knappen Ressourcen – den Grundstein für eine nachhaltige Friedensentwicklung zu legen.

In allen gesellschaftlichen Segmenten Wirkung erzielen

Wenn internationale Bemühungen zur Beilegung einer Krise oder zur Vermittlung in einer Konfliktsituation erfolgreich sein sollen, dann müssen sie grundsätzlich mehrere Segmente in Staat und Gesellschaft einbeziehen. Das erste Segment bilden die Regierung bzw. staatliche Institutionen auf der Ebene von Ministerien. Dieses Segment ist gerade in Regionen mit akutem «Staatszerfall» besonders brüchig und bedarf daher der besonderen Aufmerksamkeit im Rahmen eines Politikdialogs zwischen den Repräsentanten und verschiedenen multi- und bilateralen Akteuren. Das zweite Segment beinhaltet verschiedene Gruppierungen, wie z.B. kirchliche Würdenträger, eminente Persönlichkeiten, Intellektuelle, Künstler, VertreterInnen von nationalen nichtstaatlichen Organisationen und Verbänden. Das dritte Segment besteht u.a. aus Provinzregierungen, religiösen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Einrichtungen auf der mittleren gesellschaftlichen Ebene. Die Verfasstheit des zweiten

Friedensförderung und Friedensentwicklung sind komplementär

Die zivile Friedensförderung resp. Konfliktbearbeitung der Politischen Direktion des EDA unterstützt die Friedenspolitik der Schweiz mit Aktivitäten, die auf den klassischen «guten Diensten» aufbauen, heute aber weit über diese hinausgehen. Massnahmen der Friedensförderung sind in der Regel proaktiv ausgerichtet. Im Vordergrund dabei stehen weniger die Beseitigung der ursprünglichen strukturellen Konfliktursachen, sondern das Einwirken auf die Dynamik von Konflikten und die Unterstützung von friedensorientierten Prozessen. Die zivile Friedensförderung resp. Konfliktbearbeitung bezieht sich auf politisch-diplomatische Aktivitäten der Schweiz, deckt häufig aber auch Bereiche auf der gesellschaftlichen Ebene ab («track two»). Sie entfaltet sich bilateral, in Zusammenarbeit mit andern (gleichgesinnten Staaten) und im Rahmen internationaler Organisationen.

Die Politische Direktion (Abteilung IV) setzt folgende thematische Schwerpunkte:

- Verfassungsfragen, Dezentralisierung und Machtteilung, einschliesslich dem Schutz der Minderheiten, der Unterstützung von Verfassungsprozessen, Wahlen, politischen Parteien, Parlaments-, Regierungs- und Justizreformen und zivilgesellschaftlichen Strukturen
 - Medien und Gewaltkonflikte
 - Menschliche Sicherheit, einschliesslich dem Kampf gegen Personenminen, der Reduktion der Kleinwaffenproliferation, der Einbindung von nichtstaatlichen Konfliktakteuren in Friedensprozessen oder der Reform des Sicherheitssektors.
 - Menschenrechte in Gewaltkonflikten und humanitäres Völkerrecht
- Eine nachhaltige Entwicklung, innerhalb welcher Armutsminderung, der Abbau struktureller Konfliktursachen und die Linderung von Not die Hauptachsen der DEZA bilden, ist das oberste Ziel der DEZA. Massnahmen der Friedensentwicklung, wie sie in diesem Dokument präsentiert werden, sind auf folgenden Ebenen angesiedelt:

und dritten Segments kann entscheidend sein sowohl im Hinblick auf das Anheizen einer Krise durch polarisierende Kräfte als auch im Hinblick auf kooperative Akteure, welche ihre Brückenfunktionen zwischen Staat, Gesellschaft und «Basis» wahrnehmen. Das vierte Segment umfasst die lokalen Behörden, lokalen Verbände und Institutionen der Zivilgesellschaft, bäuerliche Einrichtungen, Menschenrechtsgruppen, Kulturzentren sowie – teils parallel dazu – traditionelle Chefferien. In Entwicklungsländern «unter Stress» können Gemeinden innerhalb von Krisenherden liegen, sie können aber auch völlig losgelöst vom Konfliktgeschehen existieren. In beiden Situationen ist die Herausbildung von lokalen Friedenskapazitäten von herausragender Bedeutung für die langfristige und nachhaltige Entwicklung eines Landes, in dem die menschliche Sicherheit gewährleistet ist bzw. sein sollte.

Die DEZA sucht den Dialog und baut auf Partnerschaften in allen vier Segmenten. Es hängt vom Kontext und der spezifischen Umsetzung der Strategie 2010 ab, welches Segment im Mittelpunkt steht. Im Sinne einer umfassenden Friedensentwicklung und einer Strategie der Risikoverteilung ist es sinnvoll, in allen Segmenten gleichzeitig verankert zu sein.

Ein wichtiger Aspekt ist die intermediäre Rolle der EZA bei der Vermittlung zwischen Akteuren innerhalb und v.a. zwischen den Segmenten.

Die DEZA legt Wert auf die Kontinuität der Vermittlungsrolle: Diese erfordert ein Vertrauen der Konfliktparteien, das erst aufgebaut werden muss. Die Rolle und die Instrumente der Vermittlung können je nach Konfliktintensität, Dauer und Kontext ändern. Im Entwicklungskontext geht es vor allem um Dialogförderung, Aufbau intermediärer Institutionen, altparteiliche Initiativen, Medienarbeit, Kulturförderung sowie Stärkung tradierter Mechanismen der Streitschlichtung. Die Rolle von Projekten in «traditionellen Sektoren» wie Gesundheit, Arbeit und Einkommen sowie sozialer und rechtlicher Entwicklung sollte als Motor bei der Integration gespaltener Gesellschaften oder polarisierter Gemeinschaften nicht unterschätzt werden.

- Förderung lokaler Friedensbemühungen, von Wiederaufbau und Wiedereingliederung (einschliesslich von Minderheiten);
- Stärkung der Zivilgesellschaft und des Dialogs zwischen Staat und Zivilgesellschaft;
- Stärkung staatlicher Institutionen im Rahmen von Entwicklungs- und Transitionsprozessen;
- Humanitäre Krisenprävention und Bereitschaft, Linderung von Leid, Wiederaufbau bzw. Rehabilitation
- Förderung des gegenseitigen Verständnisses und der Transparenz in Konfliktsituationen;
- Massnahmen im Rahmen der verschiedenen Sektorpolitiken der DEZA

(Zusammengefasst aus: Zivile Friedensförderung, Förderung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht. Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der DEZA und der PD/PA IV, Bern, 28. November 2002)





Lokale Friedensallianzen schaffen und fördern

Konfliktsysteme involvieren zahlreiche Parteien in unterschiedlichen und wechselnden Rollen und auf verschiedenen Ebenen. Neben den Konfliktparteien gibt es in der Regel wichtige lokale gesellschaftliche Kräfte, wie legitime Gemeindebehörden, Verbände, NGO's und meist auch die Mehrzahl der BewohnerInnen, die sich an kriegerischen Auseinandersetzungen nicht beteiligen wollen oder können. Während Phasen hoher Gewaltintensität wird der Einfluss solcher Kräfte regelmässig geschwächt, sie spielen jedoch in der Deeskalierung und der Transformation des Konfliktes, in Versöhnung und

Wiederaufbau eine massgebliche Rolle. Externe Intervention ist letztlich nur erfolgreich, wenn sie friedenswillige und konfliktfähige Kräfte, die es regelmässig innerhalb und ausserhalb der Konfliktparteien gibt, identifiziert und deren Kapazitäten stärkt. Dazu gehören sehr oft die Frauen, welche in der Regel ausserhalb der Kriegssysteme bleiben. In der Förderung langfristiger struktureller lokaler Veränderungsprozesse hat die Zusammenarbeit eine reiche operative Erfahrung und nachweisbare Erfolge zu bieten: Es gilt nun, Methoden und Instrumente spezifisch für die Friedensentwicklung fruchtbar zu machen.

Friedensentwicklung und Gouvernanz: Zwei Seiten einer Medaille

Die IZ ist in vielen Ländern mit schwachen staatlichen Strukturen und Institutionen konfrontiert. Das Spektrum reicht von «schwierigen Partnern» über von innerstaatlicher Gewalt zerrissenen bis hin zu zerfallenden Staaten. Die Folgen der Erosion des staatlichen Gewaltmonopols sind nicht nur verbreitete bewaffnete Gewalt und Privatisierung der Sicherheit, sondern mangelnde Regierungsfähigkeit im Hinblick auf den Umgang mit öffentlichen Gütern und den Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen. Oft bildet sich sogar eine parallele Bürgerkriegsökonomie heraus, welche über Schleichwege lokale Schattenwirtschaften mit globalen Märkten verbindet.

Die Stärkung von Staaten ist vor diesem Hintergrund ein wichtiges Anliegen der IZ. In krisengeschüttelten Ländern ist daher der beschwerliche Weg von einem langandauernden und undemokratischen Kriegszustand zu einem demokratischen Prozess der Friedensentwicklung zu gehen. Ziel ist dabei nicht die Kopie westlicher Demokratien. Vielmehr strebt eine partnerschaftliche IZ die Stärkung von lokalen Kräften an, welche ein ausreichendes Mass an struktureller Stabilität und menschlicher Sicherheit herstellen können, damit Interessenkonflikte mit zivilen Mitteln und unter Respektierung der Menschenrechte und -würde ausgetragen werden. Letzteres bildet eine der Grundvoraussetzung für demokratische Regierungsführung bzw. Gouvernanz.

Gouvernanz befasst sich vor dem Hintergrund der Friedensentwicklung mit vier Kernelementen:

- 1 Optimieren der Machtteilung zwischen der Zentralregierung und den regionalen Regierungen sowie Verbesserung in den Beziehungen zwischen dem Staat, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft.
- 2 Schaffen oder Stärken von legitimen und effektiven juristischen, administrativen, wirtschaftlichen und politischen Institutionen.
- 3 Stärken von Akteuren, die sich für soziale Gerechtigkeit, für Menschenrechte und Gleichberechtigung von Mann und Frau einsetzen, mit der Absicht, menschliche Sicherheit zu erhöhen und den Teufelskreis zwischen Ausgrenzung und steigender Armut zu durchbrechen,
- 4 Fördern von allgemeinen Grundsätzen der Gouvernanz auf internationaler Ebene, um in einem globalen Umfeld gegenseitig von einander zu lernen und zu profitieren.

In der DEZA arbeiten die beiden Fachsektionen Gouvernanz (GOV) und Krisenprävention (CO-PRET) eng zusammen, um Wechselwirkungen und Synergien für die operationelle Tätigkeit auf innovative Weise zu nutzen.





Die DEZA –

- 1 trägt den komplexen Wechselwirkungen zwischen Armutsbekämpfung und Friedensentwicklung in ihrer gesamten Arbeit und auf allen Ebenen systematisch Rechnung;
- 2 valorisiert in ihren Schwerpunktländern das in langjährigen Partnerschaften aufgebaute Vertrauen sowie die guten länderspezifischen Kenntnisse im Hinblick auf Krisenprävention, Konfliktbearbeitung, Wiederaufbau und Versöhnung;

«Felder, die Füße haben und Kühe, die laufen wollen»

Ressourcenkonflikte im Niger

Die zum Teil blutigen Konflikte zwischen Bauern und Nomaden entlang der Nord-Süd-Routen der Viehzüchter im Niger veranlassten die DEZA im Jahr 1997 dazu, mit lokalen Partnern ein Konzept zur Sicherung von speziell markierten Korridoren auszuarbeiten und mit den Konfliktparteien auszuhandeln. Das «programme d'appui au secteur de l'élevage» (PASEL) hat bis heute wesentlich zur Entspannung zwischen den Gruppen sowie zur lokalen Entwicklung der nomadisierenden Gemeinschaften beigetragen.

«Vom Jurakonflikt lernen»

Seminar zur Nepal-Krise in Montézillon

Ausgewählte Persönlichkeiten aus Nepal, welche das breite Spektrum der politischen Akteure abdecken, kamen vom 12. bis zum 16. Februar 2003 in der Nähe von Neuchâtel zusammen. Die Gruppe befasste sich unmittelbar nach dem Waffenstillstand zwischen der Regierung und den maostischen Rebellen mit einer politischen Lösung der Krise in Nepal. Die Bearbeitung der Verfassungskrise, die zur Gründung des Kantons Jura führte, sowie die Verhandlungen zur Überwindung der Apartheid in Südafrika dienten ihnen dazu als vergleichende Grundlagen. Erst das langjährige Vertrauensverhältnis zwischen Nepal und der Schweiz ermöglichte einen solchen offenen Diskussions- und Lernprozess.

3 fördert die Fach-, Sozial- und Prozesskompetenzen von Mitarbeitenden und Partnern im Hinblick auf die konflikt- bzw. friedensrelevanten Aspekte in den Programmen und Projekten (transformatorischer Ansatz);

4 entwickelt eine Kultur der Gewaltprävention, die es ermöglicht, Spannungen frühzeitig wahrzunehmen, die eigene Rolle in Krisensituationen richtig einzuschätzen und rechtzeitig angepasste Massnahmen zu ergreifen;

«Impact»

Wie konflikt sensitiv ist mein Landesprogramm wirklich?

Die im Jahr 2002 durchgeführten «Peace and Conflict Impact Assessments» (PCIA) – etwa in Angola, Mazedonien oder Ecuador – haben uns gelehrt: neben guten Methoden- und Kontextkenntnissen ist eine umsichtige Gestaltung der Partizipation der Akteure, sowohl bei der Vorbereitung und Durchführung vor Ort als auch beim Auswertungsprozess, von zentraler Bedeutung für die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der Friedensrelevanz von Programmen. Grundsätzlich kann ein solcher Sensibilisierungsprozess zu Beginn, in der Mitte oder am Ende eines Projektzyklus eingeleitet werden.

«Jeder Konflikt beginnt gewaltlos!»

Das Beispiel Früherkennung

Entwicklungsmassnahmen sollen gemäss dem Bericht «Prevention of armed conflict» von UN-Generalsekretär Kofi Annan (7. Juni 2001) möglichst frühzeitig auf tief verankerte soziale und politische Wurzeln einwirken, um effektiv zu sein. Ein wichtiger Baustein der Prävention ist die Frühwarnung. FAST (Frühanalyse von Spannungen und Tatsachenermittlung) ist ein Frühwarnsystem, das die DEZA für 22 Schwerpunktländer aufbaut. Das System liefert quartalsweise oder häufiger eine Serie von Grafiken, die pro Land den Spannungsverlauf der letzten Monate veranschaulichen. Erst ein systematisches Monitoring erlaubt fundierte Kommentare über künftige Entwicklungen. Alle FAST-Produkte sind über Internet (www.swisspeace.org) kostenlos zugänglich.

Die DEZA –

- 5 engagiert sich je nach Einschätzung des Kontextes und der jeweiligen Einwirkungsmöglichkeiten ausser- und innerhalb von Krisengebieten sowie in der Konfliktbearbeitung (working «around», «in» and «on» conflict);
- 6 leistet rasche Nothilfe in humanitären Krisen und bettet dieses Engagement in eine längerfristige Perspektive einer nachhaltigen Friedensentwicklung ein, um krisenverschärfenden Faktoren entgegenzuwirken (continuum/ contiguum);

«Caucasus Media Institute»

Dialogförderung in einer instabilen Region

Das Caucasus Media Institute (CMI) ist ein regionales, interdisziplinäres Ausbildungszentrum, das sich zum Ziel gesetzt hat, die professionellen Kapazitäten der Akteure im Bereich der Massenmedien zu fördern. So bietet das CMI einen einjährigen Kurs für Journalisten an, die am Anfang ihrer Karriere stehen. Es offeriert zudem Kaderleuten eine Serie von Workshops und unterhält eine Abteilung für Forschung und Publikationen. Mit regionalen Aktivitäten schafft das CMI eine Plattform für den Austausch zwischen Journalisten und Medienleuten aus Armenien, Georgien und Aserbeidschan. Die gemeinsamen Projekte fördern den Dialog – über die Partikularitäten jedes Landes, insbesondere aber über die politischen Herausforderungen, vor denen die Region als Ganzes steht.

«Stärkung des humanitären Dialogs»

Friedensentwicklung im Irak

Bevor die humanitären Akteure genau wissen konnten, ob es im Irak Krieg geben werde oder nicht, fand am 15. und 16. Februar 2003 in Genf ein internationales Treffen zu den erwartbaren humanitären Aspekten einer Irak-Intervention statt. Ziel war es, für den Ernstfall vorbereitet zu sein und – angesichts knapper Mittel – rasche und effiziente Hilfe an die ohnehin gefährlich verwundbare Zivilbevölkerung des Iraks leisten zu können. In der Folge befasste sich darüber hinaus eine DEZA-interne Arbeitsgruppe bereits mit den langfristigen entwicklungsrelevanten Aspekten der Rehabilitation des Landes.

7 vermeidet mittels der «do no harm-Brille» kontraproduktive Auswirkungen ihrer Aktivitäten und konzentriert sich auf die verbindenden und integrierenden Aspekte;

8 trägt zur Kapazitätsentwicklung von Akteuren beim Aufbau einer umfassenden innerstaatlichen Friedensordnung bei und stärkt dabei insbesondere das Potential von Frauen;

«Do no harm!»

Wiederaufbau in Afghanistan

Der Wiederaufbau gesellschaftlicher und staatlicher Strukturen ist ein sensibler Prozess, zumal in einem Land, das seit Jahrzehnten Bürgerkriege, Fremdherrschaft und militärische Interventionen aufgrund zahlreicher traditioneller Institutionen überlebt hat. Mary B. Anderson, Autorin des Bestsellers «Do no harm» und Leiterin von Collaborative for Development Action, etabliert im Rahmen eines Pilotvorhabens ein Monitoring, welches über zwei Jahre den bi- und multilateralen Wiederaufbau des Landes auf der Grundlage von «do no harm-Kriterien» beurteilt.

«Fergana-Tal»

Vermittlung bei Konflikten um Land und Wasser

In den Grenz- und Konfliktregionen im zentralasiatischen Fergana Tal führt die DEZA seit drei Jahren ein Pilotprogramm zur Gewaltprävention und Entwicklung durch. Die Region leidet unter sporadischen Gewaltausbrüchen, die vor allem im Zusammenhang mit der Verteilung von Land und Wasser stehen. Das DEZA Programm setzt auf zwei Ebenen an: bei der Stärkung der Konfliktregelungsmechanismen und bei den Konfliktursachen. So werden einerseits örtliche NGOs unterstützt, die Weiterbildungskurse für lokale Persönlichkeiten – darunter immer mehr Frauen – anbieten, welche in Konfliktfällen in und zwischen Gemeinden eine vermittelnde Rolle spielen. Andererseits bekommen betroffene Gemeinden Hilfe aus einem Fonds für Infrastrukturprojekte, so dass die Ursachen der Wasserkonflikte behoben werden können.

Die DEZA –

- 9 koordiniert und vernetzt sich in der Schweiz und international mit relevanten Akteuren der bi- und multilateralen Friedensförderung bzw. Friedensentwicklung;
- 10 schätzt die politischen und finanziellen Risiken ihres Engagements realistisch ein und legt Wert auf finanzielle und administrative Flexibilität, um auf rasche Veränderungen angemessen reagieren zu können.

«Rückkehr in Sicherheit und Würde»

Koordination im Bereich der Migration

Der Mangel an umfassend verstandener menschlicher Sicherheit ist die Kernursache notgedrungener und erzwungener Migration. Die DEZA arbeitet eng mit dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) zusammen: wer in der Schweiz als Schutzbedürftiger vorübergehend Zuflucht suchte, soll in Würde und Sicherheit zurückkehren können, wenn einmal die Gewaltkrise vorbei ist. Im Rahmen der Rückkehrhilfeprogramme, welche die DEZA und das BFF gemeinsam konzipiert und ausgeführt haben, sind 10 000 Schutzbedürftige aus Bosnien Herzegowina und 32 500 aus dem Kosovo freiwillig in ihr Herkunftsland zurückgekehrt.

«Konsens von Cotonou»

Ein spontaner Beitrag zur Risikominderung

Der seit September 2002 akute und eskalations-trächtige Konflikt zwischen Regierung und Rebellen an der Elfenbeinküste gefährdet die gesamte westafrikanische Subregion und damit auch Schwerpunktländer der DEZA. Um einen Beitrag zur frühzeitigen Konfliktbearbeitung sowie zur Verminderung der wirtschaftlichen und humanitären Folgen – etwa für Mali – zu leisten, unterstützte die DEZA nach Absprache mit der Politischen Direktion eine Zusammenkunft von 85 «afrikanischen Intellektuellen». Unter der Leitung von Prof. Albert Tevoedjre erarbeitete die Delegation auf der Basis einer Situationsanalyse von ivoirischen TeilnehmerInnen einen 20 Punkte-Plan zur Lösung der Krise. Tevoedjre wurde von Kofi Annan damit beauftragt, in Abidjan den Friedensprozess systematisch voranzutreiben.



Impressum

Herausgeber:
Direktion für Entwicklung und
Zusammenarbeit DEZA
Eidg. Departement für Auswärtige
Angelegenheiten
3003 Bern

Bestellungen:
www.deza.admin.ch
info@deza.admin.ch

Redaktion:
Die Leitlinien Friedensentwicklung
wurden von der Sektion Konfliktprävention
und -transformation COPRET (Günther Baechler,
Esther Schaufelberger, Peter Spycher) erarbeitet.
Die Sektion wurde von Erika Schläppi,
Konsulentin in Bern, unterstützt.

Gestaltung: Jenny Leibundgut, Bern
Druck: Ackermann Druck Köniz
Lithos: Promacx, Bern

© Februar 2003

Fotos Peter Amman/Lookat Photos
U1 Bombay, März 1996
U2 Coronel-Lo Rojas/Chile, Februar 2001
U3 Warschau, Polen, 1991
U4 Bosnien/Visegrad, Juni 1994
S.5 Warschau, Oktober 1991
S.7 Tirana, Albanien 1991
S.11 Korsakow-Konservatorium, St. Petersburg, Januar 1999
S.13 Petersburg, September 1994
S.15 Coronel-Lo Rojas/Chile, Februar 2001
S.19 Korsakow-Konservatorium, St. Petersburg, Januar 1999
S.21 Ho Chi Minh-City, Vietnam 1997

