Einführung: Ziele und Inhalt des Dossiers

Xavier Tschumi Canosa and Thania Paffenholz

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/419>

DOI: 10.4000/sjep.419

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 octobre 2006

Number of pages: 11-17

ISBN: 2-88247-065-7

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Xavier Tschumi Canosa und Thania Paffenholz, « Einführung: Ziele und Inhalt des Dossiers », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 25-2 | 2006, Online erschienen am: 03 Juni 2010, abgerufen am 24 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/419> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.419>

Einführung: Ziele und Inhalt des Dossiers

Xavier Tschumi Canosa* und Thania Paffenholz**

Ziele des Dossiers

Das vorliegende Dossier befasst sich mit Krieg und Frieden – Fragen, welche die Menschheit seit jeher bewegt haben. Das *Schweizerische Jahrbuch für Entwicklungspolitik* hat sich zum Ziel gesetzt, die Zusammenhänge zwischen Frieden, Sicherheit und Entwicklung genauer zu beleuchten. Die Beschäftigung mit diesem Thema scheint uns aus unterschiedlichen Gründen zum jetzigen Zeitpunkt angebracht.

Seit einem guten Jahrzehnt hat das Thema „Frieden, Sicherheit und Entwicklung“ in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verstärkt Einzug gehalten. Die klassische Diplomatie beschäftigt sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts vermehrt mit der Verhütung und Beilegung innerstaatlicher bewaffneter Konflikte und Kriege; die Entwicklungszusammenarbeit und die Humanitäre Hilfe diskutieren diese Fragen seit der Tragödie um den Genozid in Ruanda 1994.

Die meisten Länder, die interne oder regionale Konflikte durchmachen, sind Entwicklungsländer. Um diesen Ländern zu Hilfe zu kommen, haben die traditionellen Geberstaaten seit dem Ende des Kalten Krieges eine friedenspolitische Komponente in ihre Politik der Entwicklungszusammenarbeit eingebaut. Auch wenn sich diese Konflikte in den Entwicklungsländern abspielen, haben sie dennoch regionale und sogar globale Auswirkungen, insbesondere in Verbindung mit strategischen natürlichen Ressourcen oder Migrationsströmen.

Im Zuge dieser Dynamik wurden neue Konzepte eingeführt und operationalisiert, wie der Begriff „menschliche Sicherheit“, der einen Zusammenhang zwischen der menschlichen Entwicklung des Individuums und dessen körperlicher Unversehrtheit herstellt. Auch wurden wissenschaftliche Methoden der Analyse von Konflikten in praktische „Werkzeuge“ umgewandelt. Dabei nimmt die ökonomische Dimension der Konflikte einen Stellenwert in der Diskussion ein. Es gibt mittlerweile eine breite Palette an Instrumenten zur konfliktsensiblen Gestaltung von Entwicklungsprojekten. Eine umfangreiche theoretische Forschung befasst sich mit den Bedingungen, die den Konflikten und ihrem Fortbestehen zugrunde liegen, wie auch mit den Voraussetzungen zur Beendigung der Konflikte und zur Förderung des Friedens. Eine reichhaltige Literatur erforscht ferner die ausserordentliche Herausforderung, die in der Verhütung der Konflikte liegt. Die meisten Forschungsarbeiten sind in englischer Sprache veröffentlicht. Deshalb ist das Jahrbuchdossier bestrebt, die entsprechenden Konzepte und Ausführungen in deutscher und französischer Sprache zu präsentieren.

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut universitaire d'études du développement (IUED), Genf, Schweiz, für das vorliegende Dossier verantwortlich.

** Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Lehrbeauftragte, IUED, für das Dossier mitverantwortlich.

In der Schweiz befassen sich staatliche und nichtstaatliche Stellen seit der Jahrtausendwende in verstärkter Masse mit konzeptuellen und institutionellen Fragen zur Friedensförderung und -entwicklung. Sie engagieren sich diplomatisch wie operationell in zahlreichen Konfliktstaaten. Die im Jahr 2000 gegründete Politische Abteilung IV „Menschliche Sicherheit“ (PA IV) ist seither zur grössten Abteilung im Schweizer Aussenministerium (EDA) geworden. Innerhalb der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) wurde 2001 eine neue Fachabteilung für Friedens- und Konfliktfragen (COPRET) geschaffen. Mehrere nichtstaatliche Entwicklungsorganisationen (NRO) haben so genannte Konfliktstellen eingerichtet und verstärken ihr Engagement in Konfliktländern. Mit dem 2001 gegründeten Kompetenzzentrum Friedensförderung (KOFF) von Swisspeace wurde ein Netzwerk zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren geschaffen. Diese Entwicklungen bieten die Gelegenheit, Bilanz zu den Diskussionen auf nationaler und internationaler Ebene in Wissenschaft und Praxis zu ziehen und die gemachten Erfahrungen zu kapitalisieren.

Inhalt des Dossiers

Der Inhalt des Dossiers spiegelt diese Entwicklungen wider. Die Artikel des ersten Teils vermitteln einen Überblick über die internationalen Trends und Erfahrungen. Der zweite Teil befasst sich mit dem Thema „Ressourcenkonflikte“. Für diese Konflikte hat sich die Schweiz seit jeher interessiert und verfügt diesbezüglich über grosse Expertise. Der dritte Teil behandelt das Thema „Friedensförderung und Friedensentwicklung der Schweiz“. Es erläutert an drei Fallstudien (Nepal, Kolumbien, Balkan) die Chancen und Herausforderungen einer kohärenten Schweizer Sicherheits-, Friedens- und Entwicklungspolitik.

Internationale Zusammenarbeit im Brennpunkt der Konflikte: Konzeptuelle Ausführungen

Der erste Teil des Dossiers bietet *Thania Paffenholz* eingangs Gelegenheit, die zentralen Begriffe „Konflikt“ und „Friedensförderung“ in einer historischen Perspektive und in ihrem Zusammenhang mit der Entwicklung zu definieren. Neben der Absicht, die für das Verständnis des gesamten Dossiers erforderlichen konzeptuellen Grundlagen zu schaffen, analysiert die Autorin die Friedensförderungsrolle, welche die internationale Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktländern spielen kann. Abschliessend tritt sie dafür ein, die Zusammenarbeit nicht nur auf eine instrumentelle Funktion zu beschränken, sondern sie in eine umfassendere strategische und politische Vision zu integrieren, die besonders den Ausbau von Kapazitäten in den Empfängerländern mit einschliesst.

Neclâ Tschirgi berichtet in ihrem Artikel über die Ergebnisse eines von ihr geleiteten Forschungsprogramms mit dem Titel *Security-Development Nexus*. Sie zeigt anhand von empirischen Untersuchungen in verschiedenen Ländern überzeugend auf, dass der Zusammenhang zwischen den beiden Zielen Sicherheit und Entwicklung viel komplexer ist, als es die allgemeine Rhetorik annehmen lässt, und dass die Effizienz der zur Erreichung dieser Ziele verfolgten Politiken nicht zwangsläufig über ihre gegenseitige Integration führt.

Ebenfalls im ersten Teil, aber zu einer spezifischeren Thematik, hat *Roland Paris* zahlreiche von der UNO durchgeführte Friedenskonsolidierungsmissionen untersucht. Dabei stellte er sich die Frage, ob diese Missionen, indem sie Demokratisierung und Marktliberalisierung als Modelle fördern, der fragilen Situation von Nachkriegsländern angepasst sind. Bei dem Artikel handelt es sich um die Adaptation eines von *Rocha Menocal* und *Kate Kilpatrick* durchgeführten Interviews, das im November 2005 in *Development in Practice* erschien. Der Verfasser kommt in seiner Analyse zum Schluss, dass diese Modelle im Gegenteil Ursachen für neue Konflikte in Ländern sein können, die nicht die nötigen Voraussetzungen haben, um sie zu übernehmen.

Die drei obigen Artikel machen deutlich, dass die akademische Forschung eine fundamentale Rolle zu spielen hat, um die Fäden, welche die Begriffe Frieden, Entwicklung und Sicherheit miteinander verbinden, etwas zu entwirren. Im abschliessenden Artikel des ersten Teils veranschaulicht *Riccardo Bocco* mit Relevanz, dass diese Rolle nicht einfach ist, und dass trotz der Qualität der Forschungsarbeiten ein Graben bestehen kann zwischen den Ergebnissen dieser Arbeiten und den politischen Entscheidungen, die sie erleichtern sollen. Der Autor stützt sich dabei auf das Programm zur Untersuchung der sozioökonomischen Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung, das er seit dem Jahr 2000 mit seinem Team vor Ort durchführt, und auf die politische Verwendung des Programms durch die Palästinenserführer und die internationale Gemeinschaft.

Zusammenhänge zwischen Konflikten und natürlichen Ressourcen: eine eindeutige Sache?

Um die zentralen Fragen, die sich in den Wechselbeziehungen zwischen den Begriffen Frieden, Entwicklung und Sicherheit ergeben können, im Einzelnen zu veranschaulichen, ist der zweite Teil des Dossiers der Problematik der Zusammenhänge zwischen Gewaltkonflikten und natürlichen Ressourcen gewidmet. Letztere stehen im Mittelpunkt zahlreicher und diverser Konfigurationen, in denen sich die Ziele Frieden, (nachhaltige) Entwicklung und Sicherheit aneinander stossen.

Laurent Goetschel und *Didier Péclard* berichten in ihrem Beitrag über die Schlussfolgerungen, die sie aus einem individuellen Forschungsprogramm ziehen konnten, das von der Schweizerischen Friedensstiftung im Rahmen eines nationalen Forschungsprogramms mit dem Titel *NCCR North-South – Research Partnerships for Mitigating Syndromes of Global Change* durchgeführt wird. Gemäss den Autoren muss die heuristische Bedeutung des zwischen dem Rückgang natürlicher Ressourcen und dem Aufkommen von Gewaltkonflikten als direkt vermuteten Zusammenhangs nuanciert werden, da andere – vor allem historische, politische und wirtschaftliche – Faktoren bei der Erklärung der Konflikte zu berücksichtigen sind.

Claude Serfati nimmt in seinem Artikel den gegenteiligen Standpunkt der Thesen der Weltbank zu den wirtschaftlichen Ursachen der Konflikte ein. Gemäss der Weltbank bestehe ein Kausalzusammenhang zwischen dem Vorkommen natürlicher Ressourcen in einem Land und den bewaffneten Konflikten, die sich dort abspielen können. Die Konflikte hätten somit lokale endogene Ursachen,

und ihre Auswirkungen seien wegen der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung weltweit zu spüren. Der Verfasser, der in seinem Beitrag die aus natürlichen Ressourcen erzielte Rente untersucht, hält die umgekehrte Korrelation für gegeben: Der Gärstoff für lokale Kriege seien die Opfer der Globalisierung. In einem kurzen Artikel, der ebenfalls die Frage der Globalisierung tangiert, präsentiert *Gabi Hesselbein* das Beispiel der Demokratischen Republik Kongo. Aus dem Beitrag geht hervor, dass das Land trotz seines Reichtums an Bodenschätzen Mühe hat, aus der Spirale von politischer Instabilität und Konflikten herauszukommen, die es seit der Unabhängigkeit im Jahr 1960 durchmacht.

Das Essay von *Wolfgang Sachs*, das den zweiten Teil des Dossiers abschliesst, stellt am Beispiel des Erdöls die Subsistenz-, Regime-, Verteilungs- und Entwicklungskonflikte vor, die diese Naturressource auslösen kann. Der Verfasser kommt zum Schluss, dass es nicht zufriedenstellend sei, Ressourcenkonflikte lediglich als Sicherheitsfrage zu thematisieren, sondern dass man gemäss dem Spruch „Friede ist das Werk der Gerechtigkeit“ den Begriff der Gerechtigkeit in die Analyse aufnehmen müsse.

Schweizer Akteure: Beiträge und Ambitionen

Im dritten Teil des Dossiers geht es um die Beschreibung und Analyse, wie die neue weltweite Konstellation seit Anfang der 90er Jahre die im Themenbereich des Dossiers tätigen schweizerischen – staatlichen und nichtstaatlichen – Akteure beeinflusst hat. Die Fokussierung auf die Schweiz gestattet es, über Konzepte und Ideen hinauszugehen und sich auf die Ausrichtungen und die Umsetzung der Friedens-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik zu konzentrieren.

Einführend zu diesem Teil legt *Xavier Tschumi Canosa* dar, wie das Ziel des friedlichen Zusammenlebens der Völker im *Aussenpolitischen Bericht 2000* die Sicherheits- und Friedenspolitik der Schweiz geprägt und auf die Bereiche Konfliktprävention und Friedensförderung ausgerichtet hat. Hierzu stützt sich der Autor auf die offiziellen Unterlagen, die eine Wende der Schweizer Aussenpolitik belegen, sowie auf ein Interview mit drei Vertretern der Bundesverwaltung, welche direkt an der Festlegung und Umsetzung der Friedensförderungs politik beteiligt sind.

Maya Krell beschreibt in ihrem Beitrag die Rolle der Schweizer Hilfswerke bei der Anpassung der Entwicklungszusammenarbeit an die Zwänge der Konfliktsituationen, in denen sie umgesetzt wird. Sie weist auf das Spannungsverhältnis hin, das zwischen einer konfliktsensiblen Entwicklungszusammenarbeit und der von ihr befürworteten Förderung der Menschenrechte bestehen kann. Der Artikel, der diese Problematik darlegt und dokumentiert, führt ferner den Lernprozess der NRO, die Herausforderungen, mit denen die Organisationen konfrontiert sind, und die sich ihnen bietenden Möglichkeiten auf.

Die diesen Teil ergänzenden Artikel zeigen anhand von Fallbeispielen, wie die Schweiz einen konkreten Zusammenhang zwischen Frieden und Sicherheit einerseits und internationaler Zusammenarbeit andererseits herstellt.

Das erste Fallbeispiel wird von *Günther Baechler* und *Jörg Frieden* präsentiert und betrifft Nepal. Es stellt die aktuelle Strategie der Schweiz in diesem Land vor, die Programme der Entwicklungszusammenarbeit mit Aktivitäten der Frie-

dens- und Menschenrechtsförderung verbindet. Bei letzteren Aktivitäten kommen der Schweiz unbestreitbar die Jahrzehnte der Entwicklungszusammenarbeit mit Nepal und das in diesem Kontext geschaffene Vertrauen zugute. Wie der Artikel einleitend ausführt: „Nepal wurde damit zu einem Testfall für den kohärenten Auftritt der Schweiz, bei dem die verschiedenen Instrumente der Aussenpolitik komplementär und kumulativ zum Einsatz gebracht werden“.

Das zweite Fallbeispiel betrifft den Friedensprozess in Kolumbien, an dem die Schweiz aktiv mitwirkt. Der Artikel von *Cristina Hoyos* untersucht die komparativen Vorteile, auf die sich die Schweiz stützen konnte, um eine Vermittler- und Fazilitatorrolle in diesem Prozess zu übernehmen. Der Beitrag führt insbesondere das humanitäre und neutrale Engagement der Schweiz in Kolumbien an und das damit verbundene solide Vertrauensverhältnis, das sie mit allen Konfliktparteien in geduldiger Arbeit aufbauen konnte. In einem kurzen Kommentar ergänzt *Jean-Pierre Gontard* diese Ausführungen, indem er die Vorreiterrolle des Institut universitaire d'études du développement (IUED) beim Engagement der Schweiz in Kolumbien erläutert. Beide Beiträge, die in Bezug auf die Einzelheiten der laufenden Verhandlungen bewusst vorsichtig sind, bringen den heiklen Charakter einer solchen diplomatischen Mission zum Ausdruck. Wie im Fallbeispiel Nepals stellen sie aber auch heraus, inwiefern die langjährige vorherige Präsenz der Schweiz in Kolumbien diesen Einsatz ermöglichte.

Das letzte Fallbeispiel betrifft das Balkangebiet, in dem die Schweiz auf mehreren Ebenen engagiert ist. *Andreas Ernst* lässt in seiner Rolle als Journalist Schweizer Akteure der Entwicklungszusammenarbeit vor Ort zu Wort kommen. Im Schlussteil seines Beitrags kommentiert er die Stellungnahme von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey zur Unabhängigkeit des Kosovo und macht sich zum Sprachrohr der Frustrationen, die ihre Stellungnahme unter den in dieser Provinz tätigen Entwicklungshelfern auslöste. Hieraus wird klar ersichtlich, wie ein Schweizer Engagement, das sich gleichzeitig auf makropolitische Ebene und im operationellen Bereich abspielt, ein klassisches Kohärenzproblem hervorrufen kann. *René Holenstein* präsentiert in seinem Kurzbeitrag das von der DEZA im Jahr 2005 lancierte Projekt „Plattform Bosnien-Herzegowina“. In dem Artikel hebt der Verfasser die Bedeutung des Dialogs zwischen den verschiedenen ethnischen Minderheiten im Hinblick auf die wirtschaftliche, soziale und politische Einheit des Landes hervor und zeigt auf, wie die internationale Zusammenarbeit der Schweiz zu diesem Ziel beitragen kann.

Zusammenfassung und Ausblick

Das vorliegende Dossier vermittelt nicht nur einen guten Überblick über den Zusammenhang zwischen Frieden, Sicherheit und internationaler Zusammenarbeit, sondern verdeutlicht auch die Position der Schweizer Akteure und ihre Sicht der eigenen Rolle. Dabei machten wir folgende Feststellungen:

Der wissenschaftliche Diskurs zu Frieden und Sicherheit in der internationalen Zusammenarbeit teilt sich in zwei grundsätzliche Richtungen: Zum einen wird viel über einzelne Detailprobleme nachgedacht, wie beispielsweise die konflikt-sensible Gestaltung von Entwicklungsprojekten in ihrem lokalen Umfeld oder die besten Konzepte für die Demobilisierung von Ex-Kombattanten zur Reintegration in ihre Gemeinschaft. Zum anderen gibt es wissenschaftliche Studien, die sich

mit den nationalen und globalen Problemen von Sicherheit, Frieden und internationaler Zusammenarbeit befassen. Stellvertretend hierfür ist die Diskussion um die „richtige“ Staats- und Wirtschaftsordnung für Postkonfliktländer (siehe den Artikel von Roland Paris) oder die Debatte über globale Auswirkungen und westliche Interessen im Zusammenhang mit Kriegsökonomien (Claude Serfati).

Interessanterweise wird in der Praxis gern auf den ersten, mehr „technischen“ Diskurs Bezug genommen, während nationale und globale Grundsatzfragen weniger diskutiert werden. So hat die so genannte *Do no harm*-Debatte in der entwicklungspolitischen Projektarbeit einen grossen Bekanntheitsgrad errungen, wogegen die politischen Folgen zwar am Rande wahrgenommen werden, doch wenig in die operationelle Arbeit einfliessen.

Die Fallstudien zu Kolumbien und Nepal machen indes deutlich, wie wichtig die politische Dimension der internationalen Zusammenarbeit zur Errichtung von Frieden und Sicherheit in einem Land ist. Hier geht es einerseits um das Zusammenspiel von diplomatischen und entwicklungspolitischen Interventionen. Andererseits zeigen Fälle wie Nepal, dass die politische Dimension der Entwicklungspolitik gefragt ist, um im Konzert der Geber wichtige Impulse für Frieden und Demokratie zu geben. Gerade die Schweiz als Akteur kann hier bedeutende Beiträge leisten, da die unterschiedlichen Schweizer Akteure auf allen Ebenen handeln können. Doch ohne eine kohärente Schweizer Strategie, die auch bewusst Einfluss auf andere Akteure nimmt, sind diesem Handeln enge Grenzen gesetzt. Allerdings ist es nicht ausreichend, Synergien zwischen der Projektarbeit und der politischen Arbeit herzustellen; es kommt vielmehr darauf an, klare Prioritäten zu setzen, welche Arten von Projekten wichtige Beiträge leisten können, um die Wirksamkeit der politischen Arbeit zu erhöhen.

Abschliessend sollte allerdings eines klar bleiben: Frieden und Sicherheit können zwar von aussen diplomatisch, entwicklungspolitisch und militärisch gefördert werden, jedoch muss die *Ownership* letztlich bei den Akteuren vor Ort liegen.

* * *

Im Namen des Redaktionskomitees des „*Schweizerischen Jahrbuchs für Entwicklungspolitik*“ möchten wir all jenen danken, die in der einen oder anderen Weise zur Ausarbeitung des vorliegenden Dossiers beigetragen haben.

Hierbei denken wir in erster Linie an die Autorinnen und Autoren, welche einen Beitrag zu diesem Werk leisteten und ihre Texte geduldig aufeinander abstimmen, so dass sie schliesslich ein kohärentes und reichhaltiges Ganzes bilden. Mögen ihre Bemühungen in dieser Ausgabe Dank und Anerkennung finden.

Sodann möchten wir der Politischen Abteilung IV (EDA) sowie den Sektionen Entwicklungspolitik und COPRET der DEZA (EDA) offiziell dafür danken, das vorliegende Dossier finanziell unterstützt zu haben. Wir hoffen, dass das Werk ihren Erwartungen entspricht und in den Bibliotheken der Bundesämter, die in den Bereichen Frieden, Entwicklung und Sicherheit tätig sind, seinen Platz finden wird.

Schliesslich möchten wir auch jenen Personen aufrichtig danken, die im September 2005 an unserer ursprünglichen Reflexionssitzung teilgenommen haben, durch ihre Beiträge und ihr Beziehungsnetz die Gliederung des Dossiers ermög-

licht, die Ermittlung der potenziellen Autorinnen und Autoren sowie die Kontaktaufnahme mit ihnen erleichtert haben. Dabei handelt es sich um Anita Müller, Leiterin des Kompetenzzentrums Friedensförderung (KOFF), um Peter Niggli, Geschäftsführer von Alliance Sud, und um Riccardo Bocco, ordentlicher Professor am IUED. Wir danken insbesondere Guillaume Scheurer, dem stellvertretenden Chef der Politischen Abteilung IV, für seine Teilnahme an dieser Sitzung, wie auch für seine wertvolle Hilfe und seine Disponibilität während der gesamten Ausarbeitung des Dossiers, sowie Martin Fässler, Chef der Sektion Entwicklungspolitik der DEZA, für seinen Beitrag anlässlich der Sitzung und zum Dossier im Allgemeinen.

Unser Dank geht ebenfalls an Botschafter Thomas Greminger, Chef der Politischen Abteilung IV, an Botschafter Raimund Kunz, Chef der Direktion für Sicherheitspolitik des VBS, und an Cristina Hoyos, Chefin der Sektion COPRET der DEZA, für ihre Mitwirkung am Dossier und ihre Ermutigungen.

Abschliessend richten wir unseren herzlichen Dank an Jacques Forster, Professor am IUED, der diese Reflexionssitzung mit Autorität leitete, bevor er seinen Posten als Leiter des Redaktionskomitees aufgab, sowie an Christoph Stamm, Mitglied des Komitees bis Januar 2006, ohne dessen Beitrag das Dossier nicht so gut angelaufen wäre.