

# **Frühwarnung und Vermittlung bei Konflikten - Chancen für Prävention?**

ISBN 3-86077-472-7

Copyright 1995 by Friedrich-Ebert-Stiftung

Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit

Godesberger Allee 149, D-53175 Bonn

Herausgeber: Pia Bungarten, FES

Redaktion: Peter Schlaffer, FES

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Druck: satz + druck gmbh, Düsseldorf

Printed in Germany, Dezember 1995

## **Inhalt**

### **Einleitung**

**Pia Bungarten**        **5**

### **Informationen zu den Ländern**

**Burundi**        **12**

**Venezuela**     **13**

**Liberia**        **15**

## **Ergebnisbericht über den Workshop**

**Wolfgang Heinz 17**

### **Der Fall Burundi**

**Theodor Hanf 24**

**Harald Ganns 28**

### **Der Fall Venezuela**

**Ligia Bolívar 39**

**Nikolaus Werz 55**

### **Der Fall Liberia**

**Klaus Schlichte 66**

### **International Alert:**

**"Early Warning and Preventive Diplomacy"**

**Kumar Rupesinghe 74**

### **Anhang**

**Programm des Workshops (1./2.6.1995) 91**

**Die Autoren 95**

# Einleitung

## 1.

Die meisten Konflikte finden heute innerhalb und nicht mehr zwischen Staaten statt: laut UNDP Development Report 1994 waren zum Zeitpunkt des Berichts nur 3 von 82 bewaffneten Konflikten Auseinandersetzungen zwischen Staaten. Aber dies bedeutet nicht weniger Tod und Zerstörung als klassische Kriege.

- Laut UNDP sind heute 90% aller Opfer Zivilisten.
- 1993 gab es infolge interner Konflikte 18,2 Millionen grenzüberschreitende Flüchtlinge und 24 Millionen sogenannte intern Vertriebene (internally displaced). Ein weiterer dramatischer Anstieg der Flüchtlingszahlen wird befürchtet.
- Interne Konflikte gehen mit groben Menschenrechtsverletzungen bis zum Völkermord einher.
- Es gibt starke Verbindungen zwischen Konflikten und kriminellen Aktivitäten wie Drogenhandel, Waffenschmuggel und Erpressung.
- Die Verbreitung von kleinen Handfeuerwaffen vergrößert den Destruktionsradius interner Konflikte. Landminen hinterlassen ein noch auf Jahre für die Zivilbevölkerung oft todbringendes Erbe.

## 2.

Diese und andere Daten und Erkenntnisse über Konflikte, ihre Ursachen und Auswirkungen haben das Interesse an Prävention als neuem Ziel und Mittel der Politik in den letzten Jahren stark erhöht.

Konfliktprävention und -management sind folglich heute in aller Munde. Daß die Vermeidung von und Vermittlung bei Konflikten grundsätzlich sinnvoll und notwendig ist, scheint auf den ersten Blick fraglos. Doch es gibt Einwände und Fragen:

- Es gilt nicht, Konflikte per se zu verhindern, denn sie sind für die gesellschaftliche Entwicklung ebenso unumgänglich wie konstitutiv. Zu verhindern gilt, daß Konflikte gewaltsam ausgetragen werden.
- Aber auch diese These stößt auf Einwände, wie sie Professor Hanf auf der Tagung der EU-Plattform und Saferworld zum Thema Konfliktprävention im Rahmen der EU am 8. Mai formulierte: Hätte man die gewaltsame französische Revolution verhindern sollen? Anders formuliert: Läuft eine uneingeschränkte Befürwortung von Prävention Gefahr, im Namen der Vermeidung von Gewaltanwendung ungerechte und instabile Machtverteilung zu stützen?
- Offen ist nicht nur, ob man die gewaltsame Austragung von Konflikten verhindern soll, sondern ob man es kann. Diese Diskussion beginnt mit der Frage nach Frühwarnung und ausreichender Kenntnis über die Ursachen und den Verlauf eines Konflikts: Befürworter verstärkter Präventionsbemühungen argumentieren, daß in vielen Fällen mehr als genug Information vorliegt, um einen sich anbahnenden Konflikt zu erkennen - Ruanda in den Monaten vor dem Völkermord des vergangenen Jahres wird oft als Beispiel zitiert. Kritiker fragen, ob man wirklich genug Kenntnisse der sozio-ökonomischen Ursachen, der gesellschaftlichen Interessenlagen und damit der Vielschichtigkeit eines Konflikts hat, um bei Hinweisen auf Gewalt wirksam zu intervenieren.
- Der Anspruch, daß gewaltsame Konflikte aus politischen, wirtschaftlichen und finanziellen und erst recht aus humanitären Gründen zu vermeiden sind, scheint in keinerlei vernünftigem Maß zu den verfügbaren politischen Instrumenten und zum politischen Willen zu stehen. Befürworter einer Stärkung präventiver Politik wie die englische Organisation Saferworld argumentieren mit Hilfe von Kosten-Nutzen-Analysen, daß die Kosten eines Konfliktes die Kosten der Prävention um ein Vielfaches

übersteigen (1). Anlässlich eines Seminars der OSZE Anfang 1994 wies auch Max van der Stoel, Hochkommissar für Nationale Minderheiten, auf die Kosten hin:

"Capital invested in conflict prevention is capital well spent. In humanitarian, financial and political terms, conflict prevention is much cheaper than peacekeeping or rebuilding societies after a violent conflict"

(Seminar zum Thema Early Warning and Preventive Diplomacy, Warschau, 19.1.1994).

Aber diese Analyse genügt offensichtlich nicht, um den notwendigen politischen Willen zu erzeugen. Sie beseitigt nicht alle Fragen nach den Kosten und Risiken der Prävention.

- Befürworter plädieren für frühzeitiges Bemühen um Konfliktverhütung nicht nur aus Kostengründen, sondern auch, weil sich die Positionen der Konfliktparteien dann noch nicht verhärtet und gefährliche Zirkel von Gewalt und Vergeltung noch nicht begonnen haben. Kritiker verweisen auf Hindernisse in der Frühphase: Gerade zu Beginn eines Konflikts wünschen die Konfliktparteien oft keinerlei Einmischung von außen. Regierungen möchten oft gar nicht einräumen, daß sie z.B. ein Minderheitenproblem haben.
- Unklar ist, welches politische Gewicht frühe Konfliktvermittlung haben soll: Handelt es sich nur um ein unverbindliches Angebot oder müssen weitere Schritte folgen (einschließlich z.B. Sanktionen und Stationierung von Truppen)?
- Die normative Basis für frühzeitige Vermittlung, sprich Intervention bei Konflikten, erscheint Beobachtern unzulänglich. In den internationalen Beziehungen geht man immer noch von der Grundthese souverän handelnder Nationalstaaten aus, in deren innere Angelegenheiten man sich nicht einmischt; so wurde erneut im Fall Tschetscheniens argumentiert. Immer noch hält man an dem Grundgedanken der Selbstbestimmung der Völker fest, auch wenn eingeräumt wird, daß es (1) keinerlei Konsens über die Definition dessen gibt, was ein Volk ausmacht, sich (2) Ethnizität und Nationalität bei entsprechender Interessenlage erstaunlich schnell neu konstituieren lassen und daß (3) das Selbstbestimmungsrecht eng ausgelegt werden muß, will man nicht Zeuge einer hoffnungslosen Zersplitterung der Staaten werden. Fazit: Es gibt noch keine "politische Kultur" der frühzeitigen Einmischung (Karsten Voigt, in der Diskussion mit Max van der Stoel).
- Viele Beobachter mahnen Realismus an: Vermittlung bei Konflikten bleibt so lange Wunschdenken, wie wenigstens eine der Konfliktparteien sich von Gewaltanwendung eine entscheidende Verbesserung ihrer Verhandlungsposition erhofft.
- Wer Prävention als Kerninstrument der neuen Politik sieht, hofft oft auf ein neues öffentliches Bewußtsein und auf Druck aus der Öffentlichkeit. Aber die Öffentlichkeit scheint eher gewillt, humanitäre Maßnahmen zur Versorgung von Flüchtlinge zu unterstützen, als die Kosten und Risiken von Intervention bei Konflikten (zu der letztlich auch die Drohung mit und der eventuelle Rückgriff auf präventive Stationierung von Truppen gehören kann), zu tragen (ganz zu schweigen von einer Unterstützung für den Ausbau langfristig angelegter Entwicklungspolitik, die durch Förderung von politischer Reform und Rechtsstaatlichkeit die Voraussetzungen für friedlichen Interessenausgleich fördert).

### 3.

Trotz dieser Einwände wird Prävention von vielen Beobachtern als Schlüsselgebiet der Politik angesehen und für mehr als nur ein Modethema gehalten.

- Sie sehen humanitäre Hilfe nach der Katastrophe als unzureichende und beschämende Reaktion.

- Man wird gewahr, daß Katastrophen wie in Ruanda die Ergebnisse jahre- und jahrzehntelanger Entwicklungsarbeit zunichte machen und daß die Katastrophenhilfe (wie von Staatssekretär Hedrich, BMZ, bei der Tagung der EU-Plattform ausgeführt) einen immer höheren Anteil der immer knapper werdenden Mittel für Entwicklungsarbeit verschlingt (laut Hedrich hat der Einsatz der Bundeswehr in Somalia DM 310 Mill. gekostet - soviel wie die Entwicklungshilfe zwischen 1987 und 1993). Entwicklungspolitiker sehen daher die Prävention gewaltsamer Konflikte immer mehr als Schlüssel.
- Langfristig angelegte Konfliktprävention bedeutet Stärkung von Förderung der Partizipationsmöglichkeiten und der demokratischen Kontrolle der Mächtigen, der Menschenrechte und der Rechtssicherheit - also eben nicht die Akzeptanz von extrem ungerechter Machtverteilung und Unterdrückung nur um eines fragwürdigen inneren Friedens willen.
- Konflikte beginnen zwar vielfach als interne Angelegenheit an einem scheinbar weit entfernten Ort - aber wie im Fall Tschetscheniens können sie, wenn sie von der Presse aufgegriffen werden oder bedrohliche Flüchtlingsströme erzeugen, in Windeseile zu einer internationalen Angelegenheit und zum Stoff internationaler Konflikte werden.
- Auch wenn das Kostenargument nicht gleich bewirkt, daß effektivere Instrumente der Vermittlung bei Konflikten aufgebaut werden, so ist es doch nicht von der Hand zu weisen (siehe Anlage, Statistiken von Saferworld).
- Wir sind weder so hilflos noch so erfolglos, wie wir angesichts immer wieder neu entstehender Konflikte meinen: Neue Instrumente sind entwickelt und erfolgreich eingesetzt worden, so etwa die Einrichtung des Amtes eines Hochkommissars für nationale Minderheiten in der OSZE.

Beobachter verweisen auch auf die mehr ins Blickfeld geratende Arbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren, die in den letzten Jahren eine expandierende Rolle bei der Förderung der Menschenrechte, der Achtung humanitärer Grundregeln, der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung und in der Konfliktlösung gespielt haben. Die Entwicklungen in Südafrika, Mosambik und im Nahen Osten haben vor Augen geführt, daß selbst die anscheinend fundamentalsten Interessenkonflikte nicht ausweglos oder für immer auf gewaltsames Austragen von Gegensätzen angelegt sind und die langfristige Vermittlertätigkeit nichtstaatlicher Organisationen zentrale Beiträge leisten kann. Konflikte sind weder Schicksal noch eine Naturkatastrophe, sondern Politik.

- Wer sich mit Prävention befaßt, muß sich einer der Präventionsarbeit eigenen Enttäuschung bewußt bleiben: Wer erfolgreich vermittelt und eine Eskalation verhindert, muß sich möglicherweise fragen lassen, ob es denn wirklich ein Problem gegeben habe, das eine Reaktion (und eingesetzte Mittel) notwendig machte und rechtfertigt. Wenn die Vermittlung mißlingt, wird möglicherweise ebenfalls der Vorwurf erhoben, daß der Aufwand, der für die Prävention getrieben wurde, nicht gerechtfertigt war.

#### 4.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich die Fragen, denen der Workshop der Friedrich-Ebert-Stiftung nachgehen will:

- Die Kernfrage lautet: Was sind die Ursachen der derzeit häufigsten Formen der Konflikte, wie sind sie zu gewichten, wie wirken sie zusammen?

- Welche Handlungsmöglichkeiten haben verschiedene Akteure angesichts vielschichtiger Konfliktursachen, deren Bewältigung die eigentliche Aufgabe darstellt? Und wie könnte die Zusammenarbeit verschiedener Partner untereinander aussehen?
- Die wichtigste Frage in der Präventionsdiskussion ist jedoch nicht die Frage nach der Handlungsmöglichkeit der Vermittler bei akuten Konflikten. Die eigentliche Frage lautet: Was benötigt eine Gesellschaft, um ausgleichs- und konfliktfähig zu sein? Wie können diese Fähigkeiten gefördert und unterstützt werden?
- Erfolgreiche Prävention stellt hohe Ansprüche an die potentiellen Vermittler (wie z.B. Glaubwürdigkeit bei allen Konfliktparteien; Geduld und die Bereitschaft, einen Konflikt über einen langen Zeitraum zu begleiten; Anerkennung, daß der Konflikt und seine Lösung nicht dem Vermittler "gehören"). Welche (kurzfristigen und langfristigen) Prioritäten sollten diejenigen, die bei Konflikten erfolgreich vermitteln wollen, setzen? Was sind die wichtigsten Handlungsfelder, die wichtigsten Schwerpunkte der Arbeit? Wie sollte die Ausbildung der Mittler aussehen?
- Welche Rolle spielt Medienberichterstattung in der Reaktion auf Konflikte? Ist es ein Mythos, daß die Medien die außenpolitische Reaktion von Staaten immer mehr bestimmen? Dem Morden in Ruanda hat man lange zugesehen - bleibt es also bei einer weitgehenden Indifferenz trotz furchtbarer Bilder? Aber haben nicht Bilder von Flüchtlingen und Verhungerten öffentlichen Druck erzeugt, der eigentlich unwillige Regierungen zu großangelegten Rettungsaktionen für die Kurden im Nordirak, für die Hungernden in Somalia und für die ruandischen Flüchtlinge in Goma brachte? Gibt es also den zweischneidigen, sogenannten "CNN-Effekt", den der amerikanische Journalist John Newhouse wie folgt beschrieb:
 

"A torrent of pictures of dismembered or tortured innocents could create pressure for using whatever tool to halt the violence, but then another torrent of pictures, this one of body bags containing young soldiers being unloaded in home ports, could create the reverse spin, and with it political retribution."
- Wie können der Erfahrungsaustausch und eine politische Kultur der Koordination und der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren genährt werden, die sich mit Konflikten und ihrer Vermeidung als Forscher, als politisch Verantwortliche, als humanitäre Helfer, als Menschenrechtsbeobachter, als Vertreter der Kirchen befassen? (vor dem Hintergrund von Konkurrenz der Vermittler z.B. um knappe Ressourcen zur Finanzierung ihrer Arbeit, um Erfolg und damit um Glaubwürdigkeit und Ansehen als gute Vermittler).
- Parliamentarians for Global Action hat ein erstes nach Organisationen und Arbeitsschwerpunkten aufgebautes Verzeichnis zusammengestellt. Kurz vor dieser Tagung haben sie uns die überarbeitete Version zur Verfügung gestellt, wofür wir ihnen danken. Dieses Verzeichnis kann ein Anstoß für vertiefte Zusammenarbeit auch hier in der Bundesrepublik und über die Grenzen der Bundesrepublik hinaus sein.

## Informationen zu den Ländern

## **Burundi**

Die erste demokratisch gewählte Regierung Burundis ist nach dem versuchten Staatsstreich und der Ermordung von Präsident Ndadaye und den beiden Parlamentspräsidenten im Oktober 1993 an der Macht geblieben, doch ihre Effektivität und Autorität war stark eingeschränkt und die Loyalität der von Tutsi dominierten Armee bleibt ungewiß. Gewaltakte von Hutus gegen Tutsis und Vergeltungsaktionen der Armee forderten im Gefolge dieser Morde laut Schätzung der Internationalen Kommission über Menschenrechtsverletzungen in Burundi etwa 50.000 Todesopfer. Regierungsvertretern fiel es schwer, ihre Aufgaben zu erfüllen, da sie um ihre persönliche Sicherheit fürchten (viele haben anonyme Todesdrohungen erhalten, es existieren Todeslisten), so daß die Amtsgeschäfte vielfach von alten Amtsinhabern fortgeführt wurden.

Im Januar 1994 handelte eine Koalition, bestehend aus der Mehrheitspartei FRODEBU (vornehmlich Hutu), aus der Oppositionspartei UPRONA (vornehmlich Tutsi), kleineren Parteien und führenden Personen aus dem Bereich der Kirchen, der Wirtschaft, der Gewerkschaften und nichtstaatlicher Organisationen eine Vereinbarung aus, nach der der Mehrheitsführer Ntaryamira als Präsident eingesetzt werden konnte. Dies war mit zahlreichen Konzessionen an die Opposition verbunden. Präsident Ntaryamira kam am 6. April 1994 zusammen mit Ruandas Präsident Habyarimana unter noch nicht geklärten Umständen in Kigali ums Leben. Bei der Einsetzung eines Nachfolgers, Präsident Sylvestre Ntibantunganya, der bis zum Ende der regulären Wahlzeit (1998) amtierend soll, mußten der Opposition erneut erheblich Zugeständnisse gemacht werden.

Zahlreiche Beobachter sehen in dem Konflikt nicht in erster Linie einen ethnischen Konflikt, sondern eine Auseinandersetzung zwischen demokratischen Reformern (Hutus wie Tutsis) und der an der Erhaltung ihrer Macht und Privilegien interessierten alte Elite, die die Geschicke des Landes bis 1993 kontrollierte (vor allem Angehörige der von Tutsis dominierten Armee). Sie verweisen auf die gestiegene Macht des sog. "Nationalen Sicherheitsrates" (6 Tutsi-Mitglieder, 3 Hutus), ohne dessen Zustimmung laut ihrer Aussage der Präsident nicht tätig werden kann und sprechen von einer de-facto Entmachtung des Parlaments und des Präsidenten.

Der Armee wird vorgeworfen, ethnische Auseinandersetzungen nicht effektiv oder neutral zu beenden und in brutale Morde bewaffneter und unbewaffneter ethnischer Rivalen involviert zu sein. Hutu- und Tutsi-Milizen unter der Führung extremistischer Politiker, intern Vertriebenen und Jugendgruppen werden ebenfalls Morde zur Last gelegt. Der Regierung gelingt es kaum, Verbrechen aufzuklären und die Verantwortlichen zu bestrafen. Das allgemeine Klima der Straflosigkeit gilt als zentrales Problem. Bis heute ist noch niemand für die Ermordung von Präsident Ndadaye zur Verantwortung gezogen worden.

4/5 von Burundis Bevölkerung (ca 7 Mio. Menschen, 85 % Hutu, 15 % Tutsi) leben von der Subsistenzwirtschaft. Haupteinnahmequellen des Landes sind der Export von Tee und Kaffee. Wegen der massiven Probleme gibt es viele intern Vertriebene, die ihre eigene Ernährung durch Landwirtschaft nicht sichern können und weitgehend von internationaler Hilfe abhängig sind.

## **Venezuela**

Venezuela galt lange als stabilste Demokratie Lateinamerikas und verfügte als Ölland über eines der höchsten Pro-Kopf-Einkommen des Kontinents. Die meisten Venezolaner erfuhren in den letzten 40 Jahren eine Verbesserung ihrer Lebenssituation, die Zustimmung zur Demokratie war lange ausgeprägt. Die

Einkommensverteilung blieb jedoch ungleich (etwa 40% der Bevölkerung lebt in Armenvierteln), der öffentliche Sektor dominiert nach wie vor die Wirtschaft.

Die positive Grundstimmung hielt auch nach dem Ende der Petro-Dollar-Schwemme an. Erst in der zweiten Hälfte der 80er Jahre setzte sich die Erkenntnis durch, daß sich ein auf Ölgeld aufbauendes Entwicklungsmodell nicht halten ließe. Das Absinken der Ölrente mußte zur Veränderung in der populistischen und klientelistischen Politik führen. Die Probleme im Land werden vielfach wie folgt beschrieben: unproduktives Versenden öffentlicher Gelder, Aufblähung der Verwaltung, Korruption der politischen Klasse bis hin zum Präsidenten (was 1993 zur Anklage von Präsident Peres führte), Rechtsunsicherheit, staatliche Ineffizienz, hohe Kriminalität. In der zweiten Amtszeit von Präsident Carlos Andres Peres (1989-1992) wurde ein rigoroses Privatisierungsprogramm verkündet, das im Februar 1989 zu einem Volksaufstand in Caracas und anderen Städten führte. Im Gegensatz zu anderen lateinamerikanischen Ländern begannen die Streitkräfte erneut eine Rolle zu spielen. Im Februar 1992 kam es zu einem ersten Putschversuch nationalistisch-antiimperialistisch auftretender Offiziere, der beinahe geglückt wäre und über viel Sympathie im Volk verfügte.

Am 4. Februar 1994 wurde Rafael Caldera Präsident, der sich auf eine Koalition kleinerer und mittlerer Parteien stützt. Am 27. Juni 94 suspendierte seine Regierung wichtige Grundrechte wie z.B. den Schutz vor willkürlicher Verhaftung, den Schutz vor Hausdurchsuchungen ohne Durchsuchungsbefehl, das Recht auf Privatbesitz und das Recht auf Kompensation bei Konfiszierung durch den Staat - all dies mit dem angeblichen Ziel, der ökonomischen und finanziellen Krise im Land Herr werden zu wollen. Es werden schwerwiegende Vorwürfe wegen Menschenrechtsverletzungen erhoben: extralegale Tötung, Mißhandlung von Gefangenen, willkürliche und exzessiv lange Inhaftierung, Korruption und schwerwiegende Ineffizienz im Justizsystem. Die zivilen und militärischen Gerichte haben bislang wenig Fortschritt gemacht bei dem Versuch, die für den Tod von Menschen während der beiden versuchten Staatsstreiche von 1992 oder während der Aufstände von 1989 Verantwortlichen zu belangen und zu bestrafen.

## ***Liberia***

Die politische Lage ist ein verwirrendes Mosaik verschiedener politisch-militärischer Kräfte, das Land bleibt extrem zersplittert. Im März 1994 übernahm das Liberian National Transitional Government (LNTG) die Regierung, nachdem zuvor unter der Schirmherrschaft der Economic Community of West African States (ECOWAS), der UN und der OAU die Friedensvereinbarung von Cotonou von der Vorgängerregierung (dem "Interim Government of National Unity"), der National Patriotic Front of Liberia und dem United Liberation Movement for Democracy in Liberia unterzeichnet worden war. Die LNTG stützt sich vor allem auf die ECOWAS-Truppen. Doch die Vereinbarung von Cotonou brachte nicht die erhoffte Entmobilisierung. Es kam erneut zu Kämpfen; aus den ursprünglich drei Parteien, die die Abmachung unterzeichnet hatten, wurden 7 Konfliktparteien. Es war der neuen Regierung nicht möglich, ihre Autorität weit über Monrovia und den Korridor nach Buchanan hinaus auszudehen.

Eine sich aus verschiedenen Gruppierungen zusammensetzende achte Gruppe (zivile Parteien und Interessengruppen) berief im August 1994 eine Nationale Konferenz ein, um den Druck auf die kämpfenden Gruppen zu erhöhen, ihre Waffen niederzulegen. Diese Gruppe wandte sich gegen ein unter der Schirmherrschaft von Jerry Rawlings ausgearbeitetes neues Abkommen (vom Sept. 1994 in Akosombo, Ghana), das nach ihrer Ansicht die kriegführenden Gruppen begünstigte. Während die Kämpfe in Liberia mit unverminderter Brutalität weitergingen, verhandelte Rawlings mit verschiedenen Führern weiter. Am 21.12.94 wurde das Accra-Abkommen vorgelegt, das einen Waffenstillstand und die Einsetzung eines Rates vorsah, der das Land bis zu für 1995 geplanten Wahlen regieren sollte.

Die Lage in Liberia blieb im Verlauf der Bemühungen um politische Lösungen von extremen Menschenrechtsverletzungen (Folter, Vergewaltigung, Exekutionen, Verstümmelungen und Kannibalismus) gekennzeichnet. Liberia hatte 1989 etwa 2,4 Mio. Einwohner. Seither sind wahrscheinlich 300.000 (meist Zivilisten) getötet oder verwundet worden, 800.000 sind in Nachbarstaaten geflohen, 1,1 Millionen sind intern vertrieben worden. Das potentiell wohlhabende Land (Eisen, Kautschuk, Holz, Diamanten und Gold sowie gute Voraussetzungen für die Landwirtschaft) ist auf Nothilfe angewiesen, die jedoch wegen der großen Unsicherheit oft auf wenige Gebiete beschränkt bleibt. So mußte z.B. im September 1994 wegen heftiger Kämpfe und Plünderungen alle humanitäre Hilfe außerhalb des Streifens von Tubmanburg-Monrovia-Buchanan eingestellt werden.

### **Anmerkung**

(1) Laut UNDP-Statistiken gaben 1990/91 alle Entwicklungsländer den Gegenwert von 60% ihrer kombinierten Ausgaben für Ausbildung und Gesundheit für militärische Zwecke aus, in den Industrieländern waren es 33%. Unter den Ländern mit den höchsten Ausgaben für Armee und Waffen mußten folgende Zahlen festgestellt werden: In Somalia betragen die Militärausgaben 200% des Budgets für Gesundheit und Erziehung, in Äthiopien 190%, in Angola 208%, im Yemen 197%, in Pakistan 125%, in Indien 138%, in Burma 222%, im Iraq 271%, in Sri Lanka 107%, in Syrien 373% (Human Development Report 1994).

## **Internationaler Workshop "Früherkennung und Vermittlung gewaltsamer Konflikte - Chancen für Prävention" Bonn, 1.-2. Juni 1995**

Am 1./2. Juni veranstaltete die FES den internationalen Workshop "Früherkennung und Vermittlung gewaltsamer Konflikte - Chancen für Prävention." Mehr als 50 Teilnehmer aus Politik, Wissenschaft, den Medien, Kirchen und anderen Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) diskutierten über die Chancen für eine bessere Früherkennung und Vermittlung gewaltsamer Konflikte. In seiner Eröffnungsrede wies Staatsminister Harald Schäfer u.a. darauf hin, es sei bei diesem Thema notwendig, einen langen Atem zu haben und keine überzogenen Erwartungen zu entwickeln. Für die Prävention sei der Ausbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein entscheidender Faktor.

Gegenwärtig existieren 31, fast alle innere, bewaffnete Konflikte. Viele weitere gesellschaftliche Auseinandersetzungen können in organisierte Gewalt umschlagen. Vereinte Nationen, Regionalorganisationen, und auch die Bundesregierung und zivilgesellschaftliche Kräfte sind zu einem aktiven Beitrag zu Früherkennung, Vermittlung und Friedenskonsolidierung aufgerufen.

### **Konflikte**

Gleich eingangs wurde betont, daß Konflikte an sich nichts Negatives sind. Sie werden es erst dann, wenn sie in organisierte Gewaltanwendung umschlagen, weil sich eine oder mehr Konfliktparteien hiervon eine

schnelle Durchsetzung ihrer Interessen erwartet. Die Existenz und Schwere von Konflikten wird uns durch die Medien vermittelt; deren Berichterstattung spiegelt nicht die objektive Auswahl, z.B. nach der Schwere des Konfliktes, wieder, sondern entwickelt sich unter den besonderen Bedingungen der Medienarbeit, wie z.B. Zugang zum Konfliktort, Vermarktung von Konflikten und anderer Faktoren. Aus der Gesamtzahl von Konflikten erfahren wir über einige mehr als über andere, abhängig von der - in diesem Sinn - dramatisierenden Medienberichterstattung.

Von allen Konflikten wird es nur einen bestimmten Prozentsatz geben, der lokalen und auch internationalen Konfliktvermittlungsversuchen zugänglich ist. Es wäre eine wichtige Aufgabe der Forschung, die Kriterien für erfolgreiche Konfliktvermittlung (KV) und die Erfahrungen mit weniger erfolgreichen bzw. gescheiterten KV-Bemühungen zusammenzutragen und diese in gedrängter, gut lesbarer Form den auf diesem Gebiet arbeitenden NROs zur Verfügung zu stellen.

Es ist auch wichtig, über Früherkennung und Prävention hinaus die Bereiche "Faktoren für Kriegsbeendigung" und "Aufgaben der Friedenskonsolidierung" zu studieren.

Insgesamt zeigte sich großes Interesse des Workshops, den Konfliktprozeß in seinen Phasen genauer kennenzulernen, um besser zu verstehen, in welcher Phase welche staatlichen und zivilgesellschaftlichen KV-Versuche mit einer gewissen Aussicht auf Erfolg stattfinden können. Gleichzeitig wurde aber auch vor zu großen Erwartungen gewarnt, schnell etwas ausrichten zu können. Notwendig seien ein langer Atem, sorgfältig konzipierte Schritte und vor allem die Stärkung oder der Wiederaufbau lokaler KV-Kapazitäten; internationaler VM könne nationale Bemühungen stärken, sollte sie aber nur dann (zeitweilig) zu ersetzen versuchen, wenn dies unumgänglich ist.

### ***Fälle: Burundi, Liberia und Venezuela***

Der rote Faden dieser drei Beispiele war der zunehmende Verlust des staatlichen Gewaltmonopols, das rechtsstaatlich ausgeübt werden sollte; Folge ist sowohl eine Zunahme staatlicher Übergriffe gegenüber der Bevölkerung, als auch, bei einem Zerfall des Staates, der steigenden Gewaltanwendung zwischen Bevölkerungsgruppen (Milizen). Zahlreiche Ursachen und Beschleunigungsfaktoren für bewaffnete Konflikte wurden diskutiert, darunter

- die Verschärfung wirtschaftlich-sozialer Krisen, die sich in politische Krise transformieren,
- der Verlust der Legitimität traditioneller politischer Institutionen,
- Konflikte über Ressourcen, die ethnisch inszeniert und legitimiert werden,
- schwere Menschenrechtsverletzungen, die zu einer Lage, führen können, in der die KV-Verhandlungen mit den hierfür politisch und militärisch Verantwortlichen, den Tätern, geführt werden müssen; hier kann es zu Zielkonflikten bei der KV kommen, z.B. Herbeiführung eines baldigen Waffenstillstandes, Verringerung der Menschenrechtsverletzungen und dem Versuch, die Täter zur Verantwortung zu ziehen u.a.).

Bei der KV ist zu fragen, ob als Lösungsversuche ausschließlich demokratische Verfahren wie z.B. Wahlen angemessen sind, oder ob auch zeitlich begrenzte Pakt-Lösungen (Kolumbien, Venezuela in den 50er Jahren) bzw. Arrangements einer Machtteilung zwischen ethnischen Gruppen ihren Platz in der KV haben sollten.

## **Akteure**

Zu den unmittelbaren Akteuren sind zu rechnen: Intergovernmental Organizations wie UN und Regionalorganisationen, internationale NROs wie International Alert sowie Regierungen und zivilgesellschaftliche Kräfte einzelner Länder. Viele haben in den letzten Jahren umfangreiche Erfahrungen in KV, Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung sammeln können. Alle haben bestimmte Vorteile und Nachteile. Es wäre daher wichtig, genauer zu analysieren, welche Akteure in welcher Phase der KV am ehesten erfolgreich waren und aus welchen Gründen.

Allgemein läßt sich sagen, daß bei kurzfristiger KV, die zu einem Waffenstillstandsabkommen führen soll, Staaten erfolgreicher sind, während sich bei langfristiger Konfliktbearbeitung und Versöhnungsbemühungen häufig NROs spezialisiert haben. Deutsche NROs, besonders kirchliche Werke, fördern in ihrer Entwicklungszusammenarbeit eine Reihe von Projekten der KV und Versöhnung, z.B. in Südafrika, dem Horn von Afrika, dem Nahen Osten und Zentralamerika. Auch für das BMZ könnte die Förderung solcher Projekte in Zukunft von Interesse sein.

Auf dem Gebiet der Früherkennung und KV hat es bisher nur eine mangelhafte Kooperation gegeben, anders als in den Bereichen Menschenrechte und humanitäre Soforthilfe, wo es unter den NROs und zwischen NROs und Bundesregierung eine enge Zusammenarbeit gibt. Zwar existieren Kontakte zu einzelnen Ländern wie Burundi, aber es fehlt gemeinsames strategisches Nachdenken, Prioritätensetzung, Aufgaben und Rollenbestimmung, um eine größtmögliche Synergie zu erreichen.

Hierbei muß auch bedacht werden, daß es reale Interessenunterschiede unter NROs und zwischen NROs und Staat geben kann. Diese können Ausdruck einer unterschiedlichen Konfliktbeurteilung sein, wer die Täter und wer die Opfer sind, aber auch Folge des Wunsches nach Protagonismus, visibility in der Medienberichterstattung und des Wettbewerbes um Spendengelder. Von einem Vertreter des AA wurde auch betont, daß es durchaus Dinge gebe, wo man die NROs nicht dabei haben möchte bzw. Informationen, die man nicht weitergeben könnte.

## ***Der wichtigste mittelbare Akteur: Die Medien (oder "Bilder zwingen zum Handeln")***

Krisenberichterstattung ist in den Medien eine ausgesprochen attraktive berufliche Aktivität und fördert die Karriere. Sie baut auf dem Gedanken auf, daß Krisen schon ihrer Natur nach Erklärung(-smodelle) verweigern. Die Bedingungen der Arbeit führen weiterhin zu einer Auswahl der Krisensituation (Bosnien, Somalia, aber nicht Südsudan; der Irak in den Händen des allein zugelassenen CNN). Vor Ort konkurrieren die Konfliktparteien um die "richtige" Interpretation ihrer Aktivitäten durch die Medien. Aktuelle Berichterstattung verlangt nach schnellen Entscheidungen, wem zu glauben sei. Auch besteht eine scharfe internationale Konkurrenz zwischen den Medien.

Eine ausführliche, qualitativ gute, weltweit repräsentative Berichterstattung ist unter diesen Bedingungen nur schwer möglich. Manche Krisenfälle fallen weitgehend aus ihr heraus. Gleichzeitig nimmt die Berichterstattung einen starken, wenn nicht entscheidenden Einfluß auf die Entscheidungsträger in der Politik und beeinflußt den Druck der Öffentlichkeit.

## **Früherkennung**

Zwar gibt es über die meisten Konflikte zahlreiche Informationen, aber das Niveau ist sehr unterschiedlich. Während es für einige Teilnehmer insgesamt mehr als genügend Informationen gab, betonten andere, ein systematisches Früherkennungssystem bewaffneter Konflikte sei notwendig, das eine rapide Verschlechterung von Ländersituationen anzeigt. Da es bis heute fehlt, werden Konflikte oft zu spät wahrgenommen und bearbeitet. Zur Forderung nach militärischer Intervention ist es dann nur ein kurzer Schritt; diese hat sich jedoch selten als ein Instrument auch nur zur Konflikteindämmung bewährt.

Meist existieren aktuelle, allgemeine Informationen, aber es fehlen Informationsverarbeitungskapazitäten und die Sammlung spezifischer Informationen, die zur Früherkennung entscheidend sind.

## **Konfliktvermittlung**

Darüber hinaus wurde eine zunehmende Müdigkeit bei internationalen und nationalen politischen Entscheidungsträgern festgestellt, überhaupt noch neue Konflikte zur Kenntnis zu nehmen und Maßnahmen zur Lösung zu diskutieren.

Hier bedarf es in Zukunft eines deutlich besseren systematischen Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen Regierungen und NROs (auch unter NROs!), um zu einer besseren, gemeinsamen Zusammenarbeit, einer Rollenteilung, und zu einer Übereinstimmung zu kommen, welche Akteure die führende, koordinierende Aufgabe übernehmen sollen.

Es wurde auch deutlich, daß weder die Bundesregierung noch die NROs alle Konflikte bearbeiten können. Vielmehr gilt es, solche Konflikte aufzugreifen, bei denen deutsche Erfahrungen besonders hilfreich sein können. In anderen Fällen können vor allem staatliche oder private Vermittler anderer Länder unterstützt werden.

## **Fazit und Schlußfolgerungen**

Zum Abschluß wurden einige Forderungen an Forschung, Politik und NROs formuliert.

- ü Forschung: Besonders wichtig wäre eine Bestandsaufnahme über
  - den Konfliktprozeß selbst und an welchem Punkt Bemühungen um KV besonders aussichtsreich sind (entry point),
  - die Glaubwürdigkeit und Leistungsfähigkeit von Akteuren wie internationale staatliche und private Organisationen, einzelne Regierungen, zivilgesellschaftliche Akteure wie die Kirchen und die Arbeit der Vermittler,
  - welche Faktoren zu einer Verschärfung und Beschleunigung des Konfliktgeschehens beitragen,
  - welche Konfliktvermittlungsbemühungen in der jüngsten Zeit erfolgreich waren und welches die Gründe hierfür sind.

Angesichts der kaum noch zu übersehenden Publikationsfülle wäre es besonders hilfreich, wenn die Ergebnisse dieser und anderer Fragen (die mit den NROs vorher identifiziert werden sollten) in kurzen, "verdichteten" Strategiepapieren zugänglich gemacht werden könnten.

- ü Politische Öffentlichkeit: Eine zentrale Aufgabe wird auch sein, den politischen Willen so zu stärken, daß systematisch bewaffnete Konflikte frühzeitig erkannt werden und die Verpflichtung akzeptiert wird, zu einer friedlichen Lösung beizutragen.
- ü NROs: Zum Thema Früherkennung und Prävention gibt es bisher keine zufriedenstellende Koordination, weder unter den deutschen NROs noch zwischen NROs und der Bundesregierung. Es wurde daher gefordert, daß deutsche NROs besser zusammenarbeiten und ein Netzwerk aufbauen sollten, übrigens auch mit internationalen Partnern. Aus dem Kreis der Teilnehmer schlug man vor, daß das Forum Menschenrechte eine solche Koordinationsfunktion wahrnehmen könnte.

Wolfgang S. Heinz

## Der Fall Burundi

*Theodor Hanf*

Wenn man in einer Viertelstunde etwas über ein Land sagen soll, muß man sich auf ein paar Thesen beschränken. Da Herr Ganns gleich über die gegenwärtige Lage in Burundi referieren wird, möchte ich einige Vermutungen darüber anstellen, wie sich der Konflikt wahrscheinlich entwickeln wird.

Ich glaube, daß es zu einem lang hingezogenen Konfliktaustrag mit quantitativ begrenzter Gewaltanwendung kommen wird. Ein großer, baldiger und endgültiger *showdown* ist hingegen weniger wahrscheinlich. Warum? De-facto-Machthaber sind lernfähig, und die De-facto-Beherrschten sind es ebenfalls; erstere wollen die Macht behalten und sie sind dabei recht erfinderisch, letztere möchten zwar an die Macht, wollen aber vor allem überleben.

Eine friedliche Konfliktregelung in Burundi ist zwar nicht ausgeschlossen, aber außerordentlich schwierig. Konfliktregelungen sind normalerweise möglich, wenn eine von drei Bedingungen erfüllt ist. Eine erste ist die völlige Erschöpfung aller Konfliktparteien - wie sie zum Beispiel dem Ende des 30jährigen Krieges vorausging. Eine zweite ist die Einsicht der Führungen aller Seiten, daß eine Fortführung des Konflikts für sie ein größeres Übel darstellen würde als ein Kompromiß. Eine dritte ist die, daß bei einem Nullsummenkonflikt auch für den, der etwas abgibt, immer noch etwas übrig bleibt. Keine dieser Bedingungen ist in Burundi gegenwärtig erfüllt.

Von Erschöpfung kann nicht die Rede sein. Zwar haben die Burunder gesehen, wohin offener Konflikt im Nachbarland geführt hat; aber man tröstet sich leicht mit dem Gedanken, daß der Blitz in der Regel nicht in zwei Hütten nebeneinander einschlägt. Diejenigen, die weiterhin de facto die Macht besitzen, fühlen sich keineswegs erschöpft. Die Erfahrung, daß 30 Jahre lang Unterdrückung erfolgreich war, ist für sie eine Ermunterung dazu, es zunächst einmal damit weiterhin zu versuchen. Vorbeugende Konfliktregelung - der Versuch, durch demokratische Prozeduren die Macht zu erhalten - ist von einem Präsidenten versucht worden. Er hat die Wahlen verloren. Folglich wird von den Interessengruppen, die er vertritt, dieser Versuch als definitiv untauglich klassifiziert. Schließlich wird der Machtkampf als Nullsummenspiel gesehen. Und sie ist ein solches. Man kann nicht ein Stück Macht abgeben und genauso viel Macht behalten wie zuvor. In Burundi sind die materiellen Benefizien der Macht sehr begrenzt. Wer etwas abgibt, wird in der Tat etwas von dem wenigen los, was es gibt.

Kaum etwas spricht dafür, daß jemand dazu bereit sein wird.

Die externen Bedingungen des Konflikts sind nicht geeignet, seine friedliche Regelung zu befördern. Im Gegenteil: die Lust zur Erhaltung bestehender Machtverhältnisse auch mittels Gewalt wird verstärkt durch das, was der südafrikanische Dichter Breyten Breytenbach in der gestrigen Frankfurter Rundschau als die "Realmoral des Westens" bezeichnet hat. Sie hat die De-facto-Herrscher in Burundi sehr schnell gelehrt, daß Gewalt und Aggression sich auszahlen. Der Westen protestiert, der Westen bietet Hilfe an, der Westen

hilft auch diplomatisch und humanitär. Aber solange nicht westliche Interessen ganz unmittelbar und massiv berührt sind, und zwar westliche Interessen in einem jeweils sehr eng definierten Sinne, passiert sonst nichts. Stellen Sie sich vor, Sie gehörten zu den Leuten, die in Burundi seit 500 Jahren an der Macht sind, die auch in den letzten 30 Jahren an der Macht gewesen sind. Sie schauen über die Grenze nach Ruanda: da sind Leute, die vor 30 Jahren die Macht verloren hatten, mittels Gewalt wieder an die Macht gekommen - und ihnen wird geholfen. Im Nachbarland hat sich Aggression ausgezahlt, und auch Militärherrschaft zahlt sich aus. Warum sollte sich Gewalt hier eigentlich nicht auszahlen? Die Wahlen haben ein ärgerliches Ergebnis gebracht, das aber schnell und erfolgreich korrigiert werden konnte, indem man den Präsidenten umgebracht hat. Dann forderten die Verlierer der Wahlen eine Machtteilung, und sie erhielten sie. Und dann stellten sie weitere Forderungen, die über eine Machtteilung weit hinausgingen.

Zur Verdeutlichung mag ein hypothetischer Vergleich mit Südafrika dienlich sein. In Burundi ist eine Bevölkerungsgruppe, die ungefähr zahlenmäßig so stark ist wie die der südafrikanischen Weißen, das unglaubliche Risiko eingegangen, freie Wahlen durchzuführen. Sie hat verloren, forderte aber anschließend, an der Macht beteiligt zu werden. Die Konfliktparteien Südafrikas hatten von vornherein eine Machtteilung vereinbart, aber es ist völlig klar, wer bei südafrikanischen Machtteilung das Sagen hat, nämlich die Mehrheit. In Burundi aber beansprucht die Minderheit den größten Teil an der Macht. Die Mehrheit lernt daraus, daß ihr Eingehen auf Kompromisse nur dazu führt, daß ihr noch mehr abgefordert wird. Sie ist davon überzeugt, sie werde völlig um ihren Sieg in freien, demokratischen und international beobachteten Wahlen betrogen.

Im Falle Burundis wie auch in einer zunehmenden Zahl anderer Fälle wird die "westliche Realmoral" bedauerlicherweise genährt durch die publizistische Vulgarisierung der akademischen Debatte um "ethnische Konflikte". In der Wissenschaft hat es seit ein paar Jahren das gegeben, was man etwas gestelzt einen Paradigmenwechsel nennt - anders gesagt, einen Wandel der analytischen Mode. Solange die "herrschenden Lehren" in den Sozialwissenschaften von liberalen Modernisierungstheoretikern oder von Marxianern bestimmt wurden, galt Ethnizität den ersteren als ein zum Verschwinden bestimmtes Relikt traditionaler Gesellschaften, letzteren schlicht als falsches Bewußtsein. Heute ist das Pendel in die Gegenrichtung ausgeschlagen; der Kulturalismus hat den Ökonomismus abgelöst. Kulturalisten halten Ethnizität für "primordial", für den eigentlichen Stoff, aus dem Geschichte gemacht ist. Brachte man zuvor jeden Konflikt auf den Nenner des Modernisierungs- oder des Klassenkonflikts, so besteht heute eine starke Tendenz, sehr freizügig mit der Etikette des ethnischen Konflikts umzugehen. War es noch vor wenigen Jahren notwendig, darauf hinzuweisen, daß Konflikte um Sprache, Religion oder Abstammung nicht ausschließlich auf deren ökonomische Aspekte reduziert werden können, so ist heute vor einer eindimensionalen "ethnischen" Erklärung von Konflikten zu warnen.

Es erscheint daher angezeigt, mit einigem Nachdruck daran zu erinnern, daß ethnische Unterschiede und ethnische Gegensätze nur dann politisiert werden und nur dann zu einem ethnischen Konflikt geraten, wenn sie mit Interessen verbunden sind. Auf Burundi angewandt, läßt sich daraus - wegen der gebotenen Kürze recht holzschnittartig - die These ableiten, daß die Etikettierung des dortigen Konflikts als ethnischer Konflikt zu seinem Verständnis nicht viel weiterhilft. Weitaus fruchtbarer ist es hingegen, ihn mit den Auseinandersetzungen bei uns in der Zeit der Bauernkriege zu vergleichen. Um die Dynamik der Bauernkriege zu verstehen, ist es von geringem Nutzen, die Frage zu diskutieren, ob der deutsche Adel eine ethnische Gruppe darstellt oder nicht.

In Ruanda hat der Bauernaufstand 1960 stattgefunden; die Bauern haben damals gesiegt und eine Republik errichtet. 1994 aber wurde die Bauernrevolution rückgängig gemacht. Zwar brachten radikale Bauernhorden Hunderttausende von Angehörigen der Adelskaste um, aber letztlich siegte der ruandische Franz von Sickingen. Die Herren sind wieder da, und sie haben erneut ungeteilte Macht errungen. In Burundi hatte sich der Ritterverein entschlossen, Wahlen durchzuführen, um einem Bauernaufstand vorzubeugen. Aber die Wahlen hat er verloren, weil die Bauern nun einmal zahlreicher sind als die Ritter. Jetzt macht der Adel das Ergebnis der Wahlen Zug um Zug rückgängig. Wenn die Bauernführer sich nicht fügen, dann werden sie eben umgebracht. Während Revolten von Mehrheiten oft zum Massenmord an der Minderheit führen, beschränken sich Minderheiten in der Regel darauf, selektiv die Eliten der Minderheiten

umzubringen. Bauern werden schließlich gebraucht, während man auf ihre Führung verzichten kann. Selektiv zu morden, ist ein Privileg herrschender Kasten.

Minderheitsherrschaft kann langlebig sein. In Deutschland lagen zwischen den Bauernkriegen und der Bauernemanzipation einige Jahrhunderte. Geschichte mag im Zeitalter globaler Kommunikation schneller verlaufen. Dennoch haben Minderheiten gute Chancen, sich an der Macht zu halten, wenn sie in der Wahl ihrer Mittel ein ausreichendes Maß an Ruchlosigkeit anwenden, und wenn sich die Außenwelt nur in Maßen für das Land interessiert. Beides ist in Burundi der Fall.

Vor 30 Jahren habe ich eine Feier zur Gründung der Republik in Ruanda beobachten können. An ihrem Ende tanzten kurzbeinige und etwas plumpe Bauernmädchen den klassischen Kriegertanz des Adels. Er gelang ihnen nicht besonders gut. Hätten sie sich an "Schwanensee" versucht, wäre das Resultat kaum weniger überzeugend gewesen. Ästhetisch ist das Ende von Adelsherrschaft meist ein Verlust, aber solcher Verlust steht fast immer am Anfang einer Demokratisierung von Kultur. Dieser Anfang - und der Anfang von Demokratie überhaupt - ist in Ruanda auf längere Zeit zu Ende, und in Burundi, fürchte ich, geht er seinem Ende entgegen.

### **Harald Ganns**

Dieses Seminar steht unter der Überschrift "Möglichkeiten einer Konfliktverhütung, Konfliktprävention, Konfliktvermittlung und ich will mich ganz bewußt darauf konzentrieren und die mehr grundsätzlich philosophischen Fragen mal, im Moment jedenfalls, weglassen, schon deshalb, weil ich fürchte, daß ich sonst mit meiner Zeit nicht auskommen werde.

Es geht eigentlich um vier oder fünf Themenkomplexe, nämlich Frühwarnung, Prävention, Vermittlung, Friedensprozesse, Friedenskonsolidierung. Im Falle Burundi geht es im Moment ganz sicher in erster Linie um den Punkt zwei, also Prävention, wobei ich den Punkt Vermittlung nicht ausschließen will. Das ist ein Teil der Präventionstätigkeit. Ich möchte mich darauf beschränken darzustellen, was versucht wurde seit dem Monat April 1994. Ich hätte ja auch etwas früher ansetzen können, denn die Wahlen waren im August 1993, die Ermordung des gewählten Präsidenten war im Oktober 1993. Ich glaube, es gab schon damals die Gefahr einer großen Explosion. Was passierte, war schlimm genug. Ich will da gar nichts beschönigen. Die internationale Gemeinschaft hat aber damals schon versucht, einen größeren Konflikt zu verhindern, indem sie ganz klar Stellung genommen hat zu dem, was passierte. Und Dank der Mithilfe vor allem auch der burundischen Bevölkerung ist jedenfalls im Oktober 1993 der große Konflikt, den man befürchtete, nicht ausgebrochen. Aber die Gefahr war natürlich sehr viel akuter noch nach April 1994, als der zweite burundische Präsident seit Oktober 1993, ja, man muß wohl sagen, ermordet wurde, gemeinsam mit dem ruandischen Präsidenten bei dem Flugzeugabschuß in Ruanda.

Es war natürlich die Befürchtung, insbesondere als man sah, was die Konsequenz dieses Flugzeugabsturzes in Ruanda war, daß etwas Ähnliches spätestens einige Tage später in Burundi passieren würde. Und natürlich hat die internationale Öffentlichkeit, die Medienwelt usw. ständig darauf hingewiesen: Vorsicht, Vorsicht. In Ruanda haben wir die Katastrophe bereits. Nebenan sind ähnliche Verhältnisse. Und was liegt näher, als zu vermuten, daß das sofort einen Overspill hat ins Nachbarland.

Also eigentlich der ganz typische Fall in meinen Bereich Afrika, sicher der typischste im Moment, wo man die Frühwarnung schon gar nicht mehr gebraucht hätte, sämtliche Warnleuchten sind tatsächlich schon an, und wo nun gefragt wird: Was tun wir da?

Ich will Ihnen darstellen, was seither versucht worden ist und was weiter geschieht. Staatsminister Schäfer hat ja schon darauf hingewiesen: Wenn Sie sich in einer Situation befinden, wo in einem Konflikt die Konfliktgegner zu einer Regelung im Grunde nicht bereit sind, dann haben Sie natürlich täglich

Frustrationserscheinungen, weil Ihr ganzes großes Instrumentarium, was sie haben, letztlich untauglich erscheint oder jedenfalls nicht ausreichend. Ich werde es trotzdem darstellen, auch auf die Gefahr hin, daß Sie etwas lächeln, möchte aber gleichzeitig auch etwas sagen, woran mir sehr liegt und was mich auch beruhigt:

Es scheint sich so ein wenig der Eindruck breit zu machen, daß alles das, was unterhalb der Schwelle einer militärischen Lösung liegt, im Grunde genommen nicht viel taugt. Und gerade von seiten derjenigen, die an Regierungen, auch an unserer Regierung nicht beteiligt sind, kommt immer wieder der Ruf, "Ihr müßt doch was tun!" Ich stelle dann dar, was getan wird. Dann kommt aus den an und für sich unverdächtigsten Ecken plötzlich die Forderung, hier müßten doch eigentlich die Vereinten Nationen mit Blauhelmen hinein. Worauf ich dann sage, ich dachte doch, von der politischen Philosophie her, sei dieses nun wirklich das allerletzte aller möglichen Mittel, wenn gar nichts anderes mehr geht. Und das kann doch wohl nicht sein, daß jetzt all die anderen Dinge abgewertet werden und damit die militärische Komponente in ihrer Bedeutung zunimmt. Das ist doch gerade das, was wir verhindern wollen. Der Bundesregierung wird vorgeworfen, im geheimen Hinterstübchen hätte sie die Idee einer zunehmenden Militarisierung der Außenpolitik. Und wenn ich dann sehe, was uns alles empfohlen wird, was man in Burundi jetzt konkret machen soll, dann muß ich sagen, scheint da manchmal mit verkehrten Fronten gekämpft zu werden. Das ist ein Problem, was mir ganz große Sorgen macht. Wenn man alle diese Dinge wie Menschenrechtsbeobachter, politischer Dialog, usw. nur belächelt, dann ist die logische Konsequenz, daß jemand, der eine Waffe in der Hand hat, tätig werden muß. Das würde für mich bedeuten, daß meine Aufgabe eigentlich beendet ist, denn die Diplomatie ist dazu da, Konflikte zu lösen, ohne daß wir dazu Militär brauchen.

Nach den Ereignissen im Oktober 1993 hat zunächst einmal der Generalsekretär der Vereinten Nationen die Initiative ergriffen und im Dezember 1993 einen Sondergesandten in Burundi, in Bujumbura stationiert. Dieser Sondergesandte der Vereinten Nationen, ein Mauretanier, ein sehr erfahrener Mann, versucht seither durch Gespräche mit allen Beteiligten an diesem Konflikt diese ständig wieder dazu zu bewegen, daß sie ihre Auseinandersetzung mit friedlichen Mitteln führen. Da gibt es die Familie der Parteien, darunter eine größere, führende, die gemeinsam die Regierung bilden aufgrund der Wahlen im August 1993. Und es gibt die Familie der anderen Parteien, wiederum geführt von einer größeren, dominierenden, die zunächst in der Opposition waren nach den Wahlen, die nicht akzeptieren wollen, daß nun die Mehrheit regiert und sie ihre traditionelle Stellung verloren haben. Und diese Minderheit hat den Trumpf in der Hand, daß die militärischen Kräfte und die Ordnungskräfte des Landes im wesentlichen zu dieser Gruppe zu zählen sind und deswegen die Machtinstrumente eigentlich bei der Minderheit liegen und nicht bei der Mehrheit. Dieses barg natürlich die ständige Gefahr eines Putsches der Minderheit, gestützt vom Militär, gegen die gewählte Mehrheitsregierung. Und nun mußte versucht werden, zwischen diesen Gruppen zu vermitteln. Das war in erster Linie die Aufgabe des Sondergesandten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen. Und um das gleich zu sagen: die "Convention du Gouvernement", die dann im September 1994 abgeschlossen wurde, eine Art Koalitionsvereinbarung zwischen denen, die die Wahl gewonnen hatten und der Minderheit, die die Wahlen verloren hatte, war nicht zuletzt ein Ergebnis der Vermittlung dieses Sondergesandten, sehr stark unterstützt von der Gemeinschaft der dort vertretenen Botschafter, insbesondere, aber nicht nur, der westlichen Botschafter.

Die "Convention du Gouvernement" ist natürlich von den Gegnern dieses Papiers so interpretiert worden, daß hier die demokratischen Wahlen verfälscht werden, weil nun die Verlierer plötzlich doch wieder einen Großteil der Macht zurückbekommen. Das kann man selbstverständlich so sehen. Aber in der Krisensituation in Burundi war es wahrscheinlich ein richtiger Weg. Außerdem ist es auch nach demokratisch gewonnenen Wahlen natürlich einer Mehrheit nicht verwehrt, daß sie dennoch die Minderheit an der Regierung beteiligt. Daß sich diese Minderheit durchgesetzt hat aufgrund der Furcht, die im Land herrscht, daß ihr Anteil an der Regierung jetzt überproportional groß ist, steht allerdings auf einem anderen

Blatt. Es gibt eine Formel, 45 Prozent der wichtigen Posten, also sprich Minister, Botschafter usw. für die Minderheit, die natürlich in den Wahlen keine 45 Prozent hatte, 55 Prozent für die Mehrheit.

Was eigentlich noch gravierender ist: Der Staatspräsident, der zwar derzeit nicht ein vom Volk gewählter Staatspräsident sein kann, nachdem es zwei Präsidentenmorde gegeben hat, der aber ein gewählter Abgeordneter war, auf legale Weise dann zunächst Parlamentspräsident und später Präsident wurde, der kann im Grunde nichts alleine entscheiden, sondern er braucht die Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten, der der anderen politischen Familie angehört. Das heißt also ganz klar, im Grunde genommen hat die Verliererpartei der Wahlen sich auf diese Art und Weise in die Macht wieder mit hineingebracht. Das mag man nun - wie die Hutu-Extremisten das tun - als ein völlig unzulässiges Verfahren ansehen. Man kann aber auch sagen, dadurch ist zur Zeit wenigstens Schlimmeres verhütet worden. Das ist ganz eindeutig die Position der Vereinten Nationen, vor allem auch der Europäischen Union. Wir sagen ganz klar, wir wollen, daß auf der Basis dieser Koalitionsvereinbarung in Burundi derzeit Politik gemacht werden sollte.

Ich habe gesprochen von der Tätigkeit des Vermittlers der Vereinten Nationen. Ich möchte an der zweiten Stelle nennen, daß sofort die OAE, die Organisation der Afrikanischen Einheit, nach Oktober 1993 beschlossen hat, daß sie tätig wird mit ihrem neuen Mechanismus zum Konfliktmanagement, um zu versuchen, die Lage unter Kontrolle zu halten. Die Absicht war zunächst, 200 militärische Beobachter in das Land zu schicken als eine Art vertrauensbildender Maßnahme mit Peace-keeping-Aspekten.

Die burundische Regierung, die ja eine demokratisch zustande gekommene Regierung ist, auch nach dieser Koalitionsvereinbarung immer noch - darauf muß man hin und wieder einmal hinweisen, wenn da nach Maßnahmen gerufen wird, ohne daß die Meinung der Regierung dazu überhaupt eingeholt wird - diese Regierung hatte unter dem Einfluß ihrer Armee diesen 200 Beobachtern nicht zugestimmt. Es gab ein langes Hickhack und Gezerre, bis dann endlich 47 Beobachter akzeptiert wurden, die seit Mitte vorigen Jahres in Burundi stationiert sind. Die Urteile darüber, wie nützlich deren Arbeit ist, gehen weit auseinander. Ich persönlich habe einen sehr positiven Eindruck von deren Tätigkeit. Ich habe die Beobachter dreimal an verschiedenen Orten innerhalb Burundis besucht und habe mich davon überzeugt, daß das wirklich zum Teil hervorragende, meist westafrikanische Offiziere sind, die in meinen Augen eine nützliche Arbeit tun, auch im Sinne der Vertrauensbildung zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen auf dem flachen Lande. Die Bundesregierung hat sich übrigens an der Finanzierung beteiligt. Und inzwischen hat die burundische Regierung zugestimmt, daß das Kontingent um wenigstens noch einmal 20 Beobachter aufgestockt wird.

Dann hat die Europäische Union sich in unterschiedlicher Form beteiligt an Maßnahmen, die zur Verhütung eines endgültigen Ausbruchs eines großen Konflikts dienen sollten. Ich will mal die verschiedenen Zwischenstufen jetzt weglassen und direkt kommen auf die Erklärung der Außenminister in Carcassonne im März 1995, weil nämlich in dieser Erklärung eigentlich noch mal zusammengefaßt ist, was von seiten der Europäischen Union, d.h. also in erster Linie der Brüsseler Kommission, aber auch der einzelnen Mitgliedstaaten, gemacht wird. Ich habe das Dokument vor mir. Da gibt es eine Art Katalog. Zunächst wiederhole ich noch mal, Grundlage ist, daß wir möchten, daß sich alle an die "Convention du Gouvernement" halten - wobei man natürlich wissen muß, daß es mindestens eine wichtige Partei gibt, die nicht unterschrieben hat, die Parena des früheren Staatspräsidenten Bagaza.

Und wenn ich das hier mal in Klammern dazwischenschieben darf: Das Problem in Burundi ist ja nicht die große Mehrheit der Bevölkerung, und auch wohl nicht der überwiegende Teil der jetzigen Regierung. Diese alle sind die Konflikte leid und möchten Ruhe und Stabilität in ihrem Lande haben. Wir haben zwei Probleme; das eine sind die extremistischen Gruppen von beiden Seiten. Ich habe schon angedeutet, es gibt Hutu-Extremisten, die mit dieser neuen Machtteilung nicht einverstanden sind und die das auch zum Teil durch Gewaltaktionen zum Ausdruck bringen. Und es gibt Tutsi-Extremisten, die gerne nicht nur einen Teil

der Macht, sondern die ganze Macht wieder für sich zurückhaben möchten. Und der Verdacht besteht, daß sie von einem Teil der Armee unterstützt werden.

Und das zweite große Problem ist die, jedenfalls sehr häufig, mangelnde Loyalität und Mitarbeit der Ordnungskräfte aus den Gründen, die ich eben dargestellt habe. Das sind die zwei Hauptprobleme. Wenn man diese beiden Probleme in den Begriff bekommen würde, dann wäre ich sehr viel zuversichtlicher, als ich es im Moment noch bin.

Zurück zu Carcassonne. Ich will Ihnen einfach mal ein paar Dinge aus diesem Katalog nennen.

- Die Europäische Union wird dabei helfen, die sogenannte nationale Debatte zu organisieren. Das ist etwas, was in der Koalitionsvereinbarung vorgesehen ist, eine Art Runder Tisch, an dem nicht nur die Parteien, sondern auch Teile der sogenannten, wie man heute sagt, Zivilgesellschaft sitzen, also Frauen, Gewerkschaften, Kirchen usw. Hier soll eine Debatte darüber geführt werden, wie denn das Staatswesen in Zukunft organisiert werden soll, damit die Konflikte sich nicht ständig wiederholen. Da gibt es eine ganze Reihe von sehr technischen Dingen, die man tun kann. Das bedarf einer gewissen Organisation, das kostet Geld. Die Teilnehmer müssen z.B. zu gewissen Orten anreisen usw. Da ist die französische Präsidentschaft dabei, mit der Kommission zu klären, wie diese Hilfe im einzelnen aussehen kann. Die Burunder haben sich dazu auch geäußert.
- Dann das Kapitel Menschenrechte, vor allem die Frage, wäre es nützlich, außer den OAE-Beobachtern regelrechte Menschenrechtsbeobachter, ähnlich wie in Ruanda, zu haben. Die überwiegende Mehrheit denkt, daß das eine gute Sache wäre, wenn auch im Moment noch nicht ganz klar ist, wie man sie schützen kann. Die Situation in Burundi ist ja im Moment alles andere als sicher, gerade auf dem flachen Lande. In Ruanda haben wir die UNAMIR, die dabei mitwirkt, diese Leute zu schützen, die sich selbst ja nicht schützen können. Sie tragen ja keine Waffen. Kann man die Beobachter im Moment entsenden? Mehrheitsmeinung: Ja, das sollte man tun. Die Europäische Union ist dabei, die notwendigen Vorbereitungen zu treffen.

Da wir über Menschenrechte sprechen, möchte ich hier folgendes einfügen: Der Hochkommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen unterhält in Burundi ein Projekt, ein Menschenrechtsprogramm. Aber zu diesem Programm, das wurde uns neulich von einer renommierten Organisation vorgeworfen, hat die Bundesregierung nur ihren Pflichtbeitrag bezahlt. Dies sei ja wirklich unerhört, so eine wichtige Initiative, könnte die Bundesregierung da nicht noch etwas drauflegen, nicht nur Pflichtbeiträge bezahlen?

Leider wieder einmal, wie so oft, mangelnder Informationsstand. Wir unterstützen mit einem Millionenbetrag ein Menschenrechtsprojekt in Burundi, von dem wir überzeugt sind, daß es besser ist als das VN-Projekt. Deswegen haben wir unseren Pflichtbeitrag bezahlt, aber im übrigen sagen wir, bitte nehmt euch lieber mal ein Beispiel an unserem Menschenrechtsprojekt und koordiniert euch vielleicht mal ein bißchen mit uns, wenn man das mal so aus dem Nähkästchen sagen darf. Auch da ist ja bei den Vereinten Nationen noch nicht alles so, daß man sagen könnte, es sei perfekt. Ich will das aber hier nicht weiter vertiefen.

- Wiederherstellung der Rechtstaatlichkeit, Stärkung des Rechtssystems, Ausbildung von Richtern, sicher nicht in erster Linie eine Aufgabe für uns mit anderer Sprache, anderem Rechtssystem. Aber beispielsweise die Belgier sind da tätig, die Kommission ist dabei, Programme auszuarbeiten. Die Frage der Gerechtigkeit ist nicht nur in Burundi, sondern auch in Ruanda ein ganz zentraler Punkt, die "Culture of impunity", wie man das genannt hat, die eigentlich in beiden Ländern herrscht, wird immer wieder dazu führen, daß sich die Katastrophen wiederholen. Wenn jeder weiß, wenn ich meinen Nachbarn

umbringe, passiert mir überhaupt nichts, dann kann das auf Dauer nicht gutgehen. Also das Rechtswesen muß unbedingt wieder gestärkt werden.

Damit zusammenhängend die Frage nach der internationalen Untersuchungskommission für die Ereignisse im Oktober 1993. Umstritten ist in New York und in der Internationalen Gemeinschaft, ob das eher dazu dienen wird, noch mehr Lunte anzulegen und die Probleme zu vergrößern: Aber ich glaube, es ist inzwischen doch die Mehrheitsmeinung, daß das so schnell wie möglich passieren sollte. Das steht im übrigen auch in der Koalitionsvereinbarung, daß diese internationale Untersuchungskommission sobald wie möglich ihre Tätigkeit aufnehmen sollte. In New York ist man jetzt dabei, die nötigen Vorbereitungen endlich zu treffen.

- Nächster Punkt: OAE. Die Beobachtergruppe wird von der Europäischen Union weiter gefördert, zum großen Teil finanziert. Wir werden weiter Anstrengungen unternehmen, daß diese weiter ausgebaut wird.
- Dann gibt es noch einen Punkt, den ich hier nennen möchte, den ich aber im Moment mit etwas Skepsis sehe, nämlich die grundsätzlich richtige Überlegung, daß die wirtschaftliche und soziale Erholung und Entwicklung des Landes auch ein wichtiger Teil der Krisenprävention ist. Diese Überzeugung hat dazu geführt, daß man einen Runden Tisch der Geber einberufen möchte. Das fällt einem immer dann ein, wenn einem sonst nicht mehr viel einfällt. Ich habe den Eindruck, daß das zur Unzeit wäre, wenn man das jetzt täte. Im Moment ist unser Problem, beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland, überhaupt nicht, daß wir nicht genug Geld in der Pipeline hätten, sondern daß es sehr schwierig ist, in Burundi überhaupt vernünftige Projekte zu machen, schon aus Sicherheitsgründen. Wir haben z.B. unseren Experten mehr oder weniger verbieten müssen, in gewisse Teile des Landes überhaupt noch zu fahren, da dort inzwischen sogar tagsüber Überfälle stattfinden. Wir haben auch eine Verantwortung gegenüber unseren eigenen Leuten.
- Umsetzung der Empfehlungen der Flüchtlingskonferenz von Bujumbura. Da gibt es ja einen langen Katalog. Da muß man eben immer wieder mal reinschauen, was davon umgesetzt ist. Das steht auch in der Erklärung von Carcassonne.
- Dann gibt es die Forderung, daß man sich endlich mal mit den Ursachen, nicht nur mit dem Flüchtlingsphänomen, das ist ja eine Folge, sondern mit den Ursachen des Konfliktes in der Region beschäftigen muß. Da gibt es seit geraumer Zeit den Plan, unter Federführung der Vereinten Nationen alle Partner der Region zusammensetzen, natürlich auf der höchstmöglichen Ebene, sprich den Staatspräsidenten, um Lösungen zu überlegen für die Region, um schon durch die Tatsache, daß man gemeinsam solche Lösungen erörtert, vielleicht dazu beizutragen, daß die Probleme unter Kontrolle kommen.
- Es gibt einen Punkt in der Erklärung von Carcassonne, den man mit Zustimmung lesen kann, aber wo man auch nicht so recht weiß, wie man da denn nun weiterkommen soll. Da wird ausdrücklich alles unterstützt, was die Partnerstaaten tun, um Maßnahmen zu ergreifen, daß die extremistischen Elemente, die ja im wesentlichen bekannt sind, an freier Betätigung, vor allem auch an freier Reise gehindert werden. Oder um es konkret zu sagen: Wenn Herr Bagaza ein Visum für die Bundesrepublik Deutschland beantragen würde, würde er das mit Sicherheit nicht bekommen. Nur: Herr Bagaza muß nicht selbst reisen, der hat seine Leute. Im übrigen kennen wir ja die Problematik der Geldwäscherei aus der Drogenproblematik und wissen, daß das gar nicht so einfach ist, solche Finanzquellen wirklich unter Kontrolle zu bekommen.

Soviel zunächst zu dem, was im Moment passiert. Sie haben in Ihrem Programm irgendwo stehen: "Handlungsmöglichkeiten der unterschiedlichen Akteure". Dazu will ich zum Abschluß nur sagen: Das kann

man unter sehr verschiedenen Aspekten sehen. Grundsätzlich bin ich der Meinung, eigentlich alle, die in diesen Ländern tätig sind, haben Aufgaben, jeder auf seinem Gebiet. Ich denke zum Beispiel an die NGOs, die im entwicklungspolitischen Bereich tätig sind, oder die Kirchen, schon im Bereich Frühwarnung. Natürlich wissen diese Organisationen manchmal sehr viel mehr als ein Botschafter in der Hauptstadt, und natürlich brauchen wir deren Mitwirkung. Und mit ihren jeweiligen Partnern, darauf lege ich besonderen Wert, haben diese Akteure dann natürlich auch Funktionen bei der Konfliktlösung, zum Beispiel die Parlamente bei der Zusammenarbeit mit den dortigen Parlamenten.

Was ich nur mit Zögern für begrüßenswert halten würde, ist, daß man nun alles in einen Topf wirft, NGOs, Parlament, unsere ganze zivile Gesellschaft, die Bundesregierung, und die marschieren gemeinsam los und versuchen, den Konflikt zu lösen. Das wird nicht funktionieren, da muß doch die Regierungsebene irgendwo getrennt sein, schon wegen der oft erforderlichen Diskretion und Vertraulichkeit.

Und da muß ich auch ein bißchen warnen jetzt ganz zum Schluß: Es gibt eine Tendenz, daß man in einer gewissen Selbstüberschätzung, auch in der Überschätzung der staatlichen Möglichkeiten übrigens, die Konflikte dieser Welt lösen möchte. Das schlägt sich bei uns im Auswärtigen Amt dadurch nieder, daß wir waschkörbeweise Briefe kommen, wie die Probleme gerade auch in Burundi zu lösen sind. Meistens Dinge, die längst passieren. Aber der Informationsstand ist nicht immer der beste. Ich nenne mal das Beispiel Internationales Tribunal für Ruanda. Da haben wir seit Januar diesen Jahres bis heute so knapp 2.000 Briefe bekommen, die Bundesregierung möge sich doch endlich dafür einsetzen, daß ein Internationales Tribunal für Ruanda geschaffen wird. Das gibt es seit November 1994. Dennoch werden alle 2.000 Briefe von uns beantwortet. Aber daß wir uns manchmal fragen, ob unsere teure Arbeitszeit nun unbedingt auch dafür noch eingesetzt werden muß, werden Sie verstehen. So ein wenig Koordination, auch mit denen, die solche Briefe anregen, wäre schon ganz nützlich.

Mein Vorschlag: vernünftige Arbeitsteilung und Subsidiarität, ähnlich wie in dem Beziehungsgeflecht Vereinte Nationen, regionale und subregionale Organisationen, wenn möglich bilaterale Vermittlung. Subsidiarität ist das richtige Stichwort. Und der politische Wille, der vorhin angesprochen worden ist? Bei mir ist er da. Ob dies für alle gilt, weiß ich nicht. Dies ist eine Frage, die ich Ihnen nicht beantworten kann.

## **Der Fall Venezuela**

***Ligia Bolívar***

### ***Introduction***

The worsening of violent conflicts in Venezuela in recent years, the State's decreasing capacity to cope with them, and the impact that both these factors have on human rights have aroused serious concern among different public and private sectors, both within and outside the country. This phenomenon is viewed by many with a certain degree of surprise, considering that Venezuela has been looked upon as one of the most stable democracies of the region with a relatively acceptable record in the enforcement of human rights.

The purpose of this document is to identify the elements, particularly those of the past decade, that have led to the worsening of violent conflicts in Venezuela in the social, political, economic and legal arenas, and their effect on human rights, as well as the roles played by governmental and non-governmental entities in this worrisome situation.

To achieve the document's overall objective, care will be taken to explain its initial focus and principal issues, as well as how assumptions made will be treated throughout the document. Therefore, the document

will begin with a brief historical summary of the causes and expressions of conflict and violence in Venezuela, and the impact that the State's regulatory role has on these situations, while identifying specific characteristics that these have presented and emphasizing their impact on human rights. Finally, the document will reflect on lessons to be learned from the Venezuelan experience that can be of value to other countries of the region in the opportune recognition and handling of situations of violent conflict.

### ***Preliminary Considerations***

It is appropriate to be aware that the assumptions made in this document, with respect to the basic causes of conflict and violence in Venezuela, are presented within a spirit of complete objectivity.

First of all, a clear understanding of the general concept of human rights as assumed in this document is essential. Concisely stated, human rights are constituted by a number of principles, of universal acceptance and legal recognition, designed to guarantee a human being his or her individual, social, material and spiritual dignity as a person.

Secondly, and as a consequence of that previously stated, worthy of mention is the indivisible and interdependent nature of human rights. In this context, international agreements were signed covering civil, political, economic, social and cultural rights; unfortunately, the political climate existing at the time led to a division of the single agreement into two separate agreements, thereby establishing the unjustified ranking of rights which previously had been declared as equal by the Universal Declaration of Human Rights. Justifiably, however, this division lost ground in the 80s, when the United States in the Declaration of Teheran recognized that "Because human rights and basic liberties are indivisible, the realization of civil and political rights without the enjoyment of economic, social, and cultural rights results in an impossibility." This criterion was recently ratified by the Member States of the United Nations, which participated in the World Human Rights Conference held in Vienna in 1993. Based on the reasoning here expounded, we believe that the study of the phenomena of conflict and violence definitely becomes an integral vision of human rights, considering the indivisible and interdependent nature of these rights.

Thirdly, it is necessary to continue insisting that the Protection of Human Rights should constitute a fundamental role and responsibility of the State. Although many powerful international and regional entities publicly pronounce their support for giving the State the overall responsibility of guaranteeing all human rights, these same powers show little desire to help enforce integral realization; instead, as free market theories increasingly gain force, there is clear evidence of attempts to limit State intervention to aspects involving the protection of basic liberties and legal regulations of social and productive relations. Simply stated, free market proponents would be instrumental in bringing about the return to a division and ranking of human rights, maintaining that the State should not assume responsibility in the sphere of economic, social, and cultural rights. Those who would agree with this approach appear to have forgotten that "history has sufficiently demonstrated that there are many problems related to social policy (or needs) which cannot be resolved through blind faith or confidence in market forces." For this reason, any analysis made concerning conflict and violence must take into account the role assumed by the State to protect human rights and to what extent the privatization of these rights could contribute to increased conflict and violence, thereby endangering the peaceful existence of the entire society.

Finally, we must be continually mindful of the relationship between security of the State and human rights. In this regard, we share Montealegre's thesis according to which the security of the State depends upon the security of each of three integrating factors: territory, government and citizenry. While traditionally it has been of primary concern to preserve the security of the territory (integrity against external threat) and of the

Government (stability against internal threat), the security of the citizenry has been ignored (intangibility of human rights). The ignorance of the security of the citizenry - such security being understood in its ample sense of covering all aspects of human rights, more than just personal security- as an integral part of the security of the State, not only provokes human rights violations, but also contributes to the erroneous interpretation of the security needs of the citizenry, thus causing those needs to be perceived as a threat to the security of the Government and its stability, resulting thereby in hardened responses by the Government to satisfy the human rights demands of the citizenry. The situation described here adds weight to our opinion that any analysis of the phenomena of conflict and violence must take into account that these are produced within a context of ignorance of the security needs of an integral part (the citizenry) of the State; a repressive governmental response, far from fortifying the State, instead contributes to its further debilitation.

### ***Conflict and Violence in Venezuela***

Commencing with the attempts to overthrow the Government in February and November of 1992, Venezuela has begun to be considered as a "case study" for such topics as social conflict, violence, and democracy. In reality, the mentioned revolutionary actions merely constitute the most visible symptoms of an ongoing and accelerated process - although not well known - of the deterioration of the basic institutions of a democratic State.

#### **A bit of history**

The phenomena of conflict and violence in Venezuela are nothing new, especially in the political and social arena. On the contrary, going back to 1811 when Venezuela became an independent republic<sup>1</sup>, there have been very few occasions when the country has been ruled by democratically elected governments and during which conflict and violence have not constituted a predominant factor or a strong influence in the nation's history.

Specifically, from 1811 until 1830, the history of Venezuela was distinguished by warring actions carried on to consolidate independence from Spanish dominance. From 1830 until nearly the end of the nineteenth century, national leadership was dominated by a succession of regional caudillos who imposed themselves in the central power through armed force - the phenomenon known as one-man rule - while from 1858 to 1864 the Federal War took place. Between 1830 and 1899, Venezuela was the scenario for "thirty-nine revolutions of importance and 127 minor uprisings, 166 conflicts in all, amounting to a total of 8847 days"<sup>2</sup>, "while starting with the Federal War in 1858, 418 battles were waged, that is to say, an average of 10 warring actions per year"<sup>3</sup>; it is estimated that the number of victims resulting from internal struggles during this period amounted to about a million people.<sup>4</sup> Between 1899 and 1958, the country was run by autocratic dictators who took power by force or as "natural" successors to the previous dictator and who battled by diverse means against incipient political parties. During this sixty year period, there was an interruption of only three years by a democratic government, which in any case began as a transition also born out of a coup d'état.

In synthesis, if we provisionally assume as "democratic and stable" the period from 1958 to 1995 - on which certain precisions will be developed later in the document - it is clearly evident that of the total 164

years' existence as a republic, conflict and political and social violence together have constituted the predominant factor during 125 of these years.

## Contemporary situation of conflict and violence

Although conflict and violence are not of recent origin nor exceptional phenomena in Venezuela, it is necessary to identify the wherefore that causes their greater relevance at the present time, while also taking into account the emergence of new ideas and concepts to improve the overall situation. This approach permits appropriate appreciation of the contemporary situations, especially by its inclusion as an integral part of the thirty-six year period of constitutional governments beginning in 1958.

A primary element present today, of greater impact than in previous years, is basic knowledge regarding the State. With all its fragileness and imperfections, upon granting to public powers the primary role in the regulation of social, political, economic and legal relations, the modern democratic State differs substantially as regards prevailing customs - at least in the case of Venezuela - during the final years of caudillo rule at the end of the 19th century and by dictatorships during the first half of the 20th century, when violence and conflict became increasingly more visible to the point that the phenomenon could no longer be rationalized or covered up as mere "historical accidents", but instead began to be perceived as manifestations of maladjustment in the social dynamics system, with the State finally recognizing its basic responsibility to perform a regulatory role in the protection of human rights.

A second element to gain force starting with the second half of the 20th century, has been the universal acceptance of human rights as the foundation of a democratic society and the incorporation of this concept in internal legislation of constitutional rank. In the case of Venezuela, this approach forms part of the preamble to the 1961 Constitution, which identifies as an objective of the State "the sustainment of democratic order as the sole and irrenounceable means by which to ensure the rights and dignity of the citizenry." The incorporation of human right, not as a marginal objective, but rather as the intention of the constitutional resolution, and of democracy as the means of achievement, implies a special obligation on the part of the State in reference to the solution of conflicts by other than violent actions, meaning that to comply with the civic duty involves a State responsibility that did not exist in similar terms prior to 1958.

## Today's perception of conflict and violence

In addition to the elements that contribute to the greater visibility of violence and conflict, there are factors related to the dynamics of sociopolitical relations of contemporary Venezuela whose influence depends on how the manifestations of violence and conflict are perceived.

Among these, perhaps the most relevant, due to its emergent character in recent years, is the appearance of incipient civil societies that are gaining force as new interlocutors in relations with the State, especially as they become increasingly conscious of their rights and broaden their expectations of positive State action. The progressive emergence of fairly well-organized social movements is pressuring the public powers of the State to be accountable for their actions before an increasingly demanding citizenry. However, the public powers are seldom prepared for these new dynamics; still lacking is a significant degree of positive confrontation based on dialogue, negotiation, and consensus, thereby fueling the tendency to "resolve" conflicts through imposition (the indiscriminate use of force, repression, cutoff of dialogue), assimilation

(corruption, patronage), or evasion (delayed answers, negation of responsibility, disqualification of the interested party). This explains why "many of the actions carried out by disfavored social groups are considered "technically illegal" by the public officials of a number of countries, while in practice the application of the law is destined to violate rather than respect the rights of the poor."5

The elements so far identified serve to affirm that the violence and the conflict experienced during recent years in Venezuela in reality are basically the same as that experienced in previous times, but in fact today they may be of more serious significance, considering that different from previous times, and at least formally, there now exists a standard guide for solution through peaceful and democratic means, that is, the idea of a Social State of Rights6 is incorporated into the constitutional process.

Furthermore, the origins and expressions of violence and conflict in recent Venezuelan history are different from those of previous epochs. The constitutional period which began in 1958 - and legally, in 1961 - is characterized by the fragileness of the State's institutions. In this regard, upon termination of the Perez Jimenez dictatorship7, the political parties that participated in the design of the State that today governs Venezuela agreed to what is known as the Punto Fijo Pact, which provided that the three principal political parties to participate in the presidential election of December 1958 pledged themselves to support the winner, while governing in coalition with the objective of ensuring the continuation of the incipient system. Despite the withdrawal from the Pact by one of the parties, after only a short time, the "puntofijismo" was converted to a form of government whereby the two parties that have continued in the coalition manipulated the distribution of positions among the public powers for decades; far from becoming stronger, democratic institutionality was seriously weakened by the system which produced, for example, the politization and distribution of political quotas in the Judicial Power, undermining its ability to function independently and without biases. This dynamics was representative of social and political relations between 1958 and 1982.

The fragileness of the institutions of the system as also evidenced by the inability of the Executive Power to handle politically such events as the division of the governing party caused by the emergence of the Movimiento de Izquierda Revolucionario (Leftist Revolutionary Movement). The opposition of MIR passed rapidly - thanks to forceful governmental repression - from a political to a military confrontation. By 1961, the fighting was already heavy in urban areas and soon extended and became widespread in rural regions, giving rise to a new period of conflict and violence that lasted seven years. This period was marked by countless human rights violations, under the guise of successive governmental decrees suspending constitutional rights, using as a standard excuse for same the need to quell subversive activities. The first President of Constitutional Venezuela, Romulo Betancourt, was accredited with the expression "shoot first, and ask questions later", based on whose logic the present system sought its consolidation.

In a study written in 1970, a historian and social analyst indicated that this period was characterized by "the lack of crystallization of its institutions and the cultural heterogeneity existing within them as well as in the distinct social levels" and in a futuristic exercise warned that "towards 1984 the economy once again will enter into one of its critical points", and that the poor handling of such a crisis could result in an economic slowdown lasting thirty years." The author went on to say: "Those who might cause a crisis to occur in 1984 and those who might provide a successful solution for the country depend greatly on the political capacity of these groups to work efficiently and productively, that is, to manage the conflict in a way that avoids its exceeding desired limits. But this capacity, obviously, is conditioned by the real possibilities of the system to tolerate or implement the structural changes necessary."8

In effect, between 1983 and 1988, an accelerated process of economic deterioration started. The first manifestation of this deterioration was evidenced in the 1983 monetary devaluation, coinciding with the profound perversion of the State institutions as a consequence of the "puntofijismo", the loss of confidence in

the political parties, and the sustainment of privileges for the political and economic elite, in contrast with the gradual deterioration of the life quality of the majority of the population.

This five-year period was also characterized by increasing patterns of civil and political rights violations, producing various massacres in rural areas - one of which resulted in fourteen victims - and diverse police actions leading to the massive detention of social, community, political and student leaders, affecting various regions of the country. Furthermore, this period was witness to a process of pressure directed at whatever the printed media criticized in relation to the government's performance, denying it official publicity and restricting access to foreign exchange for the importation of paper.

Structural adjustments started to be implemented in 1989. On February 27 and 28 of that year, barely twenty-five days after Carlos Andres Perez was sworn into power, an event took place which has come to be known as Poblada Nacional (National Uprising). This two-day uprising was a generalized, country-wide, spontaneous and violent protest that rocked the nation those two days, in outright rejection to the first effects of these structural adjustments. The Government reacted by suspending certain constitutional guarantees, under the protection of which the security forces left a balance of about four hundred dead and an undetermined number of wounded.

From that moment, the Executive adopted an authoritarian and repressive attitude toward the incipient civil society's demands. Dialogue and participation were suspended, conflicts and censorship became military affairs, all of which led to unprecedented levels of corruption, lack of independence of the Judicial power, poverty and violent crime, and privileges for the political and economic elite. In this scenario, the Government sought to justify its violation of human rights as a necessary recourse to protect the integrity of the State, with repressive measures ostensibly being applied in defense of democracy, personal safety, or national sovereignty. These measures, however, were used against rather than in favor of the general welfare and security of the citizenry.

### ***Invisible abuses***

Despite the seriousness of the situation regarding civil, political, economic, social and cultural rights, violations of these privileges went unnoticed for a long time by the international community as well as by national public opinion. It is appropriate, therefore, to reflect upon how a given act can be interpreted differently, depending upon the nature of the image projected by the regime under which the event occurs.

Situations such as the restrictive conditions applied to the news media for the obtention of foreign currency were severely questioned during the Sandinist Government in Nicaragua, while in Venezuela the same restrictions passed unnoticed by the public in general; the El Amparo massacre in which fourteen fishermen lost their lives would have generated all kinds of protests and inquiries by international missions had it occurred in a country under a dictatorial government, while in the case of Venezuela, it was of no international transcendence.

Although it officially exists, democracy appears to provide a cover under which violations of human rights become invisible and do not scandalize due to the confidence placed in the system to correct its "excesses". However, these "excesses" are not looked upon as such when they involve entire institutions of public power.

The myth of a stable democracy enabled the violations of human rights committed in Venezuela to remain hidden for many years. While on the subject of "stable democracy" on this continent, we need only to refer to the case of Mexico, which was governed fraudtently by the same political party for more than sixty years,

or to the case of Colombia where a pact similar to "puntofijismo" has preserved the country's leadership on an alternating basis between two political parties which, for decades, remained in power through the use of successive martial law decrees.

### ***Impact on human rights***

In the field of civil and political rights, the violations of human rights over the past six years is alarming, particularly when we keep in mind that this society is said to be a "stable democracy". The balance of the aforementioned violations is detailed as follows: at least 762 persons killed by State security groups, not including the almost 400 persons that perished during the riots in February 1989; on average, more than one person died daily in penitentiaries, not including the victims of three jail uprisings which resulted in 250 deaths; one out of every three pacific manifestations were violently repressed, resulting in dozens of deaths and thousands wounded and detained; the militarization of jails, marginal areas, cities in different parts of the country, rural and frontier areas, hospitals, media, and labor conflicts, in both the private and public sector.

Within this very same time frame, constitutional guarantees have been suspended on six different opportunities; the most recent of these suspensions, implemented in June 1994, still is in force.<sup>9</sup> Inevitably, this suspension of guarantees has led to human rights violations, such as executions, unjustified detentions, searches, torture, press censure and arbitrary decisions in the field of economic rights, all of which will probably go unpunished due to the Legislative and Judicial powers' inefficiency in both exerting control over measures and sanctioning the abuses. This is clearly evidenced by the fact that since the first suspension of constitutional right in February 1989, not a single judicial decision has been handed down determining the responsibility of the officials involved in human rights violations in the framework of exceptional measures, despite the fact that hundreds of complaints have been filed with the courts.

Beyond the sphere of the suspension of guarantees, there is also the matter of the general impunity of police and security officials and the cover-up of their wrongful deeds by their superiors and the high-level Executive authorities. This sends a clear signal to those responsible for ensuring that the Law is complied with and encourages human rights' violations. Based on this, it can be stated that police brutality has not emerged simply in response to higher levels of criminal actions caused by worsening levels of poverty; the fact is that the lack of control over police conduct was already evidenced prior to the rise in poverty levels and, during moments of social, economic or political crisis, the arbitrary actions taken by police and military security corps become more vehement because of the certainty that these actions will not be sanctioned, and, at times, may even be supported or covered up. In a framework such as the one described above, a statement made by the Ministry of Justice at a human rights course for penitentiary personnel is viewed as "normal": "I consider that all lives are worthy, but in my opinion, the life of a father who is responsible for his family is worthier than that of a delinquent."<sup>10</sup>

Moreover, if the police has not been adequately trained in intelligent crime prevention, one cannot expect that when delinquency levels rise it will be controlled by means other than the use of force. So despite all its inefficiency, roundups or "razzias" continue to be the main tool used to "fight delinquency", thus affecting thousands of innocent citizens.

"Solutions" that rely on the use of force will continue to be endorsed inasmuch as one deals with the consequences of crime instead of those factors which lead to its increase in the first place. In this manner, the denial of economic, social and cultural rights also adds to the conflict. In 1991, a mayor of the Caracas Metropolitan Area initiated the formation of self-defense groups in the marginal areas of the municipality,

without having created a single employment programme for its youth, or applied a single plan to lower the rate of school dropouts or to increase the number of sports and recreational facilities. Other proposals made in 1994 by ministers, mayors and parliamentarians with different political tendencies included readopting the death penalty in the first country which was the first to have abolished it,<sup>11</sup> lowering the age for penal imputability to 14, arming the population and creating self-defense groups. These proposals, however, were not coupled with by any budgetary increases in the items related to social development, which have been subject to serious cutbacks since the implementation of the Structural Adjustment Programme in 1989.

These budget cuts together with the poor management of existing resources has placed a strain on the enjoyment of economic, social and cultural rights, as can be evidenced by the rising numbers attributed to the informal economy (calculated to be approximately 45% of the economically active population). This entails rising numbers of individuals that are not covered by social security, higher levels of malnutrition and infant mortality, resurgence of epidemics eradicated more than forty years ago and whose incidence is directly related to poverty levels and the lack of environmental health, the discontinuation of preventative medicine programmes, the dismantling of hospital and educational networks, higher percentages of school dropouts and - for the first time in the history of this country, demand for higher level education dropped. On the other hand, the lack of transparent and stable rules and procedures at the legislative level is aggravating the legal insecurity of small- and medium-sized farmers, threatening the country's food security and stimulating uncontrolled migrations from rural areas to cities. (These migrations are estimated at 600000 persons in the past five years). Likewise, the legal uncertainty that prevails also affects the possibility of access to adequate housing: ten percent of the population does not have housing, and of that portion which does, only twenty-two percent has basic services while seventy percent of the population has postponed satisfying its need for housing in order to meet other survival needs.

Thus the appearance of non-State actors in the field of human rights. One observes how these actors, who have assumed State responsibilities, have privatized human rights. Non-governmental organizations (NGOs) and other private entities dedicated to social development have thus begun to substitute the State in economic and social areas, but their resources are limited which makes it difficult for them to satisfactorily meet the needs of those living under the poverty line, which is 80% of the population. Furthermore, private groups that take justice into their own hands are on the rise in high class and middle class urban areas as well as in urban and rural marginal areas, independently from State power and control.

This trend is starting to have a negative impact on the enjoyment of human rights; debilitated State institutions and the State's passive role as regards relations between individuals have led to the erosion of the State and of democracy. If the security of the State depends on the stability of its government, the integrity of its territory, and intangibility of its citizens' human rights, it is clear that we are dealing with a situation that seriously attempts against the security of the State and which opens the door to new modalities of conflict and violence that easily escape State control inasmuch as it has handed over its powers to other illegitimate actors lacking the necessary capacity to preserve security within the parameters of a democratic society.

### ***Handling the Conflict - The role played by government leaders***

Despite the depth of this crisis and proliferation of analyses in its respect, there is truly no serious acknowledgement of the threat it poses to social and political frameworks; the concern expressed by both political and economic leaders do not reach beyond the realm of rhetoric.

At a seminar that brought together a large part of the region's political leaders, the then recently elected President, Carlos Andres Perez stated: "We must recognize that, many times, the leaders of democracies may be partially to blame for their downfall: shortsightedness, irresponsibility and incapacities of democratic leaders are elements that have combined in varying degrees giving way to the deterioration of the best of political systems. Numerous democracies succumbed ... because the men and groups linked to them did not act accordingly in order to preserve them."<sup>12</sup> This, undoubtedly, portrays a good example of the rhetoric deployed by a President, whose leadership is tainted by poor management of the deepest crisis attributed to Venezuela's democracy.

In recent years, political discourse has abounded in rhetorical solutions. But it has not been accompanied by a serious attempt to find alternatives to face the crisis. Perhaps one of the examples that speaks most eloquently of this situation is the debate on constitutional reform, which was strongly undertaken by the parties represented in Congress immediately after the first coup attempt in 1992 and abandoned, almost immediately also, as soon as the population began to manifest its first signs of opposition, demanding greater participation in the design of this Constitution. Not only does this clearly evidence the political leaders' incapacity to handle conflict, but also its unwillingness to give way to radical solutions that could in some way endanger their own privileged situation.

### ***Other Actors' Roles***

Undoubtedly, the media is one of the sectors with potential to play an important role in this situation of conflicts. This, however, has not been the case; instead, the media has worsened the conflict. On the one hand, one observes that prime time television overwhelms the spectator with images of violence, portraying "heroes" who take justice into their own hands. This does little to rescue lost values, such as tolerance, the idea of citizenry, compliance with the rules established by the State of Law, etc. Television news editions allocate more time to information that involves violence, and make it possible to view bloody scenes. This lack of respect towards the viewer also raises tolerance levels, soon making the viewer see them as a daily and normal affairs. In addition, the public opinion programmes are mainly directed toward underscoring polemics and very few times make any serious attempt to provide constructive proposals or show examples that stress civic duty. More recently, the Executive developed a campaign aimed at rescuing the nation's values, making use of all the existing types of media. This campaign however has stirred nationalist feelings which could easily become "chauvinistic", xenophobic and intolerant vis-à-vis millions of foreigners, particularly Colombians, residing in the country. Following a Colombian guerilla attack in which eight Venezuelan military personnel were killed, this malconstrued nationalist sentiment manifested itself in a massive expulsion of Colombian citizens, as well as in the arbitrary detainment and torture of a group of citizens of both Venezuelan and Colombian nationality residing in the frontier with Colombia. This episode worsened when the Church and NGOs in the area of human rights protested and the authorities accused them, too, of being subversive elements.

## **Nikolaus Werz**

### **Erosion des Staates: Venezuela**

Mit regelmäßigen Wahlen, einem Mehrparteiensystem und seinem Ölreichtum avancierte Venezuela in den 70er Jahren zunächst weitgehend unbemerkt von der interessierten Öffentlichkeit zur stabilsten Demokratie im damals von Militärdiktaturen beherrschten Lateinamerika. Noch 1988 erinnerten die Regierung und die

Parteien in Festveranstaltungen an das 30-jährige Bestehen der Demokratie. Venezuela sei ein Beispiel für Lateinamerika und die freie Welt - so lautete der Tenor auch im Wahlkampf. Es waren die siebenten freien Wahlen zum Präsidentenamt und Kongreß seit dem Niedergang der Diktatur 1958. Im Unterschied zu anderen südamerikanischen Staaten schien das Land die sog. "Autobahn nach Süden" vermeiden zu können.

Es war eine vordergründige Harmonie, auch wenn die meisten Venezolaner sowie viele der in- und ausländischen Beobachter daran festhielten. Ende Februar 1989, wenige Wochen nach den "Krönungsfeierlichkeiten" anlässlich der zweiten Amtseinführung von Präsident Carlos Andrés Pérez, verabschiedete der als Dritte-Welt-Führer gefeierte Politiker ein wirtschaftliches Schockprogramm, das im Volksmund schnell den Namen "el paquetazo" erhielt. Doch nicht nur das: Am 27. Februar, nach drastischen Preiserhöhungen der Busunternehmer und Ladenbesitzer, kam es zu einem Aufstand der Armen in Caracas und anderen Städten. Der Volkszorn entlud sich in Plünderungen und im Abfackeln von Bussen; die Regierung mußte den Ausnahmezustand verhängen und Militär aus den Provinzen einfliegen lassen. Schätzungen über die Zahl der Erschossenen schwankten zwischen 146 und fast 1.000 Toten. Seitdem ist Venezuela nicht mehr zur Ruhe gekommen.

### ***Chronik einer angekündigten Krise***

Im Unterschied zu anderen Gesellschaften, um die es bei diesem Workshop geht, ist die Legitimität des Staates als territoriale Organisationseinheit in Venezuela unbestritten. Ebenso fehlen ethnische Konflikte oder unlösbare Grenzstreitigkeiten, auch wenn hin und wieder offene Grenzfragen mit Kolumbien und früher mit Guyana hochgespielt werden. Paradoxerweise resultieren die Schwierigkeiten des Staates aus seiner vermeintlichen Stärke - dem schwarzen Gold - den scheinbar unerschöpflichen Ölvorräten. Dem venezolanischen Staat und den wechselnden Regierungen kam seit Beginn der massiven Ölförderung in den 20er Jahren eine wachsende Bedeutung zu: Sie fand ihren Niederschlag zum einen in der Programmatik aller Parteien und Interessengruppen, zum anderen in dem steigenden staatlichen Anteil an der Gesamtwirtschaft, der seinen Höhepunkt in den Nationalisierungen der Öl- und Eisenerzvorkommen 1975/76 erreichte. "Das Erdöl aussäen", diese bereits 1936 ausgegebene Maxime wurde zum Leitsatz aller politischen Bewegungen und gewann einen hohen Stellenwert im Bewußtsein der Venezolaner. Historiker haben das Petroleum gar als den wichtigsten Akteur in der Geschichte des Landes im 20. Jahrhundert bezeichnet.

Mit der Öl-Bonanza entstand eine Art Rentenideologie. "Es ist genug für alle da", so läßt sich die gängige Einstellung besonders der 70er Jahre beschreiben. Das zähflüssige Exportprodukt macht den Löwenanteil der Staatseinnahmen aus. Es ermöglichte einen populistischen Etatismus, der die Weiterleitung eines kleineren Teils der Öleinnahmen an die arme Bevölkerung zuließ. In der nach wie vor gültigen Verfassung von 1961 deklarierte sich das Land zum Sozialstaat, der jedoch vor allem als populistischer Verteilungsstaat auftrat und nicht zum stabilen demokratischen Rechtsstaat wurde. Die Petro-Dollars ermöglichten in Venezuela eine Fortführung des Populismus bis weit in die 80er Jahre, als dieser in den anderen lateinamerikanischen Gesellschaften bereits an seine Grenzen gestoßen war. Die hohen Mitgliederzahlen der beiden staatstragenden Parteien AD und COPEI, die jeweils eine knappe Mio. Parteiaktivisten angaben, ließen sich u.a. aus den ausgeprägten Patronagefunktionen erklären. Jeder vierte Venezolaner war Ende der 70er Jahre in irgendeiner Weise beim Staat beschäftigt.

Ein zweiter und nicht weniger wichtiger Faktor war der Konsens innerhalb der ökonomischen und politischen Elite des Landes. Die Parteiführer begründeten die ausgleichende Form des Regierens in dem "Pakt von Punto Fijo" (1958), der in Nachbarstaaten in den 70er Jahren als Vorbild für den angestrebten politischen Konsens empfunden wurde. Nach dem Ende der castristischen Guerilla, die ab 1968 unter der ersten Präsidentschaft von Rafael Caldera pazifiziert wurde, verstanden sich die beiden großen und bald

auch die kleineren Parteien allerdings zu gut. Soziale und politische Reformen wurden zwar immer wieder angekündigt, aber nicht wirklich umgesetzt.

An warnenden Stimmen hatte es nie gefehlt: An **erster** Stelle seien die Kulturkritiker genannt. Sie verwiesen frühzeitig auf die destabilisierenden und kulturzerstörenden Effekte des rasanten Modernisierungsprozesses, der das Land in ein tropisches Texas zu verwandeln drohe. Solche Vorstellungen erreichten ein großes Publikum, als eine Fernsehnovelle mit dem Titel "Der Tag, an dem das Petroleum aufhörte" wochenlang die TV-verliebte Nation fesselte. Zur **zweiten** Gruppe gehören einzelne Journalisten, Politiker und Essayisten. Sie verwiesen auf die umsichgreifende Korruption, das unproduktive Versenden von Geldern in gigantomanische Entwicklungsprojekten und die Privatisierung staatlicher Gelder. Zur **dritten** Gruppe gehören die Sozialwissenschaftler, die bis zum Ausgang der 70er Jahre der formalen Demokratie nur geringe Überlebenschancen einräumten. Der langjährige Direktor des CENDES, José Agustín Silva Michelena, nannte gar eine Jahreszahl, an der der Zusammenbruch des Systems erfolgen würde. Angesichts des ostentativ zur Schau gestellten Reichtums eines kleineren Teils der Venezolaner und der relativen Armut von ca. 40 % der Bevölkerung erschien es evident, daß es irgendwann zu einer Explosion kommen müsse. Nachdem aber die Opposition in den 80er Jahren nachließ und die angekündigte Krise ausblieb, begannen die Linksintellektuellen nolens volens ihren Frieden mit der politischen Demokratie zu schließen. So gab es 1989 niemanden, der den Ausbruch von sozialen Unruhen vorhergesagt hätte und selbst im Februar 1992 glaubten das gewählte Staatsoberhaupt und der Verteidigungsminister erst dann an einen Putschversuch, als die Schützenpanzer bereits in den Präsidentenpalast einzudringen versuchten.

### ***Der Versuch einer demokratischen Staatsreform***

Einzelne klarsichtige Analytiker hatten erkannt, daß das Problem Venezuelas im Unterschied zu anderen Staaten nicht in seiner Armut, sondern in seinem Reichtum bzw. dem Umgang damit liegt. Die schlecht funktionierende Verwaltung, die Neigung zur Leichtlebigkeit (facilismo) und das gänzlich unpatriotische Verhalten der Ober- und Mittelschicht, die die staatlichen Gelder unverhohlen in Miami oder der Schweiz anlegten, wurden von ihnen als eigentliche Herausforderungen benannt. Eine Gegenstrategie war jedoch deshalb so schwierig, weil fast alle daran beteiligt waren. Die Zahl der Schriften über die Ursachen und die Erscheinungsformen der Krise schienen sich geradezu umgekehrt proportional zu den Fähigkeiten zu verhalten, Gegenmaßnahmen umzusetzen.

Erst mit dem Nullwachstum und dem Absinken der Öleinnahmen in den 80er Jahren entfielen die Voraussetzungen für das bisherige Entwicklungsmodell mit einem enormen staatlichen Anteil. Nun begann der Ruf nach einer Entstaatlichung der Wirtschaft und nach Einschränkung der parteipolitischen Patronage zu erschallen. Mit Verzögerung zu dem im gesamten Lateinamerika erkennbaren Trend begann auch Venezuela die Vorstellung von einer "Umwandlung des Rentenskapitalismus in einen normalen Industriekapitalismus" (Boeckh 1988) Boden zu gewinnen. Die Zauberworte des erwünschten Wandels hießen nun: Modernisierung, Effizienz und Demokratisierung. Sie tauchten mit Abschwächungen in allen Wahlprogrammen des Jahres 1988 auf und hatten ihren institutionellen Ausdruck bereits in der 1984 gegründeten "Kommission zur Staatsreform" (COPRE) gefunden. Der Abbau des Präsidentialismus, die Dezentralisierung und eine Wahlrechtsreform sollten zu mehr Wettbewerb und Partizipation führen.

Nach 1989 wurden solche Vorstellungen verstärkt umgesetzt. Die Direktwahl der Bürgermeister, die es bei einem eingeschränkten Wahlrecht bereits im 19. Jahrhundert gegeben hatte, wurde wieder eingeführt, die Gouverneure vom Volk gewählt und die lokale Verwaltung aufgewertet.

Ausgerechnet der Präsident des Öl-Booms, der bereits erwähnte CAP, machte zu Beginn seiner zweiten Amtszeit 1989 den Versuch, ein neoliberales Wirtschaftsmodell durchzusetzen. Die mangelnde Planung und die dilletantische Umsetzung seines Vorhabens führten zum Aufruhr. Nur wenige Wochen nachdem er mit

53 % der Stimmen zum Präsidenten gewählt worden war, kam es zu einem unorganisierten und spontanen Volksaufstand. Damit begann sich abzuzeichnen, daß die Parteien das politische Geschehen nur noch in begrenztem Maße steuern konnten und andere Akteure den Protest artikulieren würden.

Das Wirtschaftskonzept der zweiten Amtszeit von CAP (1989-1993) zielte auf Privatisierung und Marktöffnung. Es fand viel Beifall bei ausländischen Investoren und konnte anfangs hohe Wachstumsraten vorweisen. Allerdings verschlechterte sich die Situation der meisten Venezolaner und die Tatsache, daß auch die herkömmlichen Linksparteien keine Alternativen aufzeigen konnten, rief - für viele überraschend - die Militärs auf den Plan. Am 4. Februar 1992 erfolgte ein erster Putschversuch nationalistisch-antiimperialistisch auftretender Offiziere, die sich unter ihrem Anführer Hugo Chavez auf den Befreiungshelden Bolívar beriefen. Im November 1992 kam es zu einem zweiten Staatsstreichversuch; seitdem sind die Gerüchte über einen dritten, definitiven Putsch nicht abgebrochen.

Die Putschisten besaßen und besitzen eine gewisse Popularität bei den Armen und einigen Intellektuellen. Zivil-militärische Allianzen zur Veränderung der gesellschaftlichen Zustände sind damit 20 Jahre nach den nasseristischen Versuchen in Lateinamerika zumindest in Venezuela wieder aufgetreten.

Wie kam es zu dieser Schwäche der Parteien?

- a) Die **etablierten Parteien**, zu denen auch die Linkspartei MAS zählt, haben, was ihre Reformankündigungen anbelangt, viel Kredit verspielt. Dies hat nicht nur mit persönlichen Verfehlungen zu tun, sondern auch mit dem neuen liberalen Wirtschaftskurs. Die Privatisierung von Staatsunternehmen und das Nachlassen populistischer Politiken begrenzt die gängige Ämterbesetzung mit Parteimitgliedern. Gleichzeitig macht die weitere Zunahme des informellen Sektors die politische Repräsentation auf nationaler Ebene schwieriger. Während in den Municipien neue und zum Teil auch basisdemokratische Kräfte eine gute Politik betreiben, fällt es schwer, die vielfältigen Initiativen auf gesamtnationaler Ebene zu bündeln. Die Staatsreform und die Dezentralisierung haben in Venezuela also zunächst destabilisierende Wirkungen hervorgerufen. Aufgrund der engen Verbindung zwischen dem Staat und den etablierten Parteien führt eine Krise der großen Patronageparteien auch zu einer Erosion des Staates.
- b) Die **Korruption**, lange Zeit als Kavaliersdelikt betrachtet, ist zum Ausgang der 80er Jahre in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern zum Thema geworden. Das Versagen der traditionellen Parteien in diesem Bereich erhöht die Chancen für Führungsgestalten, die den zunehmend parteipolitisch ungebundenen und politikverdrossenen Wähler direkt bzw. über die Medien ansprechen.
- c) Angesichts des Versagens der hergebrachten politischen Organisationen ist - nicht nur in Venezuela - ein **neuer Personalismus** aufgekommen. Da der Rechtsstaat trotz wirtschaftlicher Modernisierung und demokratischer Wahlen nicht funktioniert, vertraut ein Teil der Bevölkerung unabhängigen und neuen Gesichtern, die eine schnelle Lösung aller Übel versprechen. Davon profitierten zunächst die Putschisten und bei den Wahlen von Ende 1993 der Ex-Präsident Caldera, der persönlich als integer gilt und den Wunsch nach einer untadeligen Führungsgestalt zu erfüllen scheint. Bezeichnenderweise trat der Parteigründer nicht als Kandidat "seiner" COPEI an, sondern als unabhängiger Spitzenmann eines heterogenen Wahlbündnisses.

**Was wollen die Venezolaner?**

In der Vergangenheit galten die Venezolaner als "unheilbare Optimisten". Angesichts der in den meisten Familien biographisch erfahrbaren sozialen Verbesserungen blickten sie vergleichsweise zuversichtlich in die Zukunft. Umso größer muß die Enttäuschung gewesen sein, als 1989 mit dem Volksaufbruch in Caracas und anderen Städten des Landes schlagartig deutlich wurde, daß "das Fest vorüber war", wie ein Buchtitel aus den 80er Jahren lautete. Eine gewisse Sympathie für die Putschisten und für eine durchgreifende Regierungsführung bedeutet allerdings nicht, daß es sich um Anti-Demokraten handelt. Ein Vergleich der politischen Einstellungen aus den Jahren 1973 und 1993 belegt, daß zwar die Wahlbeteiligung in alarmierender Weise von 97 % auf 60 % sank und das Interesse an der Politik 1993 nur noch bei 32 % lag, gleichzeitig ist jedoch die Unterstützungsbereitschaft für einen erfolgreichen Staatsstreich gesunken. Zwar ist das Mißtrauen in die Institutionen und Parteien enorm, gleichzeitig bezeichnen sich aber 18 % als überzeugte Demokraten und 41 % immerhin als Demokraten. Die Mehrheit der Venezolaner ist also nach wie vor für die Demokratie, allerdings wünscht sie eine starke politische Führung (Welsch/Carrasquero 1995).

Der amtierende Präsident Caldera scheint dieses Bedürfnis nach einem "demokratischen Cäsar" recht gut zu personifizieren. Bei einer Befragung im März 1995 äußerten nur 17 % der Interviewten Vertrauen in die Parteien, von 73 % wurde die Korruption als größtes Hindernis für eine wirtschaftliche Erholung genannt (LARR, Andean Group Report, 13.04.95). Damit decken sich die Umfrageergebnisse mit den Reden Calderas, der die Korruption und ethisches Fehlverhalten für die Krise verantwortlich macht.

Es ist deshalb nicht verkehrt, seinen Wahlsieg als Rückkehr des Populismus zu bezeichnen, wobei die Erwartungshaltung auf schnelle soziale Verbesserungen - im Unterschied zur Amtszeit seines Vorgängers - gesunken ist. Dies mag eine Erklärung dafür sein, warum seine Amtsführung trotz einer widersprüchlichen und teilweise anti-marktwirtschaftlichen Politik bislang ohne größere Widerstände verlaufen ist.

### ***Die Grenzen politischer Prognosen in Venezuela und anderswo***

Es gehört zu den sympathischen Eigenschaften der Organisatoren dieser Veranstaltung, daß sie die schwierigsten Beispiele bei der Früherkennung von Konflikten elegant ausgeklammert haben - nämlich Osteuropa. Auch dort haben die meisten Kollegen nicht vorhergesagt, sondern erst nachhergesagt. Dennoch seien - nicht nur in exkulpatorischer Absicht - einige Faktoren genannt, die die Prognose beim Ausbruch der Gewalt in Venezuela 1989 erschwerten:

- a) Die Sozialwissenschaftler hatten in Venezuela und anderen Regionen der Dritten Welt den **Begriff der Krise** so häufig verwendet und damit **ausgeweitet**, daß er am Ende ohne Aussagekraft war.
- b) Der Karikaturist Zapata hat Venezuela aufgrund des hohen Staatsanteils einmal scherzhaft den RGW-Ländern zugeordnet. Diese Gemeinsamkeit galt auch für die **geringe Qualität der Statistiken** vor allem unter der Regierung von Präsident Lusinski (1984-1989). Der sympathisch lächelnde Kinderarzt hatte durchweg positive Daten der Wirtschaftsentwicklung und bei den politischen Einstellungen ausstreuen lassen. Erst am Ende seiner Legislaturperiode ließ er das Ausmaß der Krise durchblicken.
- c) Bei einigen Sozialwissenschaftlern scheinen verspätet eingesetzte Lernprozesse einen klaren Blick verhindert zu haben. Mit anderen Worten: Nachdem man Jahre lang die Instabilität des politischen Systems überschätzt hatte, setzte in den 80er Jahren der umgekehrte Prozeß ein. Die **Stabilität der Vergangenheit** wurde **in die Zukunft projiziert**.

In einer vor kurzem vom Wilson-Center veröffentlichten Studie über Venezuela wird unverblümt die Frage gestellt, wie sich die Clinton-Administration im Falle eines Staatsstreiches zu verhalten habe (Goodman u.a. 1995). Während das Land in den 70er und 80er Jahren gerade den nordamerikanischen Politologen als das Modell einer gelungenen Demokratie in Lateinamerika galt, wird nun die Frage gestellt, was sich am venezolanischen Beispiel eines schlecht verlaufenen wirtschaftlichen Anpassungsprozesses lernen lasse. Zehn Feststellungen sind möglich:

1. Der Staat und das politische System wiesen stets Schwächen auf, auch wenn es sich nicht um eine reine "Schönwetterdemokratie" handelte. In der Vergangenheit erwies sich ein Anstieg des Ölpreises immer wieder als probates Mittel, um kurzfristig mit populistischen Maßnahmen **überfällige Reformen zu verschieben**.
2. Im Lateinamerika der 90er Jahre ist demokratische Herrschaft auch von **Ehrlichkeit** und der **Transparenz** politischer Regierungsführung abhängig. Sie werden von der Bevölkerungsmehrheit höher bewertet als die **Durchführung politischer Reformen**, deren Ergebnisse erst zu einem späteren Zeitpunkt sichtbar werden. Die Amtsenthebung von Präsident Fernando Collor in Brasilien und CAP in Venezuela sind Beispiele dafür.
3. **Prozesse wirtschaftlicher Anpassung** und politischer Modernisierung müssen der Bevölkerung vermittelt und **sozial abgestützt werden**. Als weiteres negatives Beispiel kann hier Mexiko aufgeführt werden; die Amtsführung von Menem in Argentinien kann als gelungene Präsentation gelten, auch wenn die sozialen Ergebnisse lange nicht so positiv sind.
4. Populismus und Etatismus werden zu Hindernissen für die Reformfähigkeit sog. "partidos populares" werden. Gleichzeitig führt die **Abkehr vom Populismus** zu Konflikten und Gegenbewegungen, was die gängige Feststellung belegen kann, daß nicht die Ärmsten rebellieren, sondern diejenigen, die Einbußen am eigenen Leib erfahren.
5. Den **Medien** kommt nicht nur in Lateinamerika eine wachsende Rolle im politischen Prozeß und beim Bestand der Demokratie zu. Sie können zur Demontage eines Präsidenten beitragen, unklar ist jedoch ihre Rolle und Verantwortung beim Erhalt von demokratischer Stabilität.
6. Das **Militär** hat als potentieller und realer politischer Akteur noch nicht ausgespielt. Wie der venezolanische Fall zeigt, kann jüngeren Offiziersgruppen eine Art Stellvertreter-Politik erneut eine Rolle zukommen, auch zivil-militärische Allianzen und Strategien gehören nicht der Vergangenheit an.
7. Ein ausgeprägter und langjähriger Konsens der politischen Eliten kann die Stabilität der Demokratie untergraben, wenn er zu **politischer Immobilität** führt. Der "Systempakt von Punto Fijo" galt als Stabilitätsreserve der venezolanischen Demokratie und entwickelte sich so zum unhinterfragten Gründungsmythos. Dabei wurden die neuen sozialen Bewegungen der 80er Jahre (grupos de vecinos etc.) und marktwirtschaftlich orientierte Kräfte nicht in ausreichendem Maße in die politische Allianz integriert.
8. Seit 1989 hat die Tendenz zu **politischer Anomie** zugenommen. Parteien und Gewerkschaften dienen kaum zur Willensbildung und Machtkontrolle. Politischer Protest artikuliert sich unkoordiniert in Aufstandsverhalten und/oder in einer rapiden Zunahme der Kriminalität. Ähnliche Tendenzen zeigten sich in einigen Provinzstädten Argentinien, Brasiliens und bei den Plünderungen nach der nordamerikanischen Invasion in Panama-Stadt - aber auch, unter anderen Vorzeichen, in Los Angeles 1992. Der Vergleich Venezuelas mit anderen Ländern hinkt aber insofern, als die Unruhen in dem Ölland nach langer politischer Stabilität aufkamen, während sie in Südamerika im Zuge des Re-Demokratisierungsprozesses erfolgten.

9. In manifesten Krisensituationen wächst die Tendenz zu einem Rückfall in **traditionelle Muster**. Neben dem Wunsch nach starker und vermeintlich bewährter politischer Führung - wie das hohe Alter der beiden letzten gewählten Staatsoberhäupter belegt - von seiten der Bevölkerung ist dies die Versuchung der Präsidenten, zu autoritären Maßnahmen zu greifen (Zensur von "Por estas calles" (1992), Beispiel "Plan Avila"(1995)).
  
10. Ein **gesundes Mißtrauen** gegenüber politischer Herrschaft von seiten der Sozialwissenschaftler und politischen Beobachter ist angebracht. Die herausragende Rolle, die venezolanische Politiker in internationalen Parteiverbänden und der Dritte-Welt-Politik insgesamt spielten, mag einer der Gründe dafür gewesen sein, daß die Amtsführung der Präsidenten Lusinchi und CAP von der internationalen Presse selten hinterfragt wurde. Dies gilt auch für die in den 80er Jahren aufgetretenen Menschenrechtsverletzungen in Venezuela. Eine kaltblütige Analyse des "Schaufensters der Demokratie" in Lateinamerika, hätte Fehlprognosen vermeiden können. Ganz ausschließen lassen sie sich indessen nie.

## **Literaturverzeichnis**

- Boeckh, Andreas** (1988): Die Schuldenkrise und die Krise des bürokratischen Entwicklungsstaates in Venezuela, in: PVS 29(1988)4, S. 636-655
- Editorial** (1994): Sequimos sin plan, in: SIC, nr. 569, S. 386-387
- Goodman, Louis W. u.a.** (1995): Lessons of the Venezuelan Experience, Washington
- Welsch, Friedrich/ Carrasquero, Jose Vicente** (1995): Democratic De-Consolidation in Venezuela? Performance and Normative Legitimacy, erscheint in: International Social Science Journal (146)
- Welsch, Friedrich/Werz, Nikolaus** (1990): Venezuela. Wahlen und Politik zum Ausgang der 80er Jahre, Freiburg
- Dies.** (1994): Venezuela: Die Wahlen vom Dezember 1993 und der Beginn der zweiten Amtszeit Caldera, in: Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation (25/26), S. 155-165
- Werz, Nikolaus** (1983): Parteien, Staat und Entwicklung in Venezuela, München
- Ders.** (1989): Die "Lateinamerikanisierung" Venezuelas, in: Jahrbuch Dritte Welt 1990. Daten - Übersichten - Analysen, München, S.240-275

## **Der Fall Liberia**

**Klaus Schlichte**

### **Staatszerfall und Krieg in Liberia**

Somalia, Afghanistan, Liberia - die Namen dieser drei Länder stehen schon seit einigen Jahren in den Diskussionen um Zukunft und Entwicklungschancen der sogenannten "Dritten Welt" als Metaphern für die drohende Katastrophe, für den völligen Zerfall von Staat und Gesellschaft. So ist auch der westafrikanische Staat Liberia durch einen seit 1989 andauernden Bürgerkrieg zerfallen. Denn legt man die Staatsdefinition Max Webers zugrunde, wonach der Staat der Inhaber des Monopols legitimer physischer Gewaltamkeit auf einem abgrenzbaren Territorium ist, so hat der Staat Liberia 1990 aufgehört zu existieren. Alle Versuche, ihn als das Territorium umgreifende Gebiets Herrschaft wieder zu etablieren, sind bisher fehlgeschlagen.

Doch um was für einen Staat handelte es sich? Der Staat Liberia hatte für die Mehrheit der Bevölkerung jenseits willkürlicher Übergriffe und unregelmäßiger Besteuerung nichts zu bieten. Auf dem Lande hatte er nur in der Verformung traditionaler Herrschaftsformen Bestand, zugleich war er jedoch der größte

Arbeitgeber im Lande. Vor allem für die Beschäftigten des öffentlichen Sektors hatte der liberianische Staat deshalb eine hohe Bedeutung. Und doch war dieser Staat kein rationaler Anstaltsstaat in modernen Sinne, sondern eine von Klientelgruppen umkämpfte Bereicherungsagentur. Dieses hochfragile Gebilde brach unter den Bedingungen des wirtschaftlichen Niedergangs schnell zusammen, weil es im Inneren nur soweit Legitimität besaß, wie wenigstens das materielle Interesse einer gewissen Zahl von Bediensteten erfüllt werden konnte und so die bestehenden klientelistischen Strukturen fortexistieren konnten.

Der Zerfall des liberianischen Staates und die Schwierigkeiten, ihn wieder zu etablieren, sind neben den verheerenden Wirkungen des Krieges vor allem auf solche grundlegenden Schwächen politischer Herrschaft in Liberia zurückzuführen, die sich in der Geschichte dieses peripheren Staates herausbildeten. Die hohe Abhängigkeit des liberianischen Staates von den Bewegungen des Weltmarkts und vom guten Willen der internationalen Finanzorganisationen machten dieses politische Gebilde so verwundbar. Der entscheidende Grund für den raschen Zerfall dieses Staates liegt jedoch in seiner neopatrimonialen Struktur, die wiederum Resultat der gesellschaftlichen Entwicklung Liberias ist.

### ***Von der Sklavenkolonie zum souveränen Staat***

Die politische Geschichte Liberias läßt sich grob in drei Phasen einteilen: Aus der von den USA unterhaltenen Siedlerkolonie ging 1847 ein zwar formal unabhängiger, aber kaum handlungsfähiger Staat hervor. Erst in der zweiten Phase, als Liberia ab den 30er Jahren unseres Jahrhunderts durch ausländische Investitionen "in Wert gesetzt" wurde, konsolidierte sich die Herrschaft der Ameriko-Liberianer. Der Putsch 1980 markiert den Beginn der dritten Phase: Mit dem Militärregime Samuel Does übernahmen erstmals afrikanische Liberianer die Macht.

Liberia ist eine Schöpfung mehr oder weniger philanthropischer Bewegungen in den USA, die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts freigelassene Sklaven nach Afrika repatriierten. Der Name des Landes reflektiert noch heute den amerikanischen Freiheitsmythos. 1847 wurde Liberia unabhängig. Doch damals bestand der Staat Liberia aus nicht viel mehr als aus den Siedlerkolonien an der Küste. Den aus den USA stammenden Siedlern und ihren Nachkommen gelang es jedoch erst in den zwanziger Jahren unseres Jahrhunderts, eine halbwegs dauerhafte Kontrolle des Territoriums zu erlangen, und dies nicht ohne Hilfe britischer Truppen, die die erste liberianische Armee ausbildeten. Auch die Kolonialmächte Frankreich und Großbritannien brachten erst um 1920 die an Liberia grenzenden Gebiete gewaltsam unter ihre Kontrolle. Der Staat Liberia ist also ein vergleichsweise junges politisches Gebilde, dessen innere Strukturen sich von denen anderer nachkolonialer Staaten nicht grundsätzlich unterscheiden, auch wenn Liberia formell niemals eine Kolonie gewesen ist. Von der Gründung der Kolonie Liberia im Jahre 1822 bis 1980 wurde das Land politisch von der Minderheit der sogenannten Ameriko-Liberianer dominiert. In ihr Herrschaftssystem wurden die traditionellen Autoritäten des Hinterlandes nach und nach lose integriert.

Erst 1980 fand die Vorherrschaft der Ameriko-Liberianer nach mehr als 150 Jahren ein vorläufiges Ende, als das Regime des damaligen Präsidenten Tolbert durch einen blutigen Putsch beendet wurde. Die Anführer des Putsches waren entweder Unteroffiziere oder einfache Soldaten und entstammten alle der autochthonen afrikanischen Mehrheit. Sie waren sozusagen "Ur-Afrikaner", die von der ameriko-liberianischen Lebenswelt weit entfernt waren. An ihre Spitze setzte sich der Sergeant Samuel Kanyon Doe, der indes bei der Stabilisierung seiner Herrschaft wieder auf Teile der ameriko-liberianischen "Elite" zurückgreifen mußte. Doch auch der von der Bevölkerung enthusiastisch begrüßte Putsch 1980 bedeutete für Liberia keine Trendwende. Wie seine Vorgänger nutzte der neue Präsident Doe die Staatsgewalt vorwiegend zur persönlichen Bereicherung. Daran änderte sich auch nichts, als er sein Militärregime 1985 mit gefälschten Wahlergebnissen in ein ziviles umwandelte. Dieses zivile Regime währte indes keine fünf Jahre. Genau am

Heiligen Abend 1989 begann in Liberia der bis heute andauernde Bürgerkrieg, in dessen Verlauf Doe gefangengenommen und getötet wurde. Welche Personen und Institutionen den liberianischen Staat repräsentieren, ist seitdem eine ebenso offene wie umkämpfte Frage.

### ***Liberia von 1944 bis 1989: Neo-patrimoniale Herrschaft im Rentenstaat***

Unter der ameriko-liberianischen Ägide bildete sich in Liberia eine für das nachkoloniale Afrika typische Herrschaftsform heraus, die der französische Politologe Jean-Francois Médard als "neo-patrimonialen Staat" bezeichnet. Das bedeutet konkret, daß eine Trennung zwischen privater und öffentlicher Sphäre weder in der Verwaltung noch in der Regierung existiert. Die Person des Herrschers verschwimmt mit seinem Amt, die Staatskasse mit dem Privathaushalt des Präsidenten. Der von 1944 bis 1971 amtierende Präsident William Tubman war zugleich oberster Richter, Oberbefehlshaber der Streitkräfte, Präsident und oberster Personalchef und Versorger seiner umfangreichen Familie. Diese Familie war jedoch zugleich eine wesentliche Basis seiner Herrschaft, weil die Verwandten politische wichtige Positionen einnahmen und über strategische Heiraten, ganz wie im absolutistischen Europa, Machtbalancen innerhalb der ameriko-liberianischen Schicht geschaffen wurden. Die materielle Basis dieses Staates waren die Besteuerungen der Exporte von Eisenerz und von Naturkautschuk, der in Liberia auf großen Plantagen produziert wurde. Diese Renten erlaubten der regierenden Schicht, zu einem gewissen Grade neben der Gesellschaft zu existieren. Eine politische Partizipation der Bevölkerungsmehrheit war deshalb überflüssig. Präsident Tubman integrierte statt dessen entweder die traditionellen Chiefs der afrikanischen Bevölkerung oder schuf neue Gebietseinheiten, deren Leiter er selbst einsetzte. Von der Basis bis zur politischen Spitze bestanden der liberianische Staat und das kaum darüber hinausgehende politische System Liberias aus konkurrierenden klientelistischen Verbänden. An ihrer Spitze standen zumeist die führenden Familien der Ameriko-Liberianer. Der Präsident als oberster Patron hatte die Balance zwischen diesen Gruppen zu halten.

Zwischen 1970 und 1980, in der Regierungszeit von William Tolbert, Tubmans Nachfolger, änderte sich nichts an dieser Grundstruktur. William Tolberts Regime fand 1980 ein Ende, weil die Ameriko-Liberianer auf entstehende Opposition nur mit repressiven Maßnahmen zu reagieren wußten und weil der Tolbert-Clan die eigene Bereicherung bei einer sich gleichzeitig verschärfenden wirtschaftliche Lage übertrieben hatte. Durch die Unruhen wegen der Erhöhung der Reispreise geriet das Regime 1979 erstmals ins Wanken.

### ***Die politische Entwicklung 1980-1989***

Von der Mitte der siebziger Jahre an bis 1989 erlebte Liberias Wirtschaft einen sich verschärfenden Niedergang, der die politische Herrschaft immer schwieriger machte, zumal den Regimen auch nicht an einer gerechten Verteilung der Lasten gelegen war. Der Ausdruck "Wirtschaft" bezieht sich dabei nur auf den monetarisierten Bereich, auf die exportrelevante Produktion von Eisenerz, Naturkautschuk und Tropenholz. Die abgeschöpften Renten aus diesen Exporten bildeten neben beträchtlicher Auslandshilfe die materielle Basis des liberianischen Staates. Aber auch die Subsistenzlandwirtschaft bekam den Niedergang zu spüren. Mit Veränderungen auf den Weltmärkten für Kautschuk und Eisenerz verloren im Liberia der siebziger und achtziger Jahre Tausende ihre Arbeitsplätze.

Mit dem Nachlassen der Wirtschaftskraft entwickelte sich Mitte der achtziger Jahre die sogenannte "Ethnisierung der Politik". Mehr und mehr Menschen verloren ihr Einkommen und gingen auf Distanz zum

Staat. Neue Bindungen mußten das Regime stabilisieren. Präsident Samuel Doe, 1980 an die Macht gelangt, verließ sich mehr und mehr auf Angehörige seiner eigenen Sprachgruppe. Je kleiner der zu verteilende Kuchen wurde, desto mehr mußte Doe auf die Zusammenhänge seiner eigenen Verwandtschaftsgruppe zurückgreifen. In Militär und Verwaltung fanden sich auf den entscheidenden Posten bald nur noch Mitglieder dieser ethnischen Gruppe. Andere Gruppen wurden zunehmend von der politischen Macht und damit auch von den Zugangschancen zu ökonomischen Vorteilen ausgeschlossen. Dies betraf vor allem zwei Gruppen, die politisierten Dan im Nordwesten Liberias und die alte Elite der Ameriko-Liberianer. Aus diesen Kreisen stammt auch Charles Taylor, der mit wenigen hundert Mann den Krieg am Weihnachtsabend 1989 begann und heute als Warlord einen großen Teil des Landes kontrolliert.

1987 verhängten IWF, Weltbank und die Afrikanische Entwicklungsbank schließlich eine Kreditsperre über Liberia. Als dann auch noch die USA 1988 ihre beträchtliche Militärhilfe auf ein Zehntel kürzten, verlor das Regime seine letzte äußere Stütze. Die sich 1989 andeutende wirtschaftliche Erholung kam zu spät. Mutmaßlich wollte Charles Taylor die Konsolidierung des Doe-Regimes nicht abwarten und schlug deshalb zu. Innerhalb weniger Monate war das Land ins Chaos gestürzt.

Doch politisch motivierte Gewalt hat in Liberia eine lange Tradition: In der Regierungszeit Does, also zwischen 1980 und 1990, lassen sich über zwanzig wirkliche oder vermeintliche Anschläge und Komplote gegen Doe zählen, die alle mit Todesstrafen geahndet wurden. Der häufig wahllose Rückgriff auf repressive Gewalt gegenüber der politischen Opposition gehörte lange vor Kriegsbeginn zum Kanon liberianischer Herrschaft.

### ***Der Zerfall des politischen Systems im Krieg***

Der Krieg hat das ehemals schon instabile politische System Liberias weiter aufgelöst. Im Krieg wurde Politik auf linguistische Kompetenz reduziert: Wer an der Straßensperre bestimmter Milizen nicht die nachgefragte Sprache glaubhaft als seine Muttersprache nachweisen konnte, wurde erschossen. Dabei ist dieser Krieg kein Kulturkampf und auch kein Konflikt zwischen Ethnien. In existenziellen Situationen orientieren sich Menschen entlang der einfachsten und zugleich fragwürdigsten Unterscheidungen. Die vielfältigen kulturellen Unterschiede sind jedoch die Ursachen des Krieges.

Die blanke militärische Macht bestimmt gegenwärtig über die Politik in Liberia. Verhandlungen und Friedensabschlüsse sind deshalb so schwierig, weil die militärischen Führer ihre Kämpfer offenbar nur begrenzt kontrollieren und es immer wieder zu neuen Spaltungen kommt. Zudem hat es zahlreiche Koalitionswechsel zwischen den mittlerweile acht Kriegsparteien gegeben. Damit haben sich die Aussichten, durch eine friedliche Lösung den Krieg zu beenden, immer mehr verschlechtert. Kaum eine westafrikanische Hauptstadt, kaum ein westafrikanischer Präsident, der in den vergangenen fünf Jahren nicht eine Friedenskonferenz mit den Kriegsparteien organisiert, unterstützt oder moderiert hätte. Aber nicht alle westafrikanischen Länder arbeiteten dabei in dieselbe Richtung. So brechen durch den Krieg in Liberia mittlerweile in der Subregion Westafrika längst überwunden geglaubte Konkurrenzen wieder hervor. Die westafrikanische Interventionstruppe wird von den anglophonen Staaten Nigeria und Ghana dominiert, während den frankophonen Staaten Elfenbeinküste und Burkina Faso heimliche Unterstützung von Taylors Fraktion nachgesagt wird. Um die inneren Fraktionen Liberias legt sich folglich in der Subregion ein Kranz von widerstreitenden Interessen und Ambitionen der Regierungen in den Nachbarstaaten.

### ***Die gegenwärtige politische Konstellation***

Politisch ist Liberia völlig zersplittert. Neben den Milizen existieren deren politische Flügel und zahlreiche ältere und jüngere politische Parteien, deren Programmatiken diffus sind und die häufig nichts anderes darstellen als alte und neue Klientelgruppen, die sich ihren Anteil am neuen Liberia sichern wollen. So beruhen die Hoffnungen auf ein baldiges Ende des Krieges auf der Einsichtsfähigkeit der Warlords, daß sie die Kontrolle über den liberianischen Staat nicht mit gewaltsamen Mitteln erlangen werden. Insbesondere Charles Taylor hat es lange an dieser Einsichtsfähigkeit fehlen lassen, zumal er sich durch die Intervention der westafrikanischen Staaten unter Führung Nigerias um den Gewinn "seines" Krieges gebracht sah. über Jahre hinweg wurde in Verhandlungen um die Modalitäten von Neuwahlen und um die Besetzung der Interimsregierung gepokert. Im August 1995 konnte erneut ein Waffenstillstand erzielt werden, dessen Dauerhaftigkeit sich erst noch erweisen muß.

So stehen sich in Liberia acht bewaffnete Parteien gegenüber, wobei unklar ist, ob sie von ihren politischen Führern tatsächlich kontrolliert werden. Da ist zunächst die größte Rebellengruppe unter Charles Taylor. Sie kontrolliert nach einigen Rückschlägen den größten Teil des Landes. Von ihr hat sich eine kleine Gruppe abgespalten, die mit Taylors wichtigstem Gegner, der westafrikanischen Eingreiftruppe ECOMOG, kooperiert. Die ehemalige Armee Liberias hat sich in zwei Gruppen aufgespalten, die teils zögerlich, teils allzu bereitwillig mit der ECOMOG kooperieren. Aus der Gemeinschaft der unter Doe einflußreichen Mandingos hat sich eine weitere Miliz herausgebildet. Jeweils im äußersten Osten und im äußersten Westen des Landes haben sich dann 1993 noch zwei neue Milizen gebildet, die entweder gegen die Mandingos oder gegen Taylors Verbände kämpfen. Schließlich kontrolliert die ECOMOG die Hauptstadt Monrovia samt Umgebung. Inklusiv dieser Interventionstruppen stehen in Liberia schätzungsweise 60.000 Männer und Kinder unter Waffen. Keine der Kriegsparteien ist in der Lage, eine militärische Lösung zu erzwingen.

Zur Zeit geht der Streit zwischen den Fraktionen um die Aufteilung der Sitze in Interimsorganen. Wahlen sind in den zahlreichen Friedensabkommen schon mehrfach vorgesehen gewesen, sie wurden aber immer wieder verschoben. Alle Friedensvereinbarungen sind bisher vor allen Dingen daran gescheitert, daß die Milizenführer sich der Unterstützung ihrer Kämpfer nicht sicher sein können: Gelingt es ihnen nicht, mit den Verhandlungsergebnissen die Erwartungen ihrer Kämpfer zu erfüllen, spalten sich neue Gruppen ab, die ihrerseits erneut zu kämpfen beginnen und eine Entwaffnung unmöglich machen. Dazu kommen die persönlichen Erwartungen der Milizenführer: Charles Taylor etwa sieht sich durch die westafrikanische Intervention um den Gewinn in Gestalt der Kontrolle des Staates betrogen. Bisher war er nicht bereit, seine mit militärischen Mitteln gewonnene Position durch freie Wahlen aufs Spiel zu setzen.

## ***Literatur***

- Ellis, Stephen 1995: Liberia: Wer zähmt die Macht der Masken?, in: der überblick 2/95, S. 11-15  
Liebenow, J. Gus 1987: Liberia. Quest for Democracy, Indianapolis: Indiana University Press  
Médard, Jean-Francois 1992: L'Etat postcoloniale en Afrique Noire: L'interprétation néo-patrimoniale de l'Etat, Studia Africana, Barcelona: Sendai  
Schlichte, Klaus 1992: Der Krieg in Liberia seit 1989. Eine Ursachenanalyse, Arbeitspapier Nr. 59 d. Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung, Universität Hamburg

## **Early Warning and Preventive Diplomacy** ***Kumar Rupesinghe, International Alert***

## ***Introduction***

There has been growing recognition in recent years that a global early warning capacity to predict potentially violent internal conflicts is an urgently needed tool for conflict prevention or mitigation. With the communications revolution and increasingly broad and sophisticated methods for gathering, processing and disseminating information, informational and analytical systems exist which can provide detailed data on actual conflicts and an opportunity to extrapolate future events with varying degrees of accuracy. In the case of war prevention, first-hand information from zones of potential conflict and background data from information systems - properly analyzed and repackaged - could provide much more usable information on new and emerging conflicts to those directly threatened by conflict, as well as non-governmental organizations, the world public and international policymakers. Such information would allow the people directly affected by emerging conflicts to respond in a timely manner and to work toward the peaceful management of conflict.

## ***The evolution of early warning***

During the Cold War era, early warning evolved within the framework of East-West military competition primarily as a response to the nuclear threat. Sophisticated early warning systems, many of them dependent on satellites, were targeted on ballistic missile launch sites to give the opposing side the time to respond to a nuclear strike by activating its own nuclear forces. Linked to the satellite "eyes in the sky" were extensive and expensive capacities for data processing and interpretation of the information gathered. In the political and technological background to this portion of the "Doomsday" apparatus erected by the superpowers, multi-layered early warning capabilities were also developed to predict major climatic change, drought, famine, earthquakes and disaster-driven refugee movements.

In both the military and non-military cases, early warning was an integral part of highly-sophisticated, technologically advanced and integrated **reactive** capacities to cope with incipient natural or man-made disasters. A prime example of this is that refugee-related early warnings have most often been used to help develop contingency planning for massive flows of people.

Although the Cold War has come to an end and the threat of nuclear holocaust has receded, early warning concepts and capabilities have yet to be harnessed to meet the increasing challenge of violent internal conflicts, which have emerged as the major threat to millions of human beings within countries at war within themselves or facing the threat of violent conflict, as well as to international peace and security. In the case of conflict resolution or transformation, particularly in internal conflicts, early warning is essential in elaborating **preventive responses** to avert the horrific consequences of civil war, genocide or ethnocide - in other words, victim prevention.<sup>1</sup>

In *An Agenda for Peace*, UN Secretary General Boutros Boutros-Ghali stated that an early warning capability is essential to preventive diplomacy. The Secretary General emphasized that the most desirable and efficient employment of diplomacy is to ease tensions before conflict erupts and "to act swiftly to contain it and resolve its underlying causes". To accomplish this the UN "needs early warning based on information gathering and informal or formal fact-finding ..."<sup>2</sup>

In recent years the United Nations system has been developing a valuable network of early warning systems concerning environmental threats, the risk of nuclear accident, natural disasters, mass movements of populations, the threat of famine and the spread of disease. There is a need, however, to strengthen

arrangements in such a manner that information from these sources can be synthesized with political indicators to assess whether the threat to peace exists and to analyze what action might be taken by the United Nations to alleviate it.<sup>3</sup>

However, as Iain Levine and Marc Weller have pointed out in regard to humanitarian emergencies, the UN's Ad Hoc Working Group on Early Warning Regarding New Flows of Refugees and Displaced Persons, set up in April 1991 to alert the international community to impending mass movements of people, appears to have had little impact on decisionmakers in cases such as Liberia and Bosnia.

Greater success has been achieved in areas of prolonged conflict, particularly in Eritrea and Tigray where early warning and response systems were run by the humanitarian wings of the liberation movements. The effectiveness of these systems was entirely dependent upon international recognition and the provision of assistance by Western donors.

What is needed now is a similar type of early warning system providing information on impending conflicts that might allow the international relief network to foresee and prepare for potential displacement and loss of control of territory to rebel movements or neighbouring states. Such systems do exist within some university departments but could be more widely used with a more formal and perhaps even obligatory participation by all countries to ensure that the information is of the highest quality.<sup>4</sup>

As for the UN's Office of Humanitarian Affairs, it held its first consultation on causes and areas of major refugee flows only in February 1993, but the information from this and further consultations are to be circulated only within the UN system.<sup>5</sup>

While it is evident that the UN itself is in urgent need of effective early warning of a range of natural and man-made disasters - in the latter case including violent conflict leading to massive human rights abuses - attainment of that internal capability will mean overcoming a number of major hurdles. One is the tenuous relevance of much of the information gathered by UN systems to the protracted social conflicts which are the most salient form of armed conflict in the post-Cold War world. Another hurdle is to combine what valid information is available with information gathered by UN field staff and/or fact-finding missions. Failure to develop an in-house capability could impose on the UN reliance on intelligence sources from UN member states - many of which will be unable or unwilling to provide timely and accurate information for early warning, particularly of conflicts within their own borders.<sup>6</sup> Even if the UN develops an effective early warning system for internal conflicts, the organization is still likely to remain hampered in many instances in its ability to respond, given the enduring nature of concepts of sovereignty and non-interference in internal affairs and the lack of political will to risk intervention in intractable internal conflicts.

Despite the limitations on the UN in this area, early warning both for intergovernmental organizations and the other components of the world community, remains absolutely vital. Meaningful forecasting on incipient violent conflicts or the escalation of existing conflicts is a prerequisite for local preventive action, as well as non-governmental action that may be either complementary to UN efforts or the only realistic alternative to human catastrophe. As Adam Curle has pointed out in reference to peacemaking (but which has equal validity for preventive initiatives):

"The value of citizen peacemaking, citizen or non-official diplomacy ... is now being widely recognized. It can provide a very useful supplement to the efforts of international agencies or individual governments, essential though these may be. It must be borne in mind that the UN for example may be unpopular with some governments ... Similarly, individual governments may be suspect - often correctly - of being partisan. And even where not, it is recognized that in the last resort an official diplomat has to follow the political line of his government even if realizing it is not in the best interests of the people with whom he is working."<sup>7</sup>

Curle goes on to state that organizations such as the International Committee of the Red Cross, the Quakers, International Alert and the International Fellowship of Reconciliation "can fill an important gap".

"In general, governments achieve their results because they have the power to influence events including the ability to reward or to punish. Paradoxically, the strength of citizen peacemakers resides specifically in their lack of power. They are neither feared or courted for what they might do. Instead they are trusted, and so may sometimes be enabled to play a part in peacemaking denied to most official diplomats."<sup>8</sup>

Yet, as the Director of Africa Watch Abdullah Ahmed An-Na'im has suggested, in their seeking to intervene in the South, even international NGOs must overcome local perceptions of being extensions of "the same Western powers who colonized and exploited, and who continue to dominate and manipulate the peoples they are now intervening against."<sup>9</sup>

These and other obstacles to external intervention, as well as the positive benefits of local empowerment, point to the absolute necessity of developing independent, but internationally linked and supported, local capacities for early warning and preventive diplomacy. In the sensitive areas of information-gathering and information usage, it is obvious that any global early warning system for internal conflicts must not only be neutral but be consistently perceived to be neutral.

To my mind, the most useful interface between the international non-governmental community and local actors is at the level of empowering people to recapture or secure the democratic space necessary to prevent or transform violent internal conflict. As well as facilitating local empowerment, the NGO community can play key roles in a wide variety of other areas related to conflict transformation, particularly in the monitoring of internal conflict processes to identify where, and by who, timely interventions could be made, and in the design and implementation of comprehensive peace processes.

Operationally, what is needed is a sustainable alliance of NGOs to cooperate in advancing strategic goals aimed at preventing war. Despite the size and complexity of the problems faced, there are excellent opportunities for NGOs to participate in global coalitions based on agreed forms of action and an effective global division of labour. Consortia and coalitions will be necessary to adequately address strategic goals. At the country level, one possible approach is the formation of country-specific networks or working groups to analyze an existing or emerging conflict in a particular region, identify the root causes of the conflict and all the relevant local actors, and to develop action steps for the development of comprehensive frameworks for peace based on the concepts of local empowerment and sustainability.

While these and a number of other statistical surveys which track violent conflict and its causes and consequences, provide a portrait of the scope and depth of the problem, they also indicate that there is a great deal of available background information on existing and potentially violent conflicts that could be crucial in preventive diplomacy. What is crucial to the development of an effective early warning and conflict prevention system is the integration of the vast amount of knowledge contained in conflict databases with real-time information on developing trends in any given conflict situation, as well as frameworks for preventive action.

### ***Phases of conflict escalation***

Because of our accumulated knowledge of the root causes and lifespans of conflicts it is apparent that they can be described as evolving through particular phases - from formation, maturation, escalation, endurance to transformation. Some of the more protracted violent conflicts in the world have been in existence for 20 to 30 years. The stages from formation to conflict transformation call for different types of intervention at

different junctures in the life of a conflict. Essentially, the problem is not only how to reduce the duration of the conflict, but also how to close the gap between the first indications of conflict escalation and intervention - or to pre-empt escalation altogether. Early warning is, therefore, most important at the formative and escalatory phases of a conflict.

*a. Responding to conflict formation and escalation*

The conflict formation phase is where there is a perceived disjuncture between actors in a given social system. "Conflict prevention" means that a situation in which conflicting goals exist is controlled to avoid the development of violence. Institution building for conflict regulation is one form of conflict prevention. However, there is not yet enough recognition of the importance of early warning indicators for conflict management or resolution. Globally, there is no agency except for the national intelligence services which monitor many potential conflicts. Internationally, there is no public agency dedicated to conflict prevention. In many societies there are no governmental bodies which may facilitate preventive action.

Currently, little is done to effectively intervene when an internal conflict first escalates into bloodshed and violence. Non-governmental organizations, humanitarian organizations and citizen's bodies do play a role in providing relief to victims, and in some instances there are attempts to bring about ceasefires, to provide ceasefire monitoring, observers, and, at times, better policing.

At the formative and escalatory stages in the development of a conflict, monitoring, fact-finding as a tool to bring the protagonists together in dialogue, the advocacy of peaceful solutions and preventive deployments are just a few of the possible means of averting violence which could be brought to bear. Actors at this stage could include:

- \* the Secretary General of the UN in the exercise of his "good offices" function;
- \* regional organizations with preventive functions, such as the Organization on Security and Cooperation in Europe or the High Commissioner on National Minorities;
- \* intergovernmental and non-governmental organizations capable of carrying out fact-finding missions with constructive mandates such as examining how the parties to a given conflict could be brought together;
- \* organizations which can provide frameworks for non-confrontational discussions;
- \* UN or regional peacekeepers deployed to prevent violence;
- \* civilian "white helmets" or non-violent peace forces to help monitor ceasefires or encourage the peaceful resolution of the conflict in other ways;
- \* organizations willing to provide support to grassroots, citizen-based peace initiatives.

It should be recognized that the conflict formation and escalation **phases** often involve internal stages of formation or escalation and that responses should be tailored to the stages within each phase. But before the international community can act in either of these early conflict phases, decisionmakers have to know that a potentially violent conflict is forming. Local and external monitoring is of primary importance, but fact-finding by intergovernmental or non-governmental bodies or individuals can be used as an important instrument of analysis as well as an opportunity to bring parties together and explore possible peacebuilding approaches aimed at averting violence.

## ***Why has early warning been unsuccessful?***

As yet, no comprehensive system for providing early warnings of potentially violent internal conflicts has evolved. This has been largely due to the fact that since the Second World War, the attention of the international community has been focused on the competition between the superpowers and the prospect of a nuclear holocaust.

With the end of the Cold War and the disintegration of the Soviet Union, slumbering internal conflicts rooted in ethnicity, religion, governance issues, competition for resources have emerged as the principal threats to international peace and security, not just within the former Soviet Union, but also in the Balkans, the Middle East, sub-Saharan Africa, in South and East Asia and in Latin America. In comparison with the huge investments in designing systems to warn of launches of Inter-Continental Ballistic Missiles, by the end of the Cold War very little had been invested in developing the means of warning when internal conflict could provoke genocide, massive refugee flows, environmental destruction, or the devastation of development projects.

A fundamental problem in addressing internal wars has been the restricted mandate of the United Nations. Not only does the Security Council feel unable to act in many instances of internal wars, but these conflicts do not even come up for discussion. Only when the Security Council becomes persuaded that primarily internal conflicts have become "a threat to international peace and security" is any action taken. Often, however, Security Council-endorsed action is **reactive** and too late to avert widespread violence and consequential refugee flows, economic and social destruction and massive violations of human rights.

In its *Memorandum on An Agenda for Peace*, the United Nations Association (UK), underlines the inaction of the Security Council in many of the 30 major armed conflict locations of 1991. In fact, a total of 18 (all of them internal), of the 30 major armed conflicts listed, were not subject to any UN involvement, whether in the form of Security Council Resolutions, offers of mediation, the use of the good offices of the Secretary General, UN monitoring or observers, or peacekeeping.<sup>10</sup>

As mentioned at the outset of this paper, there are signs in Secretary General Boutros Boutros-Ghali's *An Agenda for Peace* that the international community is coming to grips with the need to elaborate means for intervening in internal conflicts, particularly through the timely exercise of preventive diplomacy, while balancing member states' concerns over sovereignty and the principle of non-interference in domestic matters. This shift is being partially driven by the erosion of absolute sovereignty of states, the continuing horrors of war, the information revolution and the felt need of a growing segment of the international community that much more needs to be done to enforce humanitarian law and customs in internal conflicts, to prevent massive abuses of human rights, to avert huge refugee flows and the other effects of man-made disasters.

However, the international community has a long way to go, judging by failures of ad hoc early warning in the Horn of Africa and the former Yugoslavia. Greg Beyer, in documenting the case of the Isaaks of Somalia in the late 1980s, called it "as close as one could come to a textbook case of human rights monitoring and the failure of early warning" when the relationship between the Isaaks and Ogadeni refugees from Ethiopia slid from accommodation to open civil war because of competition for scarce resources. Ultimately, about one million Isaaks were internally displaced or forced to become refugees while thousands more civilians died in attacks by the Somali Armed Forces.<sup>11</sup> Throughout this tragic episode, UN officials and non-governmental humanitarian organizations operating in the area were aware of the rising tide of human rights abuses and violence, but no effective response was developed or acted upon. In the former Yugoslavia, the death of Josip Tito in 1980, subsequent economic stagnation, the rise of Serbian and Croat nationalism, and the dissolution of the Soviet Union could all be seen as broad indicators of incipient armed

conflict. But even the prospect of a civil war on the doorstep of Western Europe failed to prompt a concerted international effort to prevent that occurring.

### ***The information revolution and early warning***

Although there has been an information revolution, the information which could be used in alerting the international community to new and emerging conflicts remains poorly coordinated, disjointed and only available to very specific users. Hans Thoolen has pointed out that the amount of written information available in the world has doubled in every generation since the Second World War. In referring to the abundance of information on human rights violations, Thoolen has written, "... today's information overkill is almost as problematic as the previous paucity. In order to make use of the more generous availability of information, we will have to develop reliable indicators on the one hand, and learn to master the universe of available information on the other."<sup>12</sup>

Decisionmakers and analysts concerned with internal conflicts are now awash with raw, unfocused information of relevance to conflict prevention from a multitude of sources. Some of these sources are:

- \* The media
- \* Researchers
- \* Governmental organizations
- \* Non-governmental organizations such as Amnesty International, the Watch Committees, Huridocs, humanitarian and development agencies
- \* The United Nations and its specialized agencies
- \* Commercial risk analysis reporting
- \* Independent databases
- \* Regional networks

In general, primary gatherers of information such as Amnesty International, SOS Torture, the Watch committees, trade union associations, etcetera, use information in the exercise of their specific mandates, which, at present, do not involve prevention of internal conflicts, but rather the monitoring and prevention of specific human rights abuses. As for front-line development and humanitarian relief organizations, they amass detailed, first-hand knowledge of conflict situations from their field workers and a variety of other sources. However, they do not necessarily communicate that information to others, partly because of constraining protocols or mandates. In this area, work needs to be done on developing protocols which respect mandates, and wherever necessary, fully guarantee confidentiality, so that these organizations can make what could be an enormous contribution to preventing violent conflicts. Improvements are also needed in information gathering and handling in the field, between fieldworkers and headquarters staff, and where possible, between organizations.

One possible model for improving data handling related to internal conflicts is that of Huridocs, the Human Rights Information and Documentation Exchange, which has developed standard formats for the exchange of information within the human rights community. There are currently more than 200 organizations using Huridocs formats, protocols are being developed for increased information exchange and a cumulative database is on the horizon based on a decentralized system of data handlers working with a cooperative of data holders. Huridocs has also developed event standard formats for the recording of specific human rights abuses. The Huridocs model could be useful for the accumulation and handling of basic information on conflict indicators as part of a comprehensive early warning system incorporating information from databases, field reports, fact-finding missions and publicly available information. However, what is needed is a cooperative network which facilitates the collection, standardization and exchange of information. Such a cooperative could act as a data clearing house, which would also be able to develop standard formatting

procedures, as well as the analytic and interpretive skills applicable to the dynamics of current and emerging conflicts.

### ***Connecting with users***

Humanitarian agencies involved in disaster relief and conflict situations, other non-governmental agencies, conflict resolution, human rights, developmental and peace organizations all have a need for meaningful early warning of conflict. But despite the multiplicity of sources of potential early warning information, there is currently no coordinated gathering and analysis of all the relevant data. Nor is there an opportunity to develop coordinated strategies for war prevention or peacebuilding because of the disparateness of the existing information.

One of the crucial problems for any early warning system is how to get the right information to the right people at the right time. Currently within the international system there are severe constraints on the useful communication of information. For example, at the UN, there are a number of problem areas, including the inaccessibility of UN databanks to many potential users inside and outside the UN and the lack of storage computers able to "talk" to each other, so that information tends to remain discreet rather than becoming cumulative. In cases where information *is* accessible - and this particularly applies to the peace and security field - the technical capacity often does not exist to find the relevant pieces of information, whether these are in the form of news reports, field-level reporting from NGOs, scholarly publications, or confidential data passed through the diplomatic network. A recent roundtable discussion co-sponsored by International Alert was informed that:

Analysis in the UN remains at the level of conventional diplomacy of some decades ago and does not make use of anything like the capacity, skills or scope of a modern foreign office in a developed or large developing country. Efforts have been made to improve information-gathering and analytical capacities in the humanitarian field, but this only draws attention to what remains to be done elsewhere.<sup>13</sup>

The capability to provide local NGOs with analysis of root causes and external developments of relevance to an internal conflict situation, as well as indigenous capabilities to gather, process and share information are even less developed.

### ***Designing a global system for early warning and conflict prevention***

To advance the concept of preventive diplomacy and foster the development of local, regional and international mechanisms for early warning and war prevention a global, multi-sectoral approach is needed that brings together information gatherers and decisionmakers at the local, regional and international levels. This global consortium would aim to provide accurate, timely and usable information on new and emerging conflicts to those actively involved in building peace in areas of potential or actual conflict, as well as bodies such as the United Nations and its agencies. The basic tool for accomplishing this would be through effective networking among organizations and individuals to gather, process and share information and to develop multidimensional preventive action strategies.

Because of the wide range of information providers and systems and a variety of needs at the receiving end, the groundwork for any comprehensive early warning system must include the identification of the relevant actors, their activities and their areas of specialization. To avoid duplication of effort and cost, a careful analysis must be carried out of the potential participants' comparative advantages. The subsequent step would be to determine how each component of the system - for example, regional scholars - could best

coordinate their early warning activities. A global system necessarily implies a decentralized effort by specialized segments operating within frameworks which provide for the appropriate divisions of labour. It also implies the establishment of coalitions of different types of actors through which they can develop standards for the exchange of information. For this type of structure to be viable, protocols must be developed and respected which provide for autonomy and which do not impinge on the mandates of particular organizations and institutions.

*a. Regional workshops and studies*

An essential element in coming to grips with regional conflict dynamics and possible avenues to avert violent conflict would be regional workshops. These would provide a forum for regional and international experts to exchange information and ideas by examining issues of clear relevance to parties to specific conflicts and international policymakers.

*b. An Early Warning Information Service*

The pooling of early warning information from the highest quality sources is behind the concept of an **Early Warning Information Service**. Once the information has been obtained from database sources, regional scholars and the field, it would be packaged in states such a way that it reaches the relevant constituencies or targets in a form which is readily usable to those who can make a difference. The Early Warning Information Service would be structured around a core group of professional information handling organizations that would be able to draw on existing networks of information suppliers.

*c. Annual Global Conflict Analysis Meeting*

Regional activities would be supplemented by an annual meeting, which would help forecast future wars and violence within a global framework, and, over the years, develop as a consultative mechanism for war prevention. These annual meetings would bring together:

1. Regional experts able to provide the most credible scenarios of future developments based on their field experience and knowledge;
2. Respected experts on regional conflict indicators and those operating databases on civil wars;
3. Senior officials of relevant UN bodies, such as the Office for Preventive Diplomacy and the UN High Commissioner for Refugees;
4. Relevant inter-governmental and non-governmental agencies in preventive diplomacy and conflict resolution.

The meetings would be significant international events planned not only to bring together leading experts with United Nations decisionmakers to build confidence and sustainable consultative mechanism, but also to attract public and political attention through international media coverage of their outcomes, as well as publication and wide dissemination of reports based on the proceedings.

*Generating the political will for action*

Fashioning the elements of a global, cohesive, sustainable and multi-faceted early warning system which draws on all levels of the international community as well as local scholars, NGOs and citizens' groups, will only be of use if it also incorporates actors, mechanisms and the means of generating the political will to

take action. Here, the key components would be those individuals and organizations which have a demonstrated capacity to provide political decisionmakers with sufficient warning of impending disasters and to effectively encourage them to act to avert such disasters.

Lobbying would be a specialized component of an early warning system, which could be structured around a core group of organizations with global reach and credibility. Other elements of a strategy to generate political will for action would be the parliamentary fora within individual countries, groups of eminent supporters of the concept of preventive diplomacy and the media. In the latter case, local media have too often fed the hatreds that fan internal conflicts by promoting stereotyping and demonization of others. Meanwhile, the international media has done little to examine the roots of conflict and to give prominence to initiatives and attitudes which promote tolerance or reconciliation.

### *The role of International Alert*

International Alert, as the name suggests, has had a long history of working on early warning. Principal aspects of Alert's approach are to help identify impending internal conflicts and to work to help prevent the gross violations of human rights or genocide they result in. The International Peace Research Institute, Oslo, has also been a pioneer in the conceptualization of early warning, producing a number of publications on the subject and collaborating with Alert on a series of meetings of international experts. IA is also part of the Commission on Internal Conflict and Conflict Resolution (ICON), and, as such, is interconnected with a number of regional networks of scholars active in the field of early warning.<sup>14</sup> As part of its ongoing programme to advance the concept of preventive diplomacy and early warning, International Alert, the United Nations University and National Institute for Research Advancement held a seminal experts' roundtable in New York focusing on the issue.

### **Conclusion**

No single organization, inter-governmental or non-governmental, has the resources to establish a worldwide early warning structure on its own. But, in concert, the international community has ample resources, not only to gather accurate and timely information on emerging conflicts, but to assist local actors in designing and implementing workable strategies for sustainable peace in areas of emerging or existing conflicts. Making more effective use of timely words and images, instead of abandoning the terrain to those whose only solution is at the end of an assault rifle's barrel, must be central to the evolution of a new world order in which war as a means of resolving conflict has been eradicated.

## **Programmablauf: Früherkennung und Vermittlung gewaltsamer Konflikte - Chancen für Prävention**

Internationaler Workshop der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn  
am 1. - 2. Juni 1995

Ort: Friedrich-Ebert-Stiftung, Godesberger Allee 149, 53170 Bonn

### **Programmablauf**

Donnerstag, 1. Juni 1995

9:00 Uhr **Begrüßung**

Erfried Adam, Friedrich-Ebert-Stiftung

9:10 Uhr **Eröffnung**

Staatsminister Helmut Schäfer, Beauftragter  
der Bundesregierung für humanitäre Hilfe und Menschenrechtsfragen, Auswärtiges Amt

10:00 Uhr **Konkurrenz um den Staat: Die Entwicklung in Burundi**

2 einführende Vorträge (je 15 Minuten)  
- Theodor Hanf, Arnold-Bergsträsser-Institut  
- Harald Ganns, Auswärtiges Amt

11:00 Uhr **Erosion des Staates: Die Entwicklung in Venezuela**

2 einführende Vorträge (je 15 Minuten)  
- Ligia Bolívar, PROVEA, Venezuela  
- Nikolaus Werz, Universität Rostock

**Moderation:** Erfried Adam, Friedrich-Ebert-Stiftung

12:30-

13:30 Uhr *Mittagessen*

13:30 Uhr **Zusammenbruch des Staates: Liberia**

2 einführende Vorträge (je 15 Minuten)  
- Klaus Schlichte, Universität Hamburg  
- Kumar Rupesinghe, International Alert

15:00 Uhr **Frühwarnung - Prävention - Vermittlung -  
Friedensprozesse - Friedenskonsolidierung**

2 einführende Vorträge (je 15 Minuten)  
- Berto Jongman, PIOOM (zum Thema Frühwarnung und Prävention)  
- Thania Paffenholz, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (zum Thema  
Vermittlung, Friedensprozesse, Friedenskonsolidierung)

16:30 Uhr **Rolle der Medien**

2 einführende Vorträge (je 15 Minuten)  
- Albrecht Reinhardt, WDR  
- Brigitte Kols, Frankfurter Rundschau

**Moderation:** Winrich Kühne, Stiftung Wissenschaft und Politik

18:00 Uhr Ende des 1. Tages

*Anschließend Abendessen in der Stiftung*

Freitag, 2. Juni 1995

9:00 Uhr **Erfolgreiche und mißlungene Konfliktvermittlung (jeweils 1 Beispiel)**

2 einführende Vorträge (je 15 Minuten)

- Konrad Huber, Foundation for Interethnic Relations
- Kumar Rupesinghe, International Alert

10:30 Uhr **Prioritäten für zukünftige Arbeit**

2 einführende Vorträge (je 15 Minuten)

- Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse und Thesen:  
Wolfgang Heinz
- Bericht über Schwerpunkte in der Arbeit internationaler nicht-staatlicher Organisationen in den USA: Ayaka Suzuki, Parliamentarians for Global Action

Anschließend: Diskussion zukünftiger Handlungsfelder  
Identifizierung wichtiger nächster Schwerpunkte in der wissenschaftlichen Forschung,  
öffentlich-politischen Diskussion und Politikberatung

**Moderation:** Erfried Adam, Friedrich-Ebert-Stiftung

13:00 Uhr *Mittagessen und anschließend Ende der Tagung*

## **Autoren**

**Ligia Bolívar**, PROVEA, Venezuela

**Pia Bungarten**, FES, Koordinatorin für Menschenrechtspolitik

**Harald Ganns**, MDg, Politische Abteilung, Auswärtiges Amt, Bonn

**Prof. Dr. Theodor Hanf**, Arnold-Bergsträsser-Institut, Freiburg

**Wolfgang Heinz**, Menschenrechtsforscher und Fachautor, Berlin

**Dr. Kumar Rupesinghe**, Generalsekretär, International Alert, London

**Klaus Schlichte**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politische Wissenschaften, Universität Hamburg

**Prof. Dr. Nikolaus Werz**, Lehrstuhl für vergleichende Regierungslehre, Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften, Universität Rostock