

kurse verschieben. Eine Zahlung auf Dollarbasis schiene mir vernünftiger. Insgesamt hat die Bundesrepublik Deutschland übrigens für verschiedene Einsätze von UN-Truppen bislang den Gegenwert von mehr als 90 Mill Dollar überwiesen.

Die Friedenssicherungen durch die Vereinten Nationen sind sichtbarer Ausdruck der wichtigen Funktion der Weltorganisation — den Frieden und die internationale Sicherheit zu bewahren. Zwei Grundprinzipien werden dabei beachtet: daß die Zustimmung oder eine Anforderung seitens des betroffenen Staates (oder der Staaten) vorliegt und daß die Blauhelme nur zur Selbstverteidigung oder nur dann von der Waffe Gebrauch machen, wenn sie mit Waffengewalt an der Erfüllung ihres Auftrages gehindert werden.

In der Regel geht dem Einsatz von UNO-Truppen ein diesbezüglicher Beschluß des Sicherheitsrats voraus, der das sogenannte Mandat erteilt. Es ist dann Aufgabe des Generalsekretärs, in oft schwierigen Verhandlungen die nationale Zusammensetzung des Kontingents zu bestimmen. Einige der truppenstellenden Staaten sind schon dazu übergegangen, Teile ihrer Streitkräfte für solche Aufgaben daheim besonders auszubilden. Zumeist ist die Einsatzzeit begrenzt, in vielen Fällen wird sie vom Sicherheitsrat regelmäßig um ein weiteres halbes Jahr oder Jahr verlängert.

Es ist interessant, daß man den Ausdruck ›peace-keeping‹ in der Charta der Vereinten Nationen vergeblich sucht. Erstmals tauchte er 1956 auf, als während der Suezkrise UN-Truppen eingesetzt worden waren. Dennoch: Eine offizielle Definition des Begriffs gibt es bis heute noch nicht. Die Vereinten Nationen haben sich also ein Instrumentarium erschlossen, das in der Charta keine ausdrückliche Erwähnung findet, um die ihnen gestellte Aufgabe der friedlichen Beilegung von Konflikten erfüllen zu können. ›Peace-keeping operations‹ sehen ausdrücklich keine Zwangsmaßnahmen vor. Streng genommen ist es nicht die Aufgabe von Friedenssicherungsaktionen, Konflikte *beizulegen*, sondern die Voraussetzung dafür zu schaffen.

Die Anwendung militärischen Zwanges gegen Staaten oder Regierungen wird im vielzitierten Kapitel VII der Charta geregelt, das die Handlungsbefugnisse des Sicherheitsrats festlegt. Zwang soll gegen einen Staat dann ausgeübt werden, wenn der Sicherheitsrat diesen Staat gemäß Artikel 39 zum Aggressor erklärt hat. Art. 42 ermächtigt den Sicherheitsrat, die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen mit Luft-, See- oder Landstreitkräften vorzunehmen. Die Durchführung dieser militärischen Maßnahmen regelt Art. 43 der Charta, wonach dem Si-

cherheitsrat die Möglichkeit gegeben wurde, einerseits die Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitglieder zu berücksichtigen und andererseits Klarheit darüber zu erhalten, mit welchem militärischen Potential zu rechnen ist. Vorher können aber aufgrund von Art. 41 vorläufige Maßnahmen unbeschadet der Rechte und Ansprüche der beteiligten Parteien eingeleitet werden. Hierzu gehören insbesondere Aufrufe des Sicherheitsrats zur Feuereinstellung, die es den Parteien häufig erst ermöglichen, ohne Gesichtverlust Feindseligkeiten zu beenden.

Auf Ersuchen des Sicherheitsrats sollten die Mitglieder der Vereinten Nationen Streitkräfte nach Maßgabe noch auszuhandelnder Verträge zur Verfügung stellen. Das politische Klima während der Zeit des Kalten Krieges verhinderte jedoch die Realisierung dieser Bestimmung. Sie wurde nie verwirklicht, was sich wiederum auf die Anwendbarkeit von Art. 42 auswirkte.

Friedenserhaltende Maßnahmen unterscheiden sich von Zwangsmaßnahmen durch ihre Zielsetzung. Zwar kommt es zum Einsatz von Truppen, jedoch ist ein Waffeneinsatz im Gegensatz zu Art.42 nicht vorgesehen. ›Peace-keeping operations‹ sollen einen Konfliktherd entschärfen, und das wird durch die Gegenwart eines unparteiischen und internationalen Elements erreicht. Die beste Waffe der Friedenstruppe ist ihre Anwesenheit und nicht ihre Stärke oder Schlagkraft. Allein durch ihre bloße Präsenz erfüllen die Truppen schon eine Funktion. Daneben gilt es, die spezifischen Aufgaben wahrzunehmen, die in der jeweiligen Situation für eine Lösung des Konflikts — wie etwa die Überwachung der Feuereinstellung — erforderlich sind.

Natürlich ist das inzwischen erprobte System im Grunde eine Notlösung. Dennoch hat das pragmatische Vorgehen von Sicherheitsrat, Generalversammlung und Generalsekretär vermocht, gefährliche Krisen zu entschärfen und zur internationalen Beruhigung beizutragen. Die Feststellung ist erlaubt, daß es ohne die UNO-Friedenstruppen auf dem Sinai kein Camp-David-Abkommen hätte geben können und daß ohne die Einheiten von UNIFIL der Süden des Libanon — und vermutlich noch weit mehr — Schauplatz andauernder und blutiger Schlachten geworden wäre, in die möglicherweise schließlich sogar Nuklearmächte eingegriffen hätten.

Die friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen haben allesamt genau das bewirkt, was ihr Name besagt: sie haben den Frieden erhalten. Dies sollten die Kritiker der UNO bedenken, wenn sie die Weltorganisation dafür verantwortlich machen, daß wir immer wieder von Krisen konfrontiert werden. Der Dritte Weltkrieg hat nicht stattgefunden. Das ist das Verdienst der Vereinten Nationen.

Humanitäre Hilfe als Beitrag zur Entwicklung

HENRY R. LABOUISSÉ

UNICEF wurde nach dem Zweiten Weltkrieg 1946 zunächst als zeitlich befristetes UN-Organ gegründet, welches notleidenden Kindern im verwüsteten Europa Hilfe leisten sollte — einschließlich natürlich der Kinder in Deutschland. Später, im Jahre 1953, erhielt UNICEF von der Generalversammlung ein unbefristetes Mandat, bedürftigen Kindern zu helfen, insbesondere solchen in Entwicklungsländern.

Im Rahmen dieser neuen Aufgabe lag das Hauptgewicht anfangs bei der Verbesserung des Gesundheitsdienstes für Mütter und Kinder, der Ausbildung von Krankenschwestern und Hebammen, Impfprogrammen und Großaktionen zur Ausrottung von Krankheiten wie *Framboesia tropica* und Malaria. Pionieranstrengungen wurden auch im Bereich der Ernährung unternommen, um ländliche Gemeinschaften bei der kostensparenden Erzeugung von mehr und besseren Nahrungsmitteln für die Familien zu unterstützen, insbesondere von solchen Nahrungsmitteln, die die Kinder brauchten. Wenig später dehnte UNICEF

seine Aktivitäten auf das Unterrichtswesen aus. Es konzentrierte sich auf die Grundschulebene, die Ausbildung von Frauen und Mädchen und Weiterbildung. In den sechziger Jahren arbeitete UNICEF immer enger mit einzelnen Regierungen zusammen, um herauszufinden, was jeweils die größten Befürfnisse der Kinder seien, und auf einzelstaatlicher Basis klare Prioritäten für die Hilfeleistung von UNICEF aufzustellen.

Als ich im Juni 1965 zu UNICEF kam, handelte es sich nicht mehr allein um ein humanitäres Hilfswerk. UNICEF war dazu übergegangen, seine Zusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt auch als einen Beitrag zu deren Entwicklung anzusehen. In jenem Jahr halfen wir Kindern und Müttern in 118 Ländern und Territorien in den Bereichen Gesundheitsdienst, Ernährung, Unterrichtswesen, berufliche Fortbildung sowie soziale und wirtschaftliche Planung — mit einem Gesamtbudget von nur 33 Mill Dollar.

Um die Entwicklung von UNICEF zu illustrieren, möchte ich

kurz aus der Rede zitieren, die ich in demselben Jahr bei der Entgegennahme des Friedensnobelpreises für UNICEF in Oslo halten durfte:

»Für die Entwicklungsländer wie für uns bedeutet das Wort ›Entwicklung‹ ein Symbol der Hoffnung. Es läßt uns an neue Straßen denken, an Kraftwerke und Stahlwerke, an Produktionszunahme in Landwirtschaft und Industrie. Doch bei Entwicklung geht es vor allem um Menschen — nicht deren Zahl, sondern deren Lebensumstände. Zu den wichtigsten Faktoren bei dem Fortschritt eines Landes zählt die Entwicklung des Kindes, des Erwachsenen von morgen — der künftigen Ingenieure, Ärzte, fortschrittlichen Landwirte, Wissenschaftler, gesellschaftlichen Führungskräfte. Das ist die große Aufgabe, an der UNICEF Anteil hat.«

Dies war vor sechzehn Jahren, und ich habe den Eindruck, daß die Arbeit von UNICEF seitdem vom gleichen Geiste geprägt geblieben ist. Als ich 1979 das Amt des Exekutivdirektors abgab, waren die Einnahmen von UNICEF auf 253 Mill Dollar angewachsen; im vergangenen Jahr beliefen sie sich auf 313 Mill Dollar. Die beträchtlichen Mittel für Hilfeleistungen an Kamputschea sind jeweils eingeschlossen. Alle UNICEF-Mittel stammen bekanntlich aus freiwilligen Beiträgen von Regierungen und Privatpersonen.

Im Laufe der Zeit lernten wir viel aus Erfahrung, während sich die Umstände in der Welt um uns rasch wandelten. Auch die Länder, denen wir zur Seite standen — viele davon erst seit kurzem unabhängig — erlebten Wandel. Sie bildeten eine neue Führung heran und brachten ihre spezifischen nationalen Eigenheiten zur Geltung. So änderte sich im Laufe der Jahre auch unsere Partnerschaft selbst, doch im wesentlichen sind es immer noch drei Haupterscheinungsformen der Kooperation, die die Tätigkeit von UNICEF charakterisieren: Erstens Beratungsdienste für Regierungen bei der Entwicklung von Programmen zum Nutzen der Kinder; zweitens die Lieferung von Material und Ausrüstungsgegenständen zur Stützung solcher Programme; und drittens Beistand bei der Ausbildung von Personal wie Lehrern, Nahrungsmittelspezialisten, Gesundheitspersonal, Sozialarbeitern und örtlichen Führungskräften.

Während der gesamten siebziger Jahre nahm in Entwicklungsländern wie in Industriestaaten das Bewußtsein für die Bedeutung der sozialen Aspekte der Entwicklung zu, insbesondere im Hinblick auf Programme zum Nutzen von Kindern. Ich möchte gerne glauben — und ich glaube tatsächlich —, daß das hartnäckige Bohren von UNICEF damit wenigstens etwas zu tun hatte, wenn auch gewiß zahlreiche andere Kräfte ebenfalls gewirkt haben. Ein starker Impuls kam 1979 vom Internationalen Jahr des Kindes, für welches UNICEF zur federführenden Institution bestimmt worden war. Es war eines der Ziele dieses Jahres, dafür

zu sorgen, daß bei Entscheidungsträgern wie in der breiten Öffentlichkeit fortan auf Dauer ein höherer Grad von Bewußtsein für die Belange von Kindern herrscht. Dies ist, glaube ich, in der Tat in vielen Teilen der Welt eingetreten. Das Internationale Jahr des Kindes hat Bestrebungen gefördert und Gelegenheiten geschaffen, Einrichtungen für Kinder auszuweiten und zu verbessern und andere notwendige Reformen zum Nutzen junger Menschen durchzuführen.

Unglücklicherweise traten diese günstigen Entwicklungen zu einem Zeitpunkt ein, als die Weltwirtschaft durch Inflation, Rezession, hohe Zinssätze und stagnierendes Wirtschaftswachstum in Mitleidenschaft gezogen wurde. In vielen Ländern der Dritten Welt führten aufeinanderfolgende Wirtschaftskrisen — teilweise die Folge höherer Ölpreise — zu einer Beschneidung der ohnehin bescheidenen Sozialleistungen und sozialen Einrichtungen und verschärften noch die Entbehrungen der Kinder. Mittlerweile haben sich die Regierungen von Entwicklungsländern und Einrichtungen wie UNICEF, WHO und andere auf die Suche nach neuen Lösungen gegeben. Ein neues Konzept, die ›Strategie der Grundbetreuung‹, ist zu dem Hauptmerkmal der Zusammenarbeit von UNICEF mit zahlreichen Ländern geworden. Die Generalversammlung hat es 1976 gebilligt. Es geht dabei darum, vergleichsweise einfache Leistungen wie etwa grundlegende Gesundheitsfürsorge und sichere Wasserversorgung allen bedürftigen Gebieten zu geringen Gesamtkosten zukommen zu lassen. Im Vordergrund stehen dabei die aktive Beteiligung der Allgemeinheit und der Einsatz von Hilfskräften und Personen mit einigen einschlägigen Erfahrungen in den Dörfern und in den Slums der Städte, im Bedarfsfall allerdings ergänzt durch fremde Hilfe und Anleitung.

Obwohl das Hauptaugenmerk längerfristigen Programmen zugunsten von Kindern gilt, ist UNICEF auch heute noch immer wieder dazu aufgerufen, bei Naturkatastrophen oder bei durch Menschen verschuldeten Unglücksfällen Nothilfe zu leisten. Dort liegen ja die Ursprünge von UNICEF, und das Hilfswerk verfügt weiterhin über eine bemerkenswerte Fähigkeit, alle möglichen Güter rasch zu besorgen und zu befördern. Ich habe jedesmal über die Effizienz und Hingabe gestaunt, mit denen sich die UNICEF-Mitarbeiter auf das Äußerste einsetzen, und die häufig angesichts großer Schwierigkeiten und Gefahr für sie selber. Hungersnot in Bihar, Erdbeben in Guatemala, bewaffnete Konflikte und Hunger in Nigeria, Bangladesch, Vietnam, Libanon, Angola, Kamputschea, Somalia... Jedesmal gilt es von neuem, einen Sondereinsatz vorzubereiten, zu Spenden aufzuru-



DGVN-Vorsitzende Dr. Helga Timm, MdB, mit Rüdiger Freiherr von Wechmar (links im Bild) und Henry R. Labouisse, den beiden Preisträgern der Dag-Hammarskjöld-Ehrenmedaille. Bei einem der Geehrten liegt auch ein enger persönlicher Bezug zu Hammarskjöld vor: der damalige UN-Generalsekretär hatte 1954 den Amerikaner Labouisse zum Leiter des UN-Hilfswerks für die Palästina-Flüchtlinge berufen (ein Amt, das er bis 1958 versah) und ihn 1960 in seinen Beraterstab für die Kongo-Krise geholt. Erstmals begegnet waren sich Hammarskjöld und Labouisse allerdings schon im Winter 1947/48 in Paris bei den Vorarbeiten zur Gründung der OEEC.

fen — gelegentlich in großem Umfang. Der größte Katastropheneinsatz, den UNICEF jemals unternommen hat, war der in Kamputschea, in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und dem Welternährungsprogramm. Dabei wurden buchstäblich Hunderttausende von Menschenleben gerettet, sowohl innerhalb des Landes selber als auch in den überfüllten Lagern an der thailändischen Grenze. Gegenwärtig sind es vermutlich mehrere Gebiete in Afrika, in denen die schlimmste Not herrscht, verursacht durch Dürre oder durch bewaffnete Auseinandersetzung, oder beides. UNICEF intensiviert dort seine Bemühungen. In vielen dieser Situationen ist UNICEF in einzigartiger Weise imstande, Hilfe zu leisten. Sein Beistand ist strikt nichtpolitisch, und sein flexibles Mandat erlaubt es ihm, auch ohne die Formalitäten eines offiziellen Ersuchens eines UN-Mitglieds zu handeln. So kann es auf beiden Seiten eines Konflikts Hilfe bringen; genau das hat UNICEF in den Kriegen in Nigeria, Vietnam, Laos sowie kürzlich in Kamputschea getan.

Seit seiner Schaffung im Jahre 1946 hat UNICEF für Hilfsprogramme 1,9 Mrd Dollar aufgewendet (etwa 4,3 Mrd DM zum heutigen Wechselkurs). Zur Größenordnung kurz folgende Angaben: Allein mit Stipendien hat UNICEF zur Ausbildung von 3,5 Mill Menschen auf den unterschiedlichsten Gebieten beigetragen, und viele weitere verdanken ihre Ausbildung unserer Unterstützung der entsprechenden Einrichtungen. Es ist unmöglich zu schätzen, wieviele Kinder und Familien von den Hunderttausenden von Gesundheitszentren und Grundschulen profitiert haben, welche von UNICEF ausgestattet worden sind, oder von den Ernährungsprogrammen, oder von UNICEF-Beiträgen zu den Geräten in Milchbetrieben. Eine eindrucksvolle Zahl bezieht sich auf Frischwasserprogramme: In einem einzigen Land, nämlich Bangladesch, hat UNICEF Materialien und Fachwissen für das Bohren bzw. die Instandsetzung von 400 000 Dorfbrunnen zur Verfügung gestellt. Es hat Programme für die Versorgung mit sauberem Wasser und für sanitäre Einrichtungen unterstützt — mit Material, Ausrüstungsgegenständen und etwas technischer Hilfe.

Ich glaube, UNICEF hat sich bis zum heutigen Tag bewährt, im Rahmen von Mitteln, die — gemessen an den Bedürfnissen der Kinder auf der ganzen Welt — sehr bescheiden sind. Und ich möchte hier die wichtige Rolle unterstreichen, die die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Bevölkerung dieses großen Landes bei der Unterstützung von UNICEF gespielt haben. Ihr Land ist im Verwaltungsrat von UNICEF nahezu ununterbrochen seit 1957 vertreten — 15 Jahre vor dem Erwerb der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen. Seine finanziellen Beiträge zum UNICEF-Budget und seine aktive Mitarbeit bei Formulierung und Entwicklung der Politik von UNICEF sind äußerst hilfreich gewesen. UNICEF schuldet auch dem Deutschen Nationalkomitee für UNICEF großen Dank. Die bemerkenswerten Frauen und Männer, die es durch die Folge der Jahre gesteuert haben, haben Tausende und abermals Tausende von Privatpersonen dazu bewegt, sich an der Unterstützung der UNICEF-Tätigkeit zu beteiligen — und ich bin sicher, daß sie auch ihren Einfluß in Regierungskreisen zugunsten von UNICEF geltend gemacht haben. Vielleicht darf ich kurz erwähnen, daß das Komitee im Jahre 1980 knapp 23 Mill DM (etwa 10 Mill Dollar) an UNICEF überwiesen hat — zusammengesamt teils aus dem Verkauf von Grußkarten, teils aus Privatpenden. Wir sind wirklich überaus dankbar.

UNICEF ist natürlich nur ein sehr kleines Element in dem gesamten Entwicklungsprozeß. Die Länder der Dritten Welt unternehmen große Anstrengungen, die Lebensbedingungen ihrer Völker zu verbessern. Sie werden dabei durch bilaterale und internationale Hilfe unterstützt. Es hat auch durchaus bedeutende Fortschritte gegeben. So ist z. B. in 36 Ländern mit niedrigem Einkommen die Lebenserwartung eines Neugeborenen von 42 Jahren im Jahre 1960 auf 51 Jahre im Jahre 1979 gestiegen, Folge eines erheblichen Rückgangs der Säuglings- und Kindersterblichkeit. Ein anderes Beispiel: Während 1960 nur 36 vH der Mädchen im Grundschulalter zum Schulbesuch angemeldet wurden, waren es 1980 57 vH. Der Anteil von UNICEF daran mag gering gewesen sein — doch alles, was wir zu tun versucht haben, war es jedenfalls wert.

Südafrika: Befreiungskampf und Revolution

Anmerkungen zum Charakter des Konflikts

PETER RIPKEN

Zum ›Internationalen Jahr zur Inangsetzung von Sanktionen gegen Südafrika‹ hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Jahr 1982 erklärt¹. Die Proklamation geht auf einen Beschluß des Ministerrats der Organisation der afrikanischen Einheit vom Juni 1981 zurück, der seinerzeit kurz nach Abschluß einer von den Vereinten Nationen in Paris veranstalteten ›Internationalen Konferenz über Sanktionen gegen Südafrika‹² zusammentrat. Die Tatsache, daß die Pariser Konferenz ohne Beteiligung der führenden Staaten des Westens stattfand, daß ebendiese Staaten auch gegen die Verkündung des Südafrika-sanktionen-Jahres stimmten, daß sich schließlich grundsätzlich über den Nutzen von Sanktionen streiten läßt, darf nicht dazu führen, daß dem Apartheidsystem³ von der internationalen Politik im Schatten anderer Krisen eine Atempause gewährt wird. Die Brisanz des Problems, die Mitte 1976 so deutlich zutage trat, hat seither nicht abgenommen; Kenner der Lage sind sich in folgender Einschätzung einig: »In Südafrika geht es nicht mehr um die Wahl zwischen einem langsamen und friedlichen Wandel oder einer gewaltsamen Revolution, sondern um die Wahl zwischen einem von periodischen Gewaltausbrüchen gekennzeichneten evolutionären Prozeß oder einem langsamen und sicheren Abgleiten in den Bürgerkrieg«⁴. Vor diesem Hintergrund — und aus einer anderen Perspektive als sie Heribert Adam in Heft

6/1978 dieser Zeitschrift entwickelte — gibt der folgende Beitrag Einblick in die in den politischen Organisationen der schwarzen Mehrheit geführte Debatte über den Weg zur Überwindung der bestehenden Gewaltverhältnisse.

Legitimierung von Revolution durch die Staatenmehrheit

Seit ihrer Gründung hat sich die UNO immer wieder — und nach Meinung vorwiegend westlicher Kritiker mit unzulässiger Priorität — mit dem Problem Südafrika beschäftigt. War es bis in die sechziger Jahre hinein besonders der Aspekt der Menschenrechtsverletzungen, der vornehmlich die Generalversammlung und weniger den Sicherheitsrat beschäftigte, so hat sich seither eine Entwicklung ergeben, die nicht nur das UNO-System selbst veränderte, sondern auch die Strategien des Kampfes gegen Apartheid in einem vorgeblich von friedlicher Veränderungsmöglichkeit gekennzeichneten Südafrika zumindest beeinflusst hat: Es hat — ausgelöst durch die Debatte um die ›koloniale Frage‹ — ein Prozeß der Legitimierung von Revolution stattgefunden.

»Die Legitimierung afrikanischer nationaler Befreiungsbewegungen durch das UNO-System hat einer Sicht der revolutionären Organisationen in Südafrika als legitime Empfänger internationaler Hilfe und als authentische Repräsentanten ihrer Bevölkerung Raum gegeben. ... Bezogen auf internationale Konferenzen sind diese quasi-souveränen Einhei-