

Literaturhinweise

Boutros-Ghali, Boutros: *Unvanquished. A U.S.-U.N. Saga*

London: I.B. Tauris 1999
368 S., 19,95 brit. Pfd.

Der ägyptische Völkerrechtsgelehrte und Politiker Boutros Boutros-Ghali war seit 1967 im Auswärtigen Dienst seines Landes tätig und wurde Ende 1991 im Alter von 69 Jahren zum Generalsekretär der Vereinten Nationen gewählt. Nach dem Ende des Kalten Krieges und kurz nach dem Zweiten Golfkrieg sollte der erste Vertreter Afrikas an der Spitze der Weltorganisation nicht nur organisatorische Reformen durchsetzen, sondern auch grundlegende Konzepte für die Weiterentwicklung der UN vorschlagen. Im Juni 1992 legte er die vielbeachtete ›Agenda für den Frieden‹ vor, im Mai 1994 folgte der kontrovers diskutierte Bericht zur (dann erst im Juni 1997 angenommenen) ›Agenda für die Entwicklung‹ und zum Jahreschluß 1996, wenige Tage vor dem Ende seiner Amtszeit, der unbeachtet gebliebene Ansatz zu einer ›Agenda für die Demokratisierung‹ (UN Doc. A/51/761).

Nach der Amtseinführung der Regierung Clinton Anfang 1993 (mit dem Außenminister Warren Christopher und der UN-Botschafterin Madeleine Albright) wurde entgegen manchen Hoffnungen das bereits seit langem gespannte Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten schrittweise noch schwieriger und schließlich feindselig. Boutros-Ghali und die Uno wurden in der bizarren innenpolitischen Dynamik der USA zum Stündenbock für alle außenpolitischen Schwierigkeiten und zum Symbol einer internationalen Verschwörung gegen Gottes eigenes Land; Stichworte der Wahnvorstellungen waren etwa »schwarze Hubschrauber der UN über den Rocky Mountains«, »Boutros-Ghali als Oberbefehlshaber amerikanischer Truppen« oder die »oktroiierten Weltsteuern«. Im Herbst 1996 fanden in den USA Wahlen statt; wenige Wochen danach mußte die Amtszeit des UN-Generalsekretärs verlängert oder ein neuer Amtsträger berufen werden. Boutros-Ghali und der Rest der Welt setzten darauf, daß nach den amerikanischen Präsidentschafts- und Kongreßwahlen die Rücksichtnahme auf fundamentalistische Strömungen zurückgehen werde. Dies war aber nicht der Fall. Seine neuerliche Kandidatur scheiterte trotz der über viele Wochen fortgesetzten Werbung für ihn – aus Nord und Süd, aus Ost und West – am Veto der USA, ein bisher einmaliger Vorgang in der UN-Geschichte. Im Titel seines Buches behauptet Boutros-Ghali zwar, er sei »unbesiegt«, aber natürlich stimmt das nicht. Persönlich wurde er gedemütigt und besiegt, strukturell wurde die Weltorganisation weiter marginalisiert (so auch der Autor im Nachwort auf S. 337; nach dem Kosovo-Krieg der NATO ist dies noch deutlicher als zum Zeitpunkt der Drucklegung des Buches).

Der Autor hat sein Buch in acht Kapitel geglie-

dert, die sich – mit gewissen Überlappungen – an der Jahresfolge der Amtszeit orientieren. Das überwiegende Stilmittel der Darstellung ist die tagebuchartige detaillierte Rekonstruktion von Gesprächen, Verhandlungen und Telefonaten – häufig in der Form von (vermutlich rekonstruierter) direkter Rede und Gegenrede – als Reaktion auf die großen Krisenereignisse und die durch sie ausgelösten Handlungsketten. Diese fein ziselierten Schilderungen von sehr stark personalisierten Beziehungen, Kommunikationen und Konflikten zwischen vielen Angehörigen der politischen Klasse der USA außerhalb und innerhalb der UN und wenigen weiteren Großen der Welt werden durch Zitate von Meldungen und Kommentaren bedeutender (überwiegend amerikanischer) Zeitungen und Zeitschriften in den Kontext wechselnder Stimmungslagen der Öffentlichkeit gestellt. Darüber hinaus wird die Schilderung von weltpolitischen Entscheidungsprozessen aus der täglichen Interaktionsperspektive der beteiligten Personen in den knapp erläuterten Kontext von Organisationshierarchien von UN und NATO gestellt, während auf die Einbettung in weltgesellschaftliche Strukturprobleme noch kürzer verwiesen wird. Das Ergebnis ist ein Buch, das vom normalen Leser anspruchsvoller Zeitungen entweder als eine Art ausgewalzte Klatschkolumne eines verletzten und enttäuschten Insiders goutiert oder – wohl eher – recht schnell zur Seite gelegt werden wird. Denn die bekannten Highlights der erlebten großen politischen Krisen sind verteilt über acht Kapitel, viele der geschilderten Einzelheiten müssen ohne spezialisiertes Hintergrundwissen belanglos erscheinen, Pikanterien à la Clinton werden nicht einmal erwähnt, neue Skandale nicht enthüllt.

Für die in Fragen der internationalen Beziehungen und Organisationen besser informierte Teilöffentlichkeit ist dieses Buch indes ein überaus spannendes und aufschlußreiches (letztlich aber sehr pessimistisch stimmendes) Lehrstück von der erfolgreichen Demontage der Uno und dem gelungenen Boykott der Versuche, nach dem Ende des Kalten Krieges die Chancen zum schrittweisen Aufbau einer menschenwürdigen Nachkriegsordnung wahrzunehmen. Fast alle amerikakritischen (Vor-)Urteile werden durch die Schilderungen des ehemaligen Generalsekretärs bedient und belegt; dies freilich aus der Sicht eines (verzweifelt) prowestlichen und proamerikanischen Intellektuellen der Dritten Welt. Der Autor braucht knapp 200 Seiten von – mit Empathie für die USA getränkten – Konfliktschilderungen, um zu der strukturellen Charakterisierung seiner Rolle zu gelangen, die nebenstehend im Wortlaut zitiert ist.

Die analytisch-systematische Schwäche des Buches von Boutros-Ghali liegt in dessen Konzeption als ›US-UN-Geschichte‹. Darin spiegeln sich im Positiven und im Negativen die Hoffnungen auf die Hegemonialmacht USA und die Ängste vor ihr wider. Zu fragen ist aber, ob die (europäischen und außereuropäischen) mittleren Mächte im Kern wirklich nur ferngesteuerte Anhängsel und Opfer der amerika-

Anläßlich eines Essens zu Beginn seiner Amtszeit wandte sich Boutros-Ghali mit folgenden Worten an Außenminister Christopher und UN-Botschafterin Albright: »Ich bin mir wohl bewußt, daß die USA der wichtigste Spieler auf der Weltbühne sind. Ich weiß, daß ich die amerikanische Unterstützung brauche, um Erfolg zu haben. Aber bitte gestatten Sie mir von Zeit zu Zeit, öffentlich eine andere Position als die der US-Politik zu vertreten. Dies würde es erlauben, die Identität der UN zu stärken und ihre Integrität zu erhalten. Damit könnte das Bild der amerikanischen Instrumentalisierung der UN, das viele Mitgliedstaaten haben, aufgelöst werden. Schließlich wäre das auch im amerikanischen Interesse. Die USA gewännen mehr Optionen für ihre Außenpolitik, weil sie dann hin und wieder die UN in glaubwürdiger Weise nutzen könnten.«

Boutros-Ghali war sich, wie er schreibt, »sicher, daß Christopher und Albright meinen Standpunkt verstehen würden. Ich hatte mich aber völlig getäuscht. Meine Worte schienen sie zu schockieren. Christopher und Albright sahen einander an, als ob der servierte Fisch verdorben sei. Sie sprachen nicht. Ich war erschrocken und wechselte schnell das Thema. Ein wenig später versuchte ich es noch einmal. ›Vielleicht habe ich mich unklar ausgedrückt‹, sagte ich, ›ich wollte nur einen Ansatz vorschlagen, der sowohl die US- wie auch die UN-Diplomatie flexibler machen würde‹. Neuerliches Schweigen. Ich erinnerte mich eines Ausspruchs der verstorbenen israelischen Premierministerin Golda Meir: ›Falls Du mir zu 99 Prozent zustimmst, bist Du nicht auf meiner Seite.«

Es dauerte längere Zeit, bis ich mich der Einsicht stellte, daß die USA keine Diplomatie brauchen; Macht genügt. Nur die Schwachen stützen sich auf Diplomatie. Deshalb pochen die Schwachen auf das demokratische Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten; für sie ist dieses Prinzip ein kleines Gegengewicht auf der Seite der Gleichheit gegenüber der Last der faktischen Ungleichheit. Als Angehöriger eines Entwicklungslandes bin ich im internationalen Recht und in Diplomatie intensiv ausgebildet worden und hatte fälschlicherweise unterstellt, daß die Großmächte – und insbesondere die USA – ihre Vertreter in gleicher Weise zur Diplomatie erziehen würden. Aber das Römische Imperium brauchte keine Diplomatie. Und die USA auch nicht. Diplomatie wird von einer imperialen Macht als Zeit- und Prestigeverlust, als Zeichen der Schwäche wahrgenommen.«

Schließlich kam er »zu der Einschätzung, daß es nicht Christopher und Albright waren, die ich durch meine Worte schockiert hatte. Ich war schockiert. Sie haben einfach nur gedacht, daß ich ein Narr sein muß, einen solchen Vorschlag zu machen.« (S. 198)

nischen Politik waren und sind, wie Boutros-Ghalis insinuiert. Sind sie nicht vielmehr Komplizen der Führungsmacht, die sich faktisch seit langem nur rhetorisch der fortwährenden Marginalisierung der Weltorganisation widersetzen?

Als Kurzfassung des Buches für überlastete Außen- und Verteidigungsminister, Aktivisten

der Friedensbewegung, Studenten und Hochschullehrer empfehle ich, dem Sachregister folgend die über vier Kapitel verteilte Schilderung des Somalia-Debakels (insgesamt 40 Seiten) und die über drei Kapitel verteilten 15 Seiten zum Völkermord in Rwanda zu lesen. In beiden Fällen handelte es sich um die Problematik ›robuster‹ Unterstützung humanitärer Aktionen in Krisen, denen jeweils Hunderttausende von Menschen zum Opfer fielen. Entsprechend der Philosophie seiner ›Agenda für den Frieden‹ plädierte Boutros-Ghali typischerweise für einen frühen und raschen Einsatz größerer mittelschwer bewaffneter multilateraler Truppenkontingente mit einem Erzwingungsmandat zur Entwaffnung der Konflikteilnehmer und beispielsweise zur aktiven Verfolgung von Kriegsverbrechern. Dabei akzeptierte er problemlos amerikanische respektive NATO-Wünsche hinsichtlich des militärischen Führungspersonals; die Zusammenarbeit mit diesen Generälen, denen er – zusammen mit der jeweiligen zivilen UN-Spitze vor Ort – große Freiheiten in der Beurteilung der militärischen Lage einräumte, erwies sich als problemlos. Gleichwohl wurden seine Empfehlungen immer häufiger nicht akzeptiert. Auf Betreiben der Vereinigten Staaten wurden vom Sicherheitsrat restriktive Mandate verabschiedet und niedrige Personalkontingente autorisiert, die jedoch ihrerseits zumeist nicht realisiert werden konnten; die unter Zustimmung der USA beschlossenen Ausgaben wurden von den USA nicht finanziert. Darüber hinaus betrieb Washington jeweils eine parallele, nationale Krisenpolitik, ohne jegliche Rücksichtnahme auf seine im Sicherheitsrat vertretene Position und gegebenenfalls völlig im Widerspruch zu letzterer. Führte diese unilaterale Politik ins Fiasko (wie in Somalia), wurde die Verantwortung den konfliktlüsternen und inkompetenten UN zugeschrieben. Dabei spielte die (falsche oder einseitige) Berichterstattung der (US-)Medien, vor allem des Fernsehens, eine zentrale Rolle, vor allem durch ihre Instrumentalisierung in der innenpolitischen Auseinandersetzung.

Der Fokus der Boutros-Ghali-Saga bleibt auch in diesen hier empfohlenen Textabschnitten auf die USA gerichtet, personifiziert durch Christopher, Albright und auch Clinton. Immerhin werden im Zusammenhang mit Somalia auch Italien und im Rwanda-Kontext Belgien, Frankreich und Großbritannien kritisch charakterisiert. Der geneigte deutsche Leser aber darf darüber nachsinnen, warum die UN-Politik Deutschlands nie erwähnt wird.

JENS NAUMANN □

Lehmann, Ingrid A.: Peacekeeping and Public Information: Caught in the Crossfire

London - Portland: Frank Cass 1999
190 S., 16,50 brit. Pfd.

Nicht von ungefähr setzte Generalsekretär Kofi Annan bereits kurz nach seinem Amtsantritt eine eigene Arbeitsgruppe für die Neuausrichtung der Informationstätigkeit der Vereinten Nationen ein. In ihrem Bericht, dessen wichtigste Schlußfolgerungen und Empfehlungen schließ-

lich auch Eingang in Annans Reformprogramm ›Erneuerung der Vereinten Nationen‹ (UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997) fanden, verlangte diese Arbeitsgruppe nachdrücklich, daß Kommunikationsaufgaben künftig einen Kernbereich des strategischen Managements der Organisation darzustellen hätten und daß die gesamte Organisation in Zukunft von einer ›Kultur der Kommunikation‹ durchdrungen sein solle.

Zweifellos hängt der Erfolg der Vereinten Nationen wesentlich von ihrer Fähigkeit ab, ihre Botschaft wirksam zu vermitteln. Daß dies ihnen nicht immer gelungen ist und daß die Presse- und Informationsarbeit in der internen Prioritätenskala des UN-Sekretariats jahrzehntelang hintanstand, wurde von Ingrid Lehmann immer wieder kritisiert. Als langjährige Mitarbeiterin der Hauptabteilung Presse und Information (DPI) und ehemalige Leiterin einer für die Öffentlichkeitsarbeit im Bereich der Friedenseinsätze zuständigen Organisationseinheit war die gegenwärtige Direktorin des Wiener Informationszentrums der Vereinten Nationen geradezu prädestiniert, ihre Erfahrungen mit der Informationspolitik der Weltorganisation darzustellen.

Im vorliegenden Band richtet sie ihr Augenmerk auf die friedenserhaltenden Operationen, die seit dem Ende der achtziger Jahre erheblichen quantitativen und qualitativen Veränderungen unterworfen waren: zum einen stieg die Zahl der neu eingerichteten Operationen zwischen 1988 und 1994 sprunghaft an, zum anderen vollzog sich ein konzeptioneller Wandel von der traditionellen hin zur ›robusten‹ Friedenseinsätze. Neue Medien- und Informationstechnologien transportierten tagesaktuelle Bilder von den Blauhelmsoldaten unmittelbar in die Wohnzimmer einer breiten Öffentlichkeit; ›Peacekeeping‹ wurde mit der Organisation als solcher gleichgesetzt und zum Gradmesser für deren öffentliche Wertschätzung. Es gehört mit zu den Grundaussagen Lehmanns, daß dieser Zusammenhang von den UN-Führungsgremien nicht erkannt und der Einfluß der öffentlichen Meinung auf die Außenpolitik der Mitgliedstaaten – und damit auch auf den Erfolg der Einsätze und letztlich auf das Ansehen der UN insgesamt – unterschätzt wurde.

Am Beispiel von fünf friedenserhaltenden Einsätzen der neunziger Jahre geht Lehmann der Frage nach, auf welche Weise, wann und unter welchen Rahmenbedingungen wirksame Kommunikationsstrategien und Informationsprogramme von seiten der zivilen wie auch der militärischen Komponente der jeweiligen Friedensmission unmittelbar vor Ort eingesetzt wurden, und untersucht die Folgen einer von den Zuständigen der UN vernachlässigten Öffentlichkeitsarbeit. Diesbezüglich ist einmal die DPI angesprochen, die den gesamten Komplex Presse, audiovisuelle Medien sowie die 69 Informationszentren in der ganzen Welt zu betreten hat; daneben begann man – seit der Verleihung des Friedensnobelpreises an die Blauhelmsoldaten 1988 – auch innerhalb der Hauptabteilung Friedenseinsätze (DPKO) die Informationsarbeit als essentielle Funktion friedenserhaltender Operationen zu begreifen. Hier bringt Lehmann Hintergrundinformationen ein, etwa zu den Kleinkämpfen der beiden Ab-

teilungen um Zuständigkeiten, personelle Ausstattung und Finanzen, die letztlich in der Einrichtung einer eigenen Informationseinheit innerhalb der DPKO gipfelten.

Ingrid Lehmann spannt ihre Analyse über vier Kontinente und deckt einen Zeitraum von acht Jahren ab (1989-1997) ab; mit einer Ausnahme (Rwanda) war sie in allen Fällen selbst vor Ort tätig. In ihrer Studie untersucht sie die Informationsprogramme so erfolgreicher Operationen wie jene der Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (UNTAG) in Namibia, die erste Friedenssicherungsoperation der zweiten Generation und der Prototyp eines Einsatzes mit erweitertem Aufgabenbereich. Denn ihre zentrale Aufgabe bestand in der Durchführung fairer und freier Wahlen. Wenngleich das ursprüngliche Mandat der UNTAG Informationsaufgaben nicht explizit vorsah, wurde die Notwendigkeit der Etablierung entsprechender Informationsprogramme sowie der Bereitstellung wahlspezifischer Bildungsmaterialien noch rechtzeitig erkannt.

Als ähnlich erfolgreich sieht die Autorin auch den Einsatz der Übergangsbehörde der Vereinten Nationen in Kambodscha (UNTAC) 1992/93 an. Dies war eine Friedensoperation der Superlative, sowohl hinsichtlich ihres personellen als auch ihres finanziellen Aufwands. Anders als bei der UNTAG war bei der UNTAC die Relevanz der Informationskomponente von den politischen und militärischen Führungsspitzen von Anfang an erkannt worden. Der UNTAC war die eigenverantwortliche Organisation und Durchführung der Wahl zu einer verfassunggebenden Versammlung für Kambodscha übertragen, was eine landesweite Aufklärungskampagne über Wahlverfahren und Bedeutung der Wahl sowie eine entsprechende Ausbildung etwa auch der einheimischen und internationalen Wahlhelfer erforderlich machte. Die von der Autorin als ›Info/Ed‹ bezeichnete Öffentlichkeitsarbeit war somit bereits Teil des ursprünglichen Mandats der UNTAC und wurde daher von Beginn an von den verschiedenen UN-Instanzen unterstützt. Das ändert freilich nichts daran, daß – worauf die Verfasserin zu Recht hinweist – ein derart tiefgehender innerer Konflikt durch Eingreifen von außen letzten Endes wohl nicht vollständig gelöst werden kann.

Die dritte von Lehmann analysierte Operation, die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Rwanda (UNAMIR), war im Gegensatz zu den beiden bereits vorgestellten Fallbeispielen ein Fehlschlag, auch hinsichtlich der Informationskomponente der Mission. Diese stand, so die Autorin, von Anfang an auf schwachem Fundament; in der Folge sah die internationale Gemeinschaft dem Genozid des Jahres 1994 tatenlos aus der Ferne zu. Lehmann geht hier auf die Rolle des örtlichen Rundfunks bei der Verbreitung von Haß ein; symptomatisch ist, daß für eine gezielte Störaktion kein Konsens gefunden werden konnte und die UNAMIR erst 15 Monate nach ihrer Einrichtung eine eigene Radiostation in Betrieb nahm.

Als ›Friedenssicherung unter anarchischen Rahmenbedingungen‹ bezeichnet Lehmann die zur Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse in den Jahren 1994 bis 1996 eingesetzte Mission der Vereinten Nationen in Haiti (UNMIH). Sie betont die Notwendigkeit, in derartige Ope-