Das WFP im Wandel

Andrea Liese

Das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (World Food Programme – WFP) zählt hierzulande zu den bekanntesten Organisationen der Vereinten Nationen. Die Medien berichten über die Warnungen des WFP vor einer Zuspitzung der Hungerkrise in der Sahelzone, den risikoreichen Einsatz in Syrien und den Schutz der Lebensmitteltransporte durch Marineeinheiten der EU an der Küste vor Somalia. Im Jahr 1963 als befristetes Experiment begonnen, drei Jahre später als ständiges Spezialorgan in die Gruppe der Sonderprogramme der Vereinten Nationen eingegliedert, avancierte das WFP bis zur Jahrtausendwende zur größten humanitären Organisation der Welt.

Dass im Jahr 2011 gleich zwei Monografien über das WFP erscheinen, ist dennoch etwas ungewöhnlich. Sicherlich, das WFP wurde 50 Jahre zuvor, am 19. Dezember 1961, durch eine Resolution der Generalversammlung gegründet, was Anlass genug böte, um Bilanz zu ziehen. Doch es handelt sich bei beiden Büchern nicht um die übliche Beschreibung der Arbeitsweise einer internationalen Organisation oder um eine kritische Würdigung des Erreichten, sondern um gezielte Versuche, den Wandel (Shaw) beziehungsweise die Legitimität und Effektivität (Ross) des WFP zu beleuchten. Beide Autoren argumentieren, dass das WFP in dieser Hinsicht aus der Masse der Organisationen im System der Vereinten Nationen heraussticht.

D. John Shaw, Agrarökonom und langjähriger WFP-Mitarbeiter, nähert sich dem WFP mithilfe der Perspektive des Wandels. Dabei geht es ihm nicht um den Wandel der Organisationsstruktur. Vielmehr beschreibt er zwei große Transformationen: die von einer Entwicklungsorganisation zu einer humanitären Organisation und die von reiner Nahrungsmittelhilfe zu einer umfassenderen Ernährungsunterstützung (»from food aid to food assistance«). Am Ende deutet er eine mögliche dritte Transformation an, hin zu einer Stärkung der Kapazitäten von Empfängerländern.

Das erste Kapitel beschreibt die Entstehung des WFP im historischen Kontext der amerikanischen Nahrungsmittelhilfe und der Arbeit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO). Das WFP erhielt den Auftrag, Nahrungsmittelbedarfe in Krisensituationen zu decken, Vorschul- und Schulspeisungen zu unterstützen und Pilotprojekte zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung umzusetzen. Obwohl die Nothilfe somit eine von drei Prioritäten des Programms bilden sollte, kam es in den ersten 30 Jahren der Organisation zu einer Fokussierung auf Nahrungshilfe als Mittel zur Unterstützung entwicklungspolitischer Maßnahmen in den Empfängerländern. Zwischen 1963 und 1972 wurden beispielsweise lediglich 10 Prozent der WFP-Ressourcen für Notsituationen ausgegeben. Im Jahr 1977 waren es fast 25 Prozent, 1992 schon 60 Prozent und 2006 schließlich 80 Prozent. Wie lässt sich dieser Wandel erklären? Shaw argumentiert, dass der Wandel von einem Entwicklungsprogramm zu einem Programm der humanitären Hilfe aufgrund schwerer Nahrungsmittelkrisen in Folge von Dürreperioden und militärischen Konflikten dringlich geworden, von James Ingram (Direktor von 1982 bis 1992) angestoßen und unter anderem vom UN-Generalsekretär unterstützt worden war.

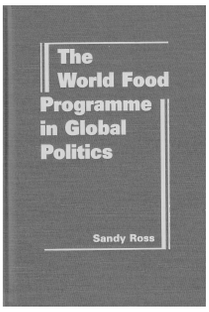
Das WFP sammelte wichtige Erfahrungen mit Ernährungshilfe im Rahmen der durch den Biafra-Krieg (1967–1969) ausgelösten Hungersnot in Nigeria, der Hungersnot in der Sahelzone in den frühen siebziger Jahren und der humanitären Katastrophe in Kambodscha durch die Terrorherrschaft der Roten Khmer. Kapitel 3 beschreibt, wie Ingrams Nachfolgerin, Catherine Bertini (1992–2002), Ingrams Ansatz übernahm und den Transformationsprozess beschleunigte. Gestützt auf Evaluationen beschreibt das Kapitel beispielhaft die Erfahrungen des WFP mit Nothilfeeinsätzen während und nach großen Naturkatastrophen wie dem Tsunami im Indischen Ozean 2004, konfliktinduzierten Notständen wie in Ruanda nach dem Genozid 1994/95 sowie mit besonderen Notsituationen wie in Irak während des Öl-für-Lebensmittel-Programms.

Kapitel 4 identifiziert und untersucht vier wesentliche Elemente, die der Transformation von der Entwicklungs- zur humanitären Hilfsorganisation zugrunde lagen beziehungsweise diese seitens des WFP ermöglichten: die strategische Umgruppierung der Arbeitskräfte vom Amtssitz in die Regional- und Länderbüros, die Erfahrung und Expertise im Bereich von Transport und Logistik, die Leistungen neuer Kommunikations- und Informationstechnologie und die Entwicklung und Stärkung von Partnerschaften mit anderen humanitären Organisationen, internationalen Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen und dem Privatsektor. In Kapitel 5 betrachtet Shaw die verbliebenen Projekte mit Entwicklungsbezug, mit Hilfe derer das WFP bis heute einen Beitrag zu den Millenniums-Entwick-

D. John Shaw

The World's Largest Humanitarian Agency

Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2011
456 S., 75,00 brit. Pfund



Sandy Ross

The World Food Programme in Global Politics

Boulder/London: First Forum Press 2011
308 S., 69,95 US-Dollar

lungszielen leistet. Kapitel 6 wendet sich einem jüngeren Transformationsprozess zu, den das Welternährungsprogramm mit seinem Strategischen Plan für die Jahre 2008 bis 2013 begonnen hat: von reiner Nahrungsmittelhilfe zu einer umfassenderen Ernährungsunterstützung. Abhängigkeiten sollen reduziert und langfristige Lösungskonzepte gegen den Hunger gewährleistet werden. Dieses Kapitel beleuchtet entsprechend neuere Strategien zur Unterstützung von Kleinbauern und Konsumenten. Kapitel 7 betrachtet die Chancen und Herausforderungen, vor denen das WFP aktuell steht, darunter die Deckung seines Ressourcenbedarfs und die immer noch verbesserungswürdige Koordinierung humanitärer Maßnahmen.

Das Buch von **Sandy Ross** beruht auf einer Dissertation an der Universität Melbourne. Wie bei einer wissenschaftlichen Abhandlung üblich, ist es von einer Kernfrage angeleitet. Ross bescheinigt dem WFP zwar, die erfolgreichste und anerkannteste Organisation im System der Vereinten Nationen zu sein, gleichzeitig weiß er um den Einfluss der USA im globalen Ernährungshilferegime. Daher fragt er nach der Legitimität des WFP. Wie kommt es, dass das WFP, trotz der Führungsrolle Amerikas bei seiner Entstehung und der starken amerikanischen Dominanz innerhalb der Organisation, über ein derart hohes Maß an Legitimität verfügt? Welche Rolle spielen Normen und Interessen bei der Gründung und Arbeit des Programms?

Seine Untersuchung nutzt die in der Politikwissenschaft und in den Internationalen Beziehungen gängigen Konzepte von internationalen Regimen, konstitutiven Normen, Interessen und Legitimität, um die Rolle des WFP zu erklären. Bereits in der Einleitung stellt Ross diese Konzepte verständlich vor, erläutert die Organisationsstruktur und die Stellung des WFP im internationalen Ernährungshilferegime. Kapitel 2 bringt das Konzept der ›Feed-the-hungry‹-Norm ein. Dieses dient als Rahmen und alternative Erklärung zu wirtschaftlichen Interessen für das Engagement der USA im Ernährungshilferegime und für die nachhaltige amerikanische Unterstützung des WFP. Die Norm, so Ross, speist sich aus den moralischen Ansprüchen von Hungernden, Agrarproduzenten und den Regierungen jener Staaten, die Nahrungsmittelüberschüsse produzieren. Aufgrund der unterschiedlichen Ansprüche von Agrarproduzenten (in den USA und im globalen Süden) gibt es zwei Varianten der Norm, die überlappend, aber nicht deckungsgleich sind. Ihr gemeinsamer Kern besteht im Anspruch Hungernder auf Ernährungshilfe und der moralischen Verpflichtung jener Staaten, die Nahrungsmittelüberschüsse produzieren, diese Hilfe anzubieten. In der Überlappung sieht Ross den wesentlichen Grund für die nachhaltige Unterstützung der USA, während die unterschiedlichen Ansprüche von Produzenten aus den USA und Produzenten aus dem globalen Süden einen wichtigen Ausgangspunkt für den Wandel des Regimes bilden. Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, dass in der Shawschen Beschreibung des Wandels von Nahrungsmittelhilfe zu einer umfassenderen Ernährungsunterstützung die Positionen und Forderungen der Produzenten zu kurz gekommen sind. In Kapitel 3 und 4 beschreibt Ross die Entwicklung des Regimes beziehungsweise die Gründung des WFP. Wie Shaw beginnt er nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, räumt aber dem Marshallplan und der Entstehung der FAO mehr Platz ein als Shaw. Zudem bettet er dieses Kapitel in den Forschungsstand ein und diskutiert alternative Lesarten.

Mit Shaw ist sich Ross bezüglich der Form und Richtung des Wandels einig, er zeichnet jedoch ein differenziertes Bild, das den Kampf um eine Beibehaltung des dualen Mandats von (langfristiger) Entwicklung und (kurzfristiger) humanitärer Hilfe berücksichtigt. Die erneut sehr abwägend und transparent argumentierenden Kapitel 5 und 6 evaluieren die Legitimität (Inklusion und Rechenschaftspflicht) und Effektivität (relative und absolute) des WFP, bevor Kapitel 7 Bilanz zieht. Vor dem Hintergrund seiner Analyse kommt Ross zu dem Schluss, dass ein (stärkerer) Verlust der Kapazität zur Erfüllung des Entwicklungsmandats dem WFP schaden würde: Es würde die ›Feed-the-hungry‹-Norm auf ihre wörtliche Bedeutung reduzieren und die Legitimität und Effektivität des WFP schwächen. Er gibt aber Grund zur Entwarnung: Trotz aller Ressourcenzwänge ließen die politischen Umstände und die Stärke der Norm (in ihrer substanziellen Bedeutung) einen entsprechenden Wandel unwahrscheinlich erscheinen. Die von Shaw beschriebene Stärkung nationaler Kapazitäten und die neu eingeschlagenen Wege des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen zur Unterstützung von Kleinbauern drängen sich als erste Belege nahezu auf.

Trotz aller Unterschiede bieten beide Werke gewinnbringende Perspektiven auf die größte humanitäre Organisation der Welt und das Verhältnis von humanitärer Hilfe und Entwicklung. Beide Werke sind als Einstiegslektüre in die Tätigkeit des WFP nur bedingt geeignet und fordern Lesern ohne Vorkenntnisse einiges ab. Der an humanitären Maßnahmen und der Bekämpfung des globalen Hungers interessierten Leserschaft bieten sie jedoch zahlreiche Informationen und wertvolle Einblicke. Ross' Buch ist zudem jenen Studierenden internationaler Politik zu empfehlen, die an übergreifenden Fragen der Legitimität und Effektivität internationaler Organisationen und der Rolle von Führungsmächten und/oder Normen in der internationalen Politik interessiert sind. Allen Skeptikern der Wandlungsfähigkeit internationaler Organisationen und Regime setzen beide Bücher ein eindrucksvolles Bild substanziellen Wandels entgegen.