

Humboldt-Universität zu Berlin

Wintersemester 2005/06

Hauptseminar: „Demokratieförderung: Lässt sich Demokratie von außen fördern und erzwingen?“

Seminarleitung: Prof. Dr. W. Merkel, S. Grimm

Referent: Torsten Menge

10. Sitzung: Afghanistan (I) – Legalität und Legitimation der Intervention

Textrekonstruktion: Donini, Antoino (2004): Principles, Politics, and Pragmatism in the International Response to the Afghan Crisis. In: Donini, Antonio, Norah Niland und Karin Wemester: Nation-Building unraveled? Aid, Peace and Justice in Afghanistan. Bloomfield, Kumarian Press: 117-141.

Thema: Das Verhältnis von humanitärer Hilfe und internationaler Politik in Afghanistan 1979 bis heute

Kernargument:

Zwei Dinge kann man vom Engagement der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan lernen:

- (1) Es gibt eine negative Korrelation zwischen der Beteiligung von Großmächten und der Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft, mit der Krise auf eine relativ prinzipientreue Weise umzugehen.
- (2) die Instrumentalisierung humanitärer Hilfe für politischen Profit zahlt sich nicht aus.

Thesen:

1. Phase: Von der sowjetischen Invasion bis zum Rücktritt Najibullahs

- *Humanitäre Hilfe wird manipuliert und für politische Zwecke instrumentalisiert. Diese erste Phase ist ein Tiefpunkt in Sachen „principled engagement“.* Die humanitäre Hilfe direkt nach der sowjetischen Invasion ist durch den Kalten Krieg charakterisiert: UNO und Hilfsorganisationen sind auf die Unterstützung durch afghanische Regierung einerseits, und durch afghanische Widerstandsgruppen (Warlords, Mujaheddin), Pakistan und westliche Regierungen andererseits angewiesen. Humanitäre Hilfe wird instrumentalisiert und manipuliert: Pakistanische Flüchtlingscamps werden zur Rekrutierung und zum Verstecken afghanischer Kämpfer genutzt. Hilfsorganisationen werden von Widerstandsparteien unterwandert und politisiert. Hilfslieferungen werden militärisch missbraucht. .
- *Die Instrumentalisierung humanitärer Hilfe hat langfristige negative Effekte.* Militante und fundamentalistische paschtunische Widerstandsgruppen wurden durch die Unterstützung legitimiert. Die Entwicklung professioneller und prinzipientreuer Ansätze wird verhindert, weil man Hilfe einseitig leistet und Menschenrechtsverletzungen einseitig übersieht. Die Dämonisierung des Gegners verhindert auf Jahre die Entstehung eines Friedens- und Versöhnungsdiskurses.

2. Phase: Bürgerkrieg 1992-96

- *Erst mit dem Fall der Regierung in Kabul 1992 und den anschließenden Kämpfen unter den Mujaheddin nimmt der humanitäre Auftrag einen zentralen Platz ein.* Unterstützt wird das durch erfahrene Hilfsorganisationen, nicht zweckgebundene Mittel für die Hilfsorganisationen sowie die Einrichtung eines starken Koordinationsmechanismus.
- *Desillusionierung von Geldgebern und westlicher Öffentlichkeit, sowie die Erkenntnis, dass der afghanische Konflikt ein reiner Machtkonflikt ist, führt zu intensiven Debatten über die Professionalisierung der humanitären Akteure.* Nichtsdestotrotz dauerte es Jahre, die Infiltration von Hilfsorganisationen durch afghanische Widerstandsgruppen zu beenden

3. Phase: Herrschaft der Taliban 1996-2001

- *Eine Kombination von Faktoren macht die „Taliban-Jahre“ zu einem Hochpunkt für prinzipientreue Arbeit der Hilfsorganisationen:* (1) Afghanistan verschwindet vom Monitor der internationalen Gemeinschaft, die Krise verliert ihre strategische Bedeutung. Humanitäre Hilfe ist nun die einzige Form internationalen Engagements. (2) Überlegungen über die Effektivität und Legitimität humanitärer Hilfe, sowie die schwierige Zusammenarbeit mit den Taliban, führen zur Entwicklung eines *Strategic Frameworks* für die beteiligten humanitären Akteure. Ziel ist, es politische, humanitäre und menschenrechtsfördernde Strategien aufeinander abzustimmen. Auch wenn die Prinzipien

offiziell nur für die beteiligten UN-Organen galten, wurden sie über Vereinbarungen und gemeinsame Abstimmungsgremien auch an die beteiligten NGOs weitergegeben. Spannungen gab es mit den politischen Gremien der UN, die nicht die Hauptannahme des Strategic Frameworks akzeptieren wollten - dass es aus einer friedensfördernden Perspektive sinnvoll sein ist, alle drei Säulen zu koordinieren.

- Welche Ergebnisse durch den *Strategic Framework* aber tatsächlich erreicht werden könnten, bleibt offen. Das liegt zum einen an der zunehmend unkooperativen Haltung der Taliban, zum anderen an der politischen Einmischung der internationalen Gemeinschaft, die die Taliban dämonisiert und dadurch die humanitäre Lage verschlimmert.

4. Phase: Nach dem 11. Sept. 2001

- *Der 11. Sept. 2001 und die nachfolgenden Ereignisse katapultieren die Krise in eine andere Dimension – inzwischen besteht ein gewisser Anlass zum Optimismus.* Internationale Unterstützung hat enorm zugenommen. Es gibt eine international anerkannte Regierung, wenn sie auch wegen ihrer Abhängigkeit von den Amerikaner wenig innere Legitimität hat. Es gibt einen Zeitplan für die Bewältigung der Krise, der zumindest offiziell eingehalten wird.
- *Allerdings gibt es gravierende Problem und Risiken:*
 1. *Die internationale Gemeinschaft übernimmt zu wenig Verantwortung („Nation-building lite“):* Mandat der UNO ist es lediglich, die Übergangsregierung zu unterstützen und einen Staatsbildungs- und Demokratisierungsprozess zu fördern – aber nicht selbst involviert zu sein. Das ist ein Glücksspiel angesichts der Tatsache, dass die Übergangsregierung weder über ausreichend Akzeptanz noch über Kontrolle außerhalb von Kabul verfügt. Es ist zu erwarten, dass internationales Geld und Truppen bei mangelndem Fortschritt abgezogen werden.
 2. *Die Lage in Kabul ist wenigrepräsentativ („the Kabul bubble“):* Fast alle Hilfsorganisationen, die ISAF-Truppen, die Übergangsregierung etc. sind in Kabul, wo sich eine aktive und optimistische, aber realitätsferne Stimmung verbreitet. Außerhalb von Kabul ist der Einfluss der Regierung und der Hilfsmaßnahmen kaum oder gar nicht spürbar.
 3. *Afghanische Beteiligung.* Die Betonung der Hilfsmaßnahmen liegt nun wieder mehr auf Entwicklungsarbeit, mit einer entsprechenden Beteiligung der afghanischen Bevölkerung (ownership). Allerdings scheint dieses Beteiligungsdenken mehr Theorie als Praxis – die meisten Hilfsorganisationen sind immer noch auf humanitäre Hilfe ausgerichtet; die Vielzahl von Akteuren und unterschiedliche Hilfsansätze sind nur schwer zu koordinieren.
 4. *Frieden ohne Gerechtigkeit:* Die Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen durch die Warlords, die nun wieder an der Macht sind, werden nicht verfolgt – „justice is luxury“. Auf Dauer könnte sich das als politisch falsch erweisen, Frieden ohne Gerechtigkeit ist nicht möglich.

Kritische Bewertung

- Donini spricht von „principled engagement“ als einem wichtigen Kriterium für die Bewertung der humanitären Hilfe. Von welchen Prinzipien spricht er: Prinzipien des internationalen humanitären Rechts, moralischen Prinzipien etc? Sind Prinzipien wichtiger als der Erfolg humanitärer Arbeit?
- Donini deutet nur an, wie die von ihm genannten Ereignisse und Fakten seine beiden Kernthesen unterstützen. Richtig überzeugen konnte er mich aber nicht.
- Die Periode, die er in Sachen „principled engagement“ am meisten lobt, ist die, in der Donini selbst Direktor des *UN Office for the Coordination of Humanitarian Assistance to Afghanistan* war (99-02).

Fragen zur Diskussion

- Kann humanitäre Hilfe überhaupt unpolitisch sein? Ist humanitäre Hilfe ohne die Beteiligung von (ggf. strategisch interessierten) Großmächten möglich?
- Sind humanitäre Hilfe und Entwicklungsarbeit zwei unterschiedliche Ansätze, die sich gegenseitig widersprechen? Wie muss der Übergang gestaltet werden?
- Stimmt die Annahme des „*Strategic Framework*“, dass humanitäre Hilfe, Menschenrechtsarbeit und Friedensarbeit sich gegenseitig stützen?