

Forschungsarbeit

oiiip Österreichisches Institut
für Internationale Politik
Austrian Institute for
International Affairs

F O R U M 30

Stefan Khittel / Jan Pospisil

Europäische Entwicklungspolitik als Alternative zum „Global War on Terrorism“?

**Zur
Entwicklungszusammenarbeit
der EU in Krisenregionen**

November 2006

ÖFSE F O R U M



Stefan Khittel / Jan Pospisil

EUROPÄISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK ALS ALTERNATIVE ZUM „GLOBAL WAR ON TERRORISM“?

Zur Entwicklungszusammenarbeit der EU in Krisenregionen

November 2006

1. Auflage 2006

© Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (ÖFSE)

A-1090 Wien, Berggasse 7, Telefon (+43 1) 317 40 10, Fax: (+43 1) 317 40 15

e-mail: office@oefse.at, internet: www.oefse.at

Für den Inhalt verantwortlich: Stefan Khittel und Jan Pospisil

Cover: Grieder Graphik

Druck: Facultas Wien

Südwind-Verlag

ISBN-13: 978-3-900592-99-8

ISBN-10: 3-900592-99-3

Als Projekt No. 10908 gefördert vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie;
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

gefördert durch die

 **Österreichische**
Entwicklungszusammenarbeit

Stefan Khittel, Jan Pospisil

Vorwort: Helmut Lukas

Europäische Entwicklungspolitik als Alternative zum „*Global War on Terrorism*“?

Zur Entwicklungszusammenarbeit der EU in Krisenregionen

Als Projekt No. 10908 gefördert vom

Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen und Akronyme	v
Vorwort der Herausgeber	ix
Vorwort der Projektleitung	xi
Executive Summary	xiii
Executive Summary (English)	xvi
1. Einleitung	1
2. Entwicklungspolitik als Intervention in peripheres State- und Nation-Building	10
Der Weltsystem-Ansatz als Interpretationsgrundlage von Entwicklungspolitik	11
Ein systemisches Modell des State- und Nation-Building-Prozesses	14
Besonderheiten peripherer Nationalstaatsentwicklung – der State-in-Society-Approach ..	20
3. Zur Entstehung der Verbindung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik	27
EZA als sicherheitspolitisches Programm – der Prozess der Problematisierung	27
Entwicklungspolitische Vorbedingungen – der Nachhaltigkeits-Kontext	33
Sicherheitspolitische Vorbedingungen – post-politische Konfliktanalyse	40
Sicherheits- und Entwicklungspolitik – „merging spheres“?	47
4. Sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit in der Europäischen Union – ein Vergleich unterschiedlicher Ansätze	51
Großbritannien	51
Deutschland	58
Österreich	68
Europäische Union	74
Trends und Spezifika der Ansätze der europäischen Geber	83
5. Fallbeispiel Kolumbien	87
Der historische Staatsbildungsprozess Kolumbiens	87
Hintergründe und Erklärungen des Konfliktes in Kolumbien	96
Die Region Nordwestkolumbien (Antioquia und Chocó)	103
Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit	107
Die sicherheitspolitischen Programme der europäischen EZA im Kontext des Konflikts ..	112
Schlussfolgerungen für die sicherheitspolitische EZA in Kolumbien	124
6. Fallbeispiel Philippinen / Mindanao-Konflikt	127
Der historische Staatsbildungsprozess der Philippinen	127
Die Geschichte des Konfliktes auf den Philippinen (Mindanao)	137
Die sicherheitspolitisch relevanten Programme der europäischen EZA in Mindanao	147
Schlussfolgerungen für die sicherheitspolitische EZA auf den Philippinen (Mindanao) ...	163
7. Schlussfolgerungen	167
Literaturverzeichnis	177
Primärdokumente	177
Sekundärmaterialien	183
Hintergrundliteratur Kolumbien	201
Hintergrundliteratur Philippinen	210

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1: Sektorale Überschneidungen von Sicherheits- und Entwicklungspolitik.....	5
Abb. 2: Gitternetz der Dimensionen nach Rokkan (2000:156).....	16
Abb. 3: Lokalisierung der vier Phasen nach Rokkan (2000:167)	17
Abb. 4: Das zivilisatorische Hexagon von Senghaas (1994:26).....	46
Abb. 5: Politische Karte Kolumbiens	88
Abb. 6: Karte der Philippinen.....	128
Abb. 7: Karte von Mindanao.....	138

Abkürzungen und Akronyme

AA	Auswärtiges Amt (Deutschland)
ADA	Austrian Development Agency
AFP	Armed Forces of the Philippines
ANAPO	Alianza Nacional Popular (Kolumbien)
ARMM	Autonomous Region of Muslim Mindanao
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
ASEM	Asia-Europe-Meeting
ASG	Abu Sayyaf Group
ATP	Anti-Terrorismus-Programm der Deutschen Bundesregierung
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BMAA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Österreich)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Deutschland)
CAFGU	Citizens Armed Forces Geographical Unit (Paramilitärs, Philippinen)
CEPAL	Comisión Económica para America Latina (Teilorganisation der UNO)
CFSP	Common Foreign & Security Policy (EU)
CIA	Conflict Impact Assessment (vgl. PCIA)
CIMIC	Civil Military Cooperation
CPN	Conflict Prevention Network
CPP	Conflict Prevention Pool (Großbritannien)
CSO	Civil Society Organization
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DDR	Disarmament, Demobilisation and Reintegration
DEA	Drug Enforcement Administration (USA)

DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DFID	UK Department for International Development
DKA	Dreikönigsaktion der Katholischen Jungschar (Österreich)
EADI	European Association of Development Research and Training Institutes
EC	European Commission
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights
ELN	Ejército de Liberación Nacional de Colombia
EPL	Ejército Popular de Liberación (Kolumbien)
ERRF	European Rapid Reaction Force
ESDP	European Security and Defence Policy
ESS	European Security Strategy (vgl. EU 2003)
EWS	Early Warning System
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung (Deutschland)
FriEnt	Gruppe Friedensentwicklung (Deutschland)
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GAM	Gerakan Aceh Merdeka (Bewegung Freies Aceh, Indonesien)
GRP, GOP	Government of the Republic of Philippines
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HSN	Human Security Network
HSS	Hanns-Seidel-Stiftung (Deutschland)
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (eine der fünf Banken der Weltbank-Gruppe)

ICG	International Crisis Group
JI	Jemaah Islamiyah
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung (Deutschland)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Deutschland)
LGU	Local Government Unit
M-19	Movimiento 19 de Abril (Kolumbien)
MAS	Muerte a Secuestradores (Kolumbien)
MDGs	Millennium Development Goals
MERN	Mindanao Emergency Response Network
MILF	Moro Islamic Liberation Front
MNLF	Moro National Liberation Front
NED	National Endowment for Democracy
NGO	Non-Governmental Organization
NPA	New Peoples Army (Philippinen)
ODA	Official Development Assistance (definiert nach Kriterien des DAC)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEZA, OeZA, ÖEZA	Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
PCIA	Peace and Conflict Impact Assessment (vgl. CIA)
PRTs	Provincial Reconstruction Teams (von USA, UK und Deutschland in Afghanistan unterhalten)
RRF	Rapid Reaction Force
SALW	Small Arms and Light Weapons
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SSR	Security Sector Reform
TZ	Technische Zusammenarbeit

UNDP	United Nations Development Programme
UP	Unión Patriótica (Kolumbien)
USAID	United States Agency for International Development
USIP	United States Institute for Peace
ZFD	Ziviler Friedensdienst (Deutschland)

Vorwort der Herausgeber

Im Bereich Entwicklungspolitik spielt die Europäische Union seit vielen Jahren eine führende Rolle. Spätestens seit nun der Entwicklungspolitik im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) auch eine zentrale Rolle im präventiven sicherheitspolitischen Handeln der EU zugeordnet wurde, ist das Thema „umfassende Sicherheit“ zu einer wichtigen Aufgabe der internationalen Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit geworden. Wenn Entwicklungspolitik sich als außenpolitisch wirksames Instrument positionieren und institutionell etabliert werden soll, dann müssen effiziente Beiträge zur Konfliktprävention, zur friedlichen Beilegung bewaffneter Konflikte und zur Stabilisierung der gesellschaftlichen und politischen Lage in Post-Konflikt-Situationen erkennbar sein.

Die Europäische Union hat bei dieser entwicklungspolitischen Neuorientierung eine zentrale Rolle inne, zumal sie seit Monterrey in der internationalen Entwicklungspolitik eine internationale Vorreiterrolle übernommen hat, mit der sie ihre politische und ökonomische Bedeutung als globaler Akteur festigen möchte. Vor allem in der politischen Auseinandersetzung mit dem von den USA proklamierten und weltweit geführten „Krieg gegen den Terrorismus“ ist die EU gefordert, Stellung zu beziehen. Dabei hat die Europäische Union immer wieder betont, dass sie im Umgang mit dem internationalen Terrorismus oder mit „fragilen Staaten“ einen europäischen, eigenständigen Weg einschlagen will, der primär auf Ursachenbekämpfung, und daher auf dem Einsatz ziviler – allen voran entwicklungspolitischer Instrumente – basieren soll.

Das Projekt „Europäische Entwicklungspolitik als Alternative zum ‚Global War on Terrorism‘?“, als Kooperationsprojekt des Österreichischen Instituts für Internationale Politik (OIIP) und der Kommission für Sozialanthropologie an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften unter der Leitung von Univ. Doz. Dr. Helmut Lukas durchgeführt, wurde dankenswerter Weise vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank gefördert. Stefan Khittel und Jan Pospisil legten nun ihren Endbericht vor, der auch konkrete Empfehlungen an die Entwicklungspolitik enthält. Anhand der Ansätze ausgewählter europäischer Geberstaaten sowie zweier Fallbeispiele (Kolumbien und Philippinen) wird der Frage nachgegangen, ob auf der Ebene der zivilen Maßnahmen im Kontext bewaffneter Konflikte von einer spezifischen „europäischen Identität“ gesprochen werden kann.

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung dieses Themas für den Diskurs über die Funktionen und die optimale Ausrichtung der internationalen Entwicklungspolitik, und weil nicht zuletzt die österreichische Entwicklungszusammenarbeit sowohl im Rahmen der EU als auch in der österreichischen Entwicklungspolitik Fragen der menschlichen Sicherheit, Konfliktprävention, Konfliktverhütung sowie Friedenssicherung als wesentliche Aufgaben definiert, hat sich die ÖFSE entschlossen, diesen Endbericht, der aus einem gemeinsamen Projekt der Kommission für Sozialanthropologie and der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und des OIIP (Österreichischen Institutes für Internationale Politik) entstanden ist, im ÖFSE-FORUM zu publizieren.

Michael Obrovsky
Österreichische Forschungsstiftung
für Entwicklungshilfe

Otmar Höll
Österreichisches Institut für
Internationale Politik

Vorwort der Projektleitung

Während von den 1960er bis in die Mitte der 1980er Jahre „Modernisierung“ und ab den späten 1980er Jahren „Nachhaltigkeit“ im Vordergrund der europäischen EZA-Aktivitäten standen, wurde gegen Ende der 1990er Jahre zunehmend mehr Gewicht auf den Sicherheitsbereich gelegt. Entwicklung wurde nun nicht mehr nur als Voraussetzung für Frieden, sondern umgekehrt auch Frieden als unerlässliche Rahmenbedingung für Entwicklung gesehen. Aus den Terroranschlägen des 11. September 2001 resultierte eine Ausdehnung der Entwicklungszusammenarbeit auf Bereiche, die bisher der klassischen Sicherheitspolitik vorbehalten waren. Kann aber die Entwicklungszusammenarbeit wirklich eine zivile Alternative zum „globalen Krieg gegen den Terrorismus“ darstellen?

Diese Frage versuchten wir in Bezug auf die Entwicklungspolitik Großbritanniens, Deutschlands und Österreichs sowie der EU in zwei ausgewählten Krisenregionen in einem vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank geförderten Forschungsprojekt zu beantworten. In den Empfängerländern stieß diese neue Strategie mitunter auf heftige Kritik, und zwar besonders dann, wenn – wie im Fall der USA – Entwicklungspolitik mit einem auf militärisch-strategische Aspekte reduzierten Sicherheitskonzept verbunden wurde. Hinweise für eine Vernetzung der radikalen Islamisten Indonesiens mit al-Qaida führten z.B. dazu, dass die US-amerikanische Regierung Druck auf die indonesische Regierung ausübte und Präsidentin Megawati Sukarnoputri aufgefordert wurde, sich in den von der Bush-Administration ausgerufenen „weltweiten Krieg gegen den Terrorismus“ einzugliedern. Nichtsdestotrotz ist Entwicklung von Konzepten wie der „*comprehensive security*“ bzw. der „*human security*“ eine logische und notwendige Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen seit dem Ende des Kalten Krieges.

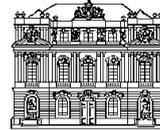
Eine Besonderheit der vorliegenden Studie ist die Verbindung einer historischen und politologischen Makroanalyse mit einer ethnographischen Feldforschung, die die Projektmitarbeiter Mag. Jan Pospisil und MMag. Stefan Khittel in den zwei Krisenregionen, nämlich Kolumbien und den Philippinen, durchführten. Die Ergebnisse dieser Analyse sind zum Teil ernüchternd: Der intendierte Einfluss entwicklungspolitischer Maßnahmen der EU auf die Situation in den Empfängerländern steht in keinem Verhältnis zum hohen finanziellen Aufwand, einerseits aufgrund konkreter Schwächen einzelner Programme und Projekte, andererseits aufgrund von Interessensunterschieden zwischen Geber- und Empfängerländern, vor allem aber weil die Entwicklungspolitik der EU sowohl auf institutioneller als auch auf politisch-strategischer Ebene zu inkohärent ist. Um pessimistischen Schlussfolgerungen vorzubeugen, sei daher besonders auf drei konstruktive Vorschläge

dieser Analyse hingewiesen: Anstelle der bis dato üblichen kurzfristigen *desk studies* sollten langfristige und interdisziplinäre Konfliktstudien treten. Zweitens sollte sich die Forschung eingehend mit der entwicklungspolitischen Interventionspraxis auseinandersetzen und auf diese Weise Entscheidungsgrundlagen für die notwendigen politischen Richtlinien erarbeiten. Drittens sollte man sich trotz klarer politischer Orientierungen von entwicklungspolitischen „Großprojekten“ verabschieden und sich stattdessen für eine „Flexibilität der eingesetzten Mittel in Hinblick auf regionale und lokale Wirksamkeit“ sowie die „Stärkung lokaler vorfindbarer Friedenspotenziale“ entscheiden, auch wenn diese im Widerspruch zu idealtypischen Vorstellungen der Intervenierenden stehen.

Univ-Doz. Dr. Helmut Lukas

(Projektleiter)

Kommission für Sozialanthropologie an der
Österreichischen Akademie der Wissenschaften



Executive Summary

Ausgangspunkt der Studie ist die Beobachtung, dass Entwicklungspolitik, speziell nach 9/11, plötzlich zu einem der wesentlichen Mittel der Terrorismusbekämpfung zu werden scheint (etwa mit dem Anti-Terrorismus-Programm ATP der Deutschen Bundesregierung). Diese Beobachtung ist allerdings nur der Ansatzpunkt zur Erschließung des Überschneidungsprozesses von Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik. Ausgehend von der zu verschiedenen Gelegenheiten von EU-RepräsentantInnen gemachten Aussagen, wonach die Europäische Union eine zivile Alternative zum „*War on Terrorism*“ anbieten wolle, stellte sich das Projekt die Frage, welche Rolle darin Entwicklungspolitik spielt und potenziell spielen könnte.

Dazu wurde die ***entwicklungspolitische Praxis europäischer Geber im Kontext von Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedensentwicklung*** einer vergleichenden Untersuchung unterzogen, wobei mit Deutschland als einem kerneuropäisch orientierten, Österreich als neutralem und Großbritannien als transatlantisch ausgerichteten Akteur unterschiedliche außenpolitische Strömungen einbezogen wurden. Dazu wurde noch die EU-Kommission als multilateraler Akteur behandelt.

Anhand der zwei Fallbeispiele Kolumbien und Philippinen wurden vier Fragenkomplexe behandelt: (1) Gibt es eine ***kohärente Praxis*** innerhalb der EU? (2) Welche ***unterschiedlichen Ansätze*** verfolgen die entwicklungspolitischen Agenturen? (3) Welche Auswirkungen hat die Praxis auf die ***Situation der Empfängerländer***? (4) Wie ist die Einbindung der Entwicklungspolitik in ein ***strategisches Sicherheitskonzept*** zu beurteilen?

In Kolumbien unternimmt die europäische EZA im sicherheitspolitischen Bereich umfangreiche Interventionen. So betreibt die EU-Kommission so genannte Friedenslaboratorien. Die deutsche GTZ hat ihr gesamtes Länderprogramm auf das Thema Konfliktlösung ausgerichtet. Zwei Problemstellungen zeigen sich dabei als zentral. Einerseits versucht der kolumbianische Staat derzeit, sich im sicherheitspolitischen Bereich auf die Kooperation mit den USA zu konzentrieren und der EU die Aufgabe der sozialen Abfederung der Konfliktfolgen zuzuschieben. Andererseits gibt es seitens aller untersuchten Geber den Trend, mit der katholischen Kirche einen Akteur als zentralen Projektpartner anzunehmen, der geschickt im Raum zwischen Zivilgesellschaft und Parastaatlichkeit manövriert. Demgegenüber wird die Arbeit mit lokalen Friedensinitiativen tendenziell vernachlässigt.

Auch bei den zivilen Interventionen in den Konflikt in Mindanao zeigt sich die Tendenz, die Bedürfnisse der lokalen Gemeinschaften zu vernachlässigen. Die EU-Kommission beschäf-

tigen sich einerseits mit intern Vertriebenen, andererseits mit integrierter ländlicher Entwicklung, wobei die Projekte in die Strukturen des philippinischen Staates eingebettet sind, primär technischen Charakter haben und politische Perspektiven möglichst vermeiden. Die deutsche EZA konzentriert sich demgegenüber auf den zivilgesellschaftlichen Sektor. Hier wird Flexibilität in der Mittelvergabe gezeigt, allerdings ist die Tendenz feststellbar, westliche Kriterien einer organisierten Zivilgesellschaft zugrunde zu legen oder gar zivilgesellschaftliche Strukturen schaffen zu wollen, die nicht der gesellschaftlichen Konfiguration in Mindanao entsprechen.

Generell kann gesagt werden, dass auf institutioneller wie auf politisch-strategischer Ebene die **Kohärenz der entwicklungspolitischen Ansätze in der EU schwach entwickelt** ist. Hinsichtlich der politischen Ansätze lassen sich **unterschiedliche politische Traditionen** erkennen, die mit der generellen außenpolitischen Orientierung der untersuchten Geber (transatlantisch vs. zentraleuropäisch) korrespondieren. Der tatsächliche Einfluss auf die Situation in den Empfängerländern ist verhältnismäßig gering, einerseits aufgrund manifester Schwächen der konkreten Programme und Projekte, andererseits wegen Interessensunterschieden zwischen Geber- und Empfängerländern. Insgesamt ist die **entwicklungspolitische Einflussmöglichkeit relativ gering**, wobei das dennoch vorhandene Potenzial ohne eine politische Kohärenz der einzelnen EU-Geber auf dem Gebiet der Krisenprävention und Konfliktlösung nicht ausgeschöpft werden kann.

Neben der **generell unzureichenden finanziellen Ausstattung der EZA-Programme** ist ein weiterer einschränkender Faktor, dass bei allen untersuchten Gebern die Ausgaben für den unmittelbar sicherheitsrelevanten Bereich der EZA im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen im Bereich der Sicherheitspolitik sehr gering sind. Allein durch diese Größenordnungen wird verdeutlicht, dass sich der entwicklungspolitische Anteil an der Sicherheitspolitik der Europäischen Union derzeit in engen Grenzen bewegen muss. Dennoch ist unbestreitbar, dass auch mit den verhältnismäßig geringen Aufwendungen ambitionierte Programme und Projekte unternommen werden können, die in lokalen Kontexten signifikante Auswirkungen zeigen.

Die gegenwärtig stark **zunehmende Orientierung auf normativ geprägte Konzepte** des entwicklungspolitischen State- und Nation-Building ist ein zusätzlicher Faktor, der angesichts der unüberbrückbaren praktischen Probleme ein zusätzliches Hindernis darstellen könnte. Dagegen zeigen einige untersuchte Projekte in der konkreten Implementierung eine sensible Herangehensweise, die sich weniger an normativen Leitlinien als an lokalen Gegebenheiten, Herausforderungen und Bedürfnissen orientiert. Dieser Weg scheint tatsächlich eher Erfolg zu versprechen, auch weil er das Problem der Kooperation mit Partnerländern, die selbst oft aktiver Teil eines laufenden Konfliktes sind, minimiert.

Es empfiehlt sich also eine **Flexibilität der eingesetzten Mittel** in Hinblick auf regionale und lokale Wirksamkeit, die eine Spannweite kleiner Zielsetzungen bis hin zu entwicklungspolitischen Unterstützungsmaßnahmen laufender Friedensprozesse einnehmen kann. Im Mittelpunkt sollte die **Stärkung lokal vorfindbarer Friedenspotenziale** stehen, die, selbst wenn sie mitunter im Widerspruch zu idealtypischen Vorstellungen der Intervenierenden stehen, oftmals viel versprechend sind.

Executive Summary (English)

Development policy as a means to combat terrorism seems to have come into focus especially after 9/11 (e.g. the Anti-Terrorism-Package of the German government). This observation is but the point of departure for a deeper analysis of the new overlapping between development, foreign and security policy. Taking as reference the frequent quotes of EU representatives that the European Union wants to offer a civilian alternative to the „war on terrorism“, we asked which potential role can be fulfilled by development policy.

In order to answer this question we analyzed comparatively the **practices of European donors in the context of crisis prevention, conflict resolution, and peace-building**. Along the lines of their different position in international relations, we chose Germany as a European core state, Austria because of its neutrality, and the United Kingdom as a transatlantically oriented actor, and finally the European Commission as a multilateral body.

Taking two case studies, Colombia and the Philippines, as examples, four basic problems were addressed: (1) is there a **coherent practice** within the European Union? (2) Which **different approaches** are used by the development agencies? (3) What kind of impact do these practices have on the **situation of the target countries**? And, (4) what are the effects of integrating development policy into a **strategic security concept**?

The European development cooperation in Colombia attempts large scale interventions relevant to security policy. The EU Commission runs the so-called „Peace Laboratories“, the German GTZ adapted their whole portfolio to conflict resolution. Two problems appear to be crucial. On the one hand, the Colombian state focuses on cooperation with the USA in terms of security and military cooperation and at the same time appeals to the EU to assuage the social consequences of violent conflict. On the other hand, there is a visible trend in all European donors to accept the Catholic church as a principal project partner, a partner which maneuvers cleverly in the interstices between civil society and „para-statehood“. Over this cooperation, the work with local peace initiatives is rather neglected.

The trend to neglect the needs of local communities is also apparent in the civil interventions in the conflict in Mindanao. The EU Commission engages in work with internally displaced persons and in integrated rural development schemes. These projects are integrated in the structures of the Philippine State, primarily technical in nature and avoid political perspectives. On the contrary, the German development cooperation focuses on the civil society sector. The allocation of resources is quite flexible, but there is also the noticeable trend to

look for Western criteria for an organized civil society or even to create such a civil society in discrepancy with the social configuration in Mindanao.

Generally, the **coherence of the EU** on the institutional, political and strategic levels is **quite weak**. There are **different policy approaches** due to various political traditions that reflect the general foreign policy orientations (transatlantic vs. core European) of the donors. The actual influence on the situation in the target countries is relatively minor due to manifest weaknesses of the concrete programs and projects but also because of contradictory interests between donor and target countries. The **overall effect of development policy is rather marginal**, but even the existing potential cannot be realized without political coherence of the EU donors in the field of crisis prevention and conflict resolution.

Apart from the **lack of financial resources of development cooperation programs** it is also striking that in all donors studied the amount of money spent on security related development cooperation was insignificant compared to the overall spending for security policy. This comparison shows clearly that the development slice within security policy of the European Union is very small. Nevertheless, it is undeniable that locally significant programs and projects can be undertaken even with relatively humble contributions.

The current **trend towards normative concepts** of state and nation building in development policy is another reason that could prove to be one more obstacle because of the insurmountable practical problems. However, some projects studied show a sensitive approach not paying heed to blueprint guidelines but to local conditions, challenges, and needs. This seems a promising way because it also minimizes the problem of cooperation with the target countries, frequently themselves part of the conflict.

We recommend using **flexible measures** for regional and local effects that can range from modest goals to supporting ongoing peace processes by means of development measures. The focus should always be the **strengthening of locally existing peace constituencies** that – even if contradicting the ideals and believes of the donors at times – are often promising.

1. Einleitung

„Development aid policies have clearly changed their tone and shifted towards concerns for security and measures against potential 'terrorist activities'.“

(Biekart et al. 2005:366)

Die Beobachtung, dass Entwicklungspolitik, speziell nach 9/11, plötzlich zu einem der wesentlichen Mittel der Terrorismusbekämpfung zu werden schien (etwa mit dem Anti-Terrorismus-Programm ATP der Deutschen Bundesregierung), war der eigentliche Ausgangspunkt unseres Forschungsvorhabens, dessen Endbericht hier vorliegt. Sie bildet allerdings nur den Ansatzpunkt zur Erschließung einer Materie, die mittlerweile beeindruckende Dimensionen angenommen hat: die Überschneidungsmaterie zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik.

Sowohl die europäische Sicherheits- als auch die europäische Entwicklungspolitik sehen sich seit Anfang der 1990er Jahre mit qualitativ neuen Herausforderungen konfrontiert. Einerseits sind sie auf Ebene der Europäischen Union einem beständigen Vereinheitlichungs- und Kohärenzprozess ausgesetzt, der seit dem Beschluss einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine besondere Dynamik angenommen hat.

Auf der anderen Seite haben sich auch die Anforderungen verändert: die sicherheitspolitische Ebene der EU hat nicht nur neue, breiter gefasste Bedrohungsfelder definiert, sondern sieht sich auch mit einer sich – trotz bestehender gemeinsamer strategischer Interessen – zuspitzenden Konkurrenzsituation mit den Vereinigten Staaten konfrontiert. Dabei stellt sich die konkrete Frage, ob die europäische Sicherheitspolitik dem kurz nach 9/11 von den USA einseitig erklärten „Krieg gegen den Terrorismus“ eigene Initiativen entgegensetzen hat. In seiner Rede *„Looking Ahead in Transatlantic Relations“*, gehalten im Juni 2003 in Washington, umreißt der damalige Präsident der EU-Kommission, Romano Prodi, die unterschiedlichen Ansätze deutlich:

„Nobody doubts America can achieve many things on its own -- militarily. But in the long run you need to gain confidence and trust. [...] Let us -- your European partners -- help restore trust and inspire hope among people throughout the world -- and make the world a safer place for all. Our approaches may be different, but they do not rule each other out. Indeed, they are complementary, as in development policy, where the US is more concentrated on the short-term approach, while the European Union cares more about the medium-to-long term.“ (Prodi 2003)

Die Entwicklungspolitik wiederum ist ebenfalls durch Problemstellungen gefordert, die nicht vollständig neu sein mögen, aber nach dem Ende des Kalten Krieges in einem anderen Licht

wahrgenommen und problematisiert werden. Hier kommt vor allem der Frage regionaler und lokaler Konflikte eine besondere Bedeutung zu. Die Ereignisse in Somalia, Ruanda, Westafrika und zahlreichen anderen Regionen der Welt haben nicht nur die weitgehende Erfolglosigkeit der bisherigen entwicklungspolitischen Bemühungen in ihren friedensschaffenden Zielsetzungen demonstriert, sondern zuallererst deutlich gemacht, dass die Frage bewaffneter Konflikte nicht ignoriert werden kann. Die bislang handlungsleitend wirkende Praxis eines „*working around conflict*“ kann dieser Herausforderung nicht gerecht werden (DAC 2001A:23ff.). Demgegenüber fordert das *Development Assistance Committee (DAC)* der *OECD* die entwicklungspolitischen Akteure dazu auf, die Risiken einer direkten Intervention in die Situationen bewaffneter Konflikte auf sich zu nehmen. Es gehe demnach darum, die weitgehend konfliktblinde Herangehensweise eines „*working around conflict*“ durch eine konfliktensible im Sinne eines „*working on conflict*“ zu ersetzen.

Das Projekt, dessen Ergebnisse hier vorliegen, hat sich in diesem Zusammenhang die Frage gestellt, inwieweit die Entwicklungszusammenarbeit der EU, auf bilateraler Ebene der Mitgliedsstaaten wie auch im Sinne des kollektiven Bilateralismus (vgl. Nuscheler 1996:458f.) der EU-Kommission, diese Herausforderungen angenommen hat. Dreh- und Angelpunkt der Untersuchung sind die konkreten Auswirkungen der verschiedenen EZA-Projekte in den Zielregionen, aber auch die Frage, was solche Projekte für die Entwicklungs- und Sicherheitspolitik der Geberländer bewirken, ob sie diese in ihrer Position gegenüber den Zielländern oder Konkurrenten wie den USA stärken oder ihre Stellung eher untergraben, und nicht zuletzt, welchen Einfluss sie auf die Konflikt- bzw. Sicherheitslage in den Zielländern haben.

Ausgehend von einer historischen Einbettung des Annäherungsprozesses von Entwicklungs- und Sicherheits-/Verteidigungspolitik hat das Projekt die zentrale Fragestellung, ob die Europäische Union mit ihrer Entwicklungspolitik eine zivile Alternative zum „*War on Terrorism*“ anzubieten hat, in vier Fragenkomplexen aufgearbeitet:

(1) Gibt es im Rahmen der Entwicklungspolitik im Kontext von Konfliktlösung und Friedensentwicklung neben den vorliegenden theoretischen und strategischen Postulaten innerhalb der EU eine ***kohärente Praxis***, oder ist das entwicklungspolitische Handeln der einzelnen Akteure hauptsächlich von ihren nationalen Eigeninteressen respektive ihren unterschiedlichen außenpolitischen Orientierungen bestimmt?

(2) Sind die entwicklungspolitischen Trägerinstitutionen in der Lage, die politischen Rahmenvorgaben umzusetzen, und wie verändert sich dadurch ihre Tätigkeit, sowohl in den Schwerpunktsetzungen wie auch in der lokalen Praxis vor Ort? Ausgehend von der Annahme, dass unterschiedliche Geberagenturen ihrer Arbeit spezifische Schwerpunkte geben, stellt sich

zudem die Frage, **welche unterschiedlichen Ansätze** die jeweiligen Agenturen verfolgen, sowohl programmatisch als auch in der Umsetzung vor Ort? Welche dieser Ansätze sind Erfolg versprechend, welche problematisch?

(3) Welche Auswirkungen hat diese Neuorientierung auf die **Situation der Empfängerländer**? Kann von einer strategischen Einflussnahme seitens der Geberländer gesprochen werden, oder befinden sich die so genannten „Partnerländer“ bei der Zusammenarbeit tatsächlich im oft zitierten „*driver seat*“? Welche Auswirkungen hat dies auf die lokale und regionale Situation, einerseits auf die betroffene Bevölkerung, andererseits auf die strukturelle politische Konstellation, speziell in Grenzregionen?

(4) Kann nach den bisherigen praktischen Erfahrungen davon ausgegangen werden, dass die **Einbindung der Entwicklungspolitik in ein strategisches Sicherheitskonzept** Erfolg versprechend ist und auch als präventiv handelnde Alternative zu der primär militärischen Repressionsstrategie des „Krieges gegen den Terror“ gelten kann?

Zur Untersuchung dieser Fragestellungen wurden exemplarisch drei bilaterale Akteure und die **EU-Kommission als multilateraler Akteur** ausgewählt. Um eine möglichst große Bandbreite und damit griffige Aussagen bei einem Vergleich der unterschiedlichen Vorgangsweisen zu ermöglichen, wurden die drei bilateralen Akteure entlang der drei tendenziell feststellbaren unterschiedlichen außenpolitischen Orientierungen innerhalb der Europäischen Union ausgewählt: **Deutschland** als auf Kerneuropa orientierter Staat, **Großbritannien** als Vertreter der transatlantischen Orientierung¹, und **Österreich** als neutraler Akteur.

Bei der Auswahl der Zielregionen, in denen die konkreten Wirkungen der entwicklungspolitischen Interventionen im Feld untersucht werden sollten, wurden drei primäre Kriterien angelegt: Erstens sollte es sich um Gebiete handeln, in denen konfliktlösende und friedensschaffende Maßnahmen der EZA konkret umgesetzt werden. Dementsprechend wurden Regionen ausgewählt, die nicht nur durch länger andauernde bewaffnete Konflikte niedriger oder mittlerer Intensität gekennzeichnet sind, sondern auch Tradition als Empfängerländer von entwicklungspolitischen Maßnahmen aufweisen. Zweitens sollte trotz solcher Bedingungen eine sinnvolle und längerfristige unabhängige Forschungsarbeit in den Zielregionen möglich sein. Diese Einschränkungen führten dazu, dass aktuell als Pilotländer fungierende Zielgebiete wie Afghanistan oder der Irak nicht in die Untersuchung miteinbezogen wurden.

¹ Ursprünglich war eine Untersuchung der spanischen Praxis vorgesehen. Der Wechsel wurde durchgeführt, weil Spanien nach dem jüngsten Regierungswechsel auch die außenpolitische Orientierung merklich verschoben hat, und Großbritannien, wie noch zu zeigen sein wird, gerade im Feld der Zusammenführung entwicklungs- und sicherheitspolitischer Agenden weltweit führend ist.

Drittens sollte es sich um Länder oder Regionen handeln, in denen die USA nicht nur eine im weltsystemischen Sinne unmittelbar hegemoniale Funktion erfüllten, sondern auch in militärischer wie ziviler Form in den Konflikt aktiv intervenierten. Dadurch sollte gezeigt werden können, wie die Europäische Union in Regionen zu agieren gewillt ist, in denen sie nicht von den anderen weltsystemischen Zentralmächten in eine explizite Führungsrolle gedrängt wird.

Entlang dieser Kriterien wurden **Kolumbien**, konkret die nordwestliche Region mit den Departements Antioquia und Chocó, sowie **Mindanao**, die große Südinsel der Philippinen, als primäre Zielgebiete für die Untersuchung ausgewählt.² Beide Regionen sind durch seit Jahrzehnten andauernde bewaffnete Konflikte geprägt, die mitunter die Schwelle zum offenen Krieg überschreiten. Zugleich definieren die USA Kolumbien und die Philippinen als ihr unmittelbares Einflussgebiet, wobei sowohl Kolumbien (im Sinne des „*War on Drugs*“) als auch den Philippinen (als „*second front*“ im „*War on Terrorism*“) wesentliche strategische Bedeutung zukommt (vgl. Wagener 2002).

Um die Fragestellungen der Studie adäquat behandeln zu können, gilt es zudem, die Untersuchungsmaterie einzuschränken. Tatsächlich ist nicht der gesamte Kanon für den Kontext der Untersuchung in gleichem Maße relevant (wenn er auch im Hintergrund einbezogen werden muss). Um die neue Ausrichtung der EZA im Sinne des „*working on conflict*“, also jenen Teil, der als eigentliche Innovation entwicklungspolitischen Handelns in Krisengebieten verstanden wird, herausfiltern zu können, benötigt es eine dreifache Eingrenzung: auf institutioneller, auf regionaler, und auf inhaltlicher Ebene.

Auf **institutioneller Ebene** beschränkt sich die Studie auf EZA-Maßnahmen, die nach den Richtlinien des DAC als ODA (*Official Development Assistance*) verstanden werden können. Dies umfasst zwar kofinanzierte Projekte und Programmlinien, schließt jedoch rein private Initiativen der Untersuchung aus. Diese Einschränkung begründet sich aus der Fokussierung der Aussagen auf die Praxis von EU-Geberstaaten. Bei der Integration nicht-staatlicher Entwicklungsprojekte, die keinerlei Kofinanzierung aufweisen, wäre die diesbezügliche Aussagekraft der Studie beschränkt.

² Die indonesische Region Aceh diente im Zuge der Untersuchung als Vergleichsfall und wurde im Zusammenhang des Forschungsprojektes nicht in einer mit Kolumbien und den Philippinen vergleichbaren Intensität erforscht.

Auf **regionaler Ebene** konzentriert sich die Studie, wie durch die Auswahl der Zielgebiete bereits demonstriert, auf Regionen mit seit längerem andauernden bewaffneten Konflikten niedriger und mittlerer Intensität. Dabei wird der Fokus auf jene Interventionen gelegt, die regional wie lokal unmittelbar in Konfliktgebieten gesetzt werden.

Die **inhaltliche Abgrenzung** ist angesichts der Tatsache, dass wir es mit einem relativ neuen Feld entwicklungspolitischen Handelns zu tun haben und dementsprechend keine von allen Gebern als verbindlich angesehene feste Definitionskriterien vorhanden sind³, am schwierigsten zu leisten. Prinzipiell sind alle Maßnahmen, die unter den vom DAC aufgestellten Slogan „*working on conflict*“ fallen, in die Studie zu inkludieren, wobei aber auch jene Maßnahmen, die einem „*working in conflict*“ entsprechen, also jene Maßnahmen, die zwar in Konfliktgebieten gesetzt werden, jedoch ohne die Intention, unmittelbar auf diesen Konflikt zu wirken, als Hintergrundmaterial einzubeziehen sind.⁴

Dennoch ist damit noch wenig darüber ausgesagt, welche Maßnahmen im Sinne der Studie als unmittelbar auf den Konfliktkontext wirkend verstanden werden sollen. Abbildung 1 (Seite 5) demonstriert unseren Ausgangspunkt, der jene Maßnahmen als relevant herausarbeitet, die die Schnittmenge zwischen Kernmaterien sowohl der Entwicklungs- als auch der Sicherheitspolitik bilden. Dass es sich dabei um zivile Maßnahmen handeln muss, ist durch die Orientierung an der ODA-Anrechenbarkeit gewährleistet.

Eine weitere in diesem Zusammenhang interessante Klassifizierung wurde von Thania Paffenholz und Dunja Brede (2004:26) im Evaluierungsbericht für den von der GTZ implementierten entwicklungspolitischen Teil des ATP-Paketes der Deutschen Bundesregierung erarbeitet. Paffenholz und Brede unterscheiden hier drei Typen von Maßnahmen: Typ A, in ihrer Terminologie EZ+f, umfasst dabei jene klassischen Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit, die um spezifische krisenpräventive Elemente ergänzt werden, Typ B, FF, vollkommen neue praktische Ansätze zur Krisenprävention und Friedensförderung, und Typ C, EZ, die klassischen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die im Konfliktkontext gesetzt werden (also ein „*working in conflict*“ in der Terminologie des DAC). Für vorliegende Studie sind in dieser Typisierung primär jene Maßnahmen interessant, die unter die Kategorien FF und EZ+f fallen. Im Vergleich dieser beiden Typen wird es auch darum gehen, die

³ Selbst das Kriterium der ODA-Anrechenbarkeit von Leistungen im Sicherheitskontext ist umstritten. In Großbritannien selbst läuft derzeit eine teilweise heftig geführte Debatte, in der eine Anrechenbarkeit von durch militärische Kräfte gesetzten Maßnahmen, die als Entwicklungszusammenarbeit verstanden werden könnten, als ODA diskutiert wird. Innerhalb des DAC hat sich eine solche Sichtweise – zumindest bislang – nicht durchsetzen können.

⁴ Der neu im Juli 2005 eingeführte DAC-Code 152 zu „*Conflict Prevention and resolution, peace and security*“ ist noch zu jung, um in dieser Eingrenzung angewendet zu werden. Allerdings umreißt er gut jene Maßnahmen, die im engeren Sinne für die Studie relevant sind.

jeweiligen Wirkungen einander gegenüberzustellen, um so zu Abschätzungen verallgemeinerbarer Charakteristika der beiden Typen, ihrer spezifischen Stärken und der von ihnen aufgeworfenen Probleme zu gelangen.

Bei der Bearbeitung der vier Fragenkomplexe wurde im Zuge der Untersuchung eine methodische Trennung zwischen Gebern und Adressaten entwicklungspolitischer Intervention unterschieden, was in der Umsetzung als Intentions- bzw. offene Wirkungsanalyse (vgl. Dolzer et al. 1998) konzeptualisiert wurde. Dazu wurde ein **dreistufiges methodisches Verfahren** zur Informationsgewinnung angewandt.

Vorab wurde mittels **historischer Analyse** entlang der Schlüsseldokumente und der theoretischen Grundannahmen der Untersuchung eine Einbettung der zu untersuchenden neuen Tendenz entwicklungspolitischen Handels in ihren geschichtlichen Kontext vorgenommen (vgl. Abschnitt 3). Dadurch konnten die Besonderheiten der Sicherheits-Thematik⁵ in einer Weise herausgearbeitet werden, die eine präzisere Problematisierung in der empirischen Untersuchung ermöglichte.

Bei der eigentlichen empirischen Untersuchung wurde eine politologisch orientierte Makroanalyse mit ethnologisch orientierten Methoden der Mikroanalyse zusammengeführt. In einem ersten Schritt wurden die relevanten zum thematischen Feld veröffentlichten Dokumente der Geberinstitutionen einer vergleichenden **inhaltlichen Analyse** unterzogen. Dabei ging es *nicht* um eine Textinterpretation, sondern um eine Herausarbeitung und Gegenüberstellung der unterschiedlichen programmatischen Vorgaben, Konzepte und Projektbeziehungswise Programmplanungen, der Umsetzungsberichte und Selbsteinschätzungen in den Evaluationen sowie der spezifischen wissenschaftlichen Hintergrundliteratur. Dieser Analyseschritt bildete die Basis sowohl für eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Perspektive der Geber, als auch mit den Wirkungen ihrer unmittelbaren Interventionspraxis in den Zielregionen.

Auf der zweiten Stufe wurden **ExpertInnengespräche** bei den unmittelbar intervenierenden Agenturen, sowohl in den Zentralen als auch in den Regionalbüros, geführt. Dadurch wurde es möglich, die aus der Textbearbeitung gewonnenen Erkenntnisse zu überprüfen, zu erweitern oder zu korrigieren. Dazu wurden semistrukturierte Schlüsselinterviews eingesetzt,

⁵ Wir fassen das entwicklungspolitische Themenfeld, das um Schlagwörter wie Konfliktlösung, Krisenprävention und Friedensentwicklung herum konstruiert ist, im weiteren Verlauf mit dem Begriff „Sicherheit“ zusammen. Das liegt auch an der, wie Volker Matthies es nennt, „babylonischen Sprachverwirrung“, die den thematischen Sektor kennzeichnet (vgl. Matthies 2002:126f.) und daher keine spezifischeren Benennungen erlaubt.

die entlang der dann bereits durch die Bearbeitung der Grundlagen gestärkten Annahmen vorstrukturiert wurden (vgl. Bellers/Woyke 1989:164f). Derartige Gespräche wurden mit der ADA und der GTZ, bzw. in den jeweiligen Ländern mit allen vorhandenen Landesbüros geführt.⁶ Die GesprächspartnerInnen waren dabei entweder zuständige ReferentInnen oder in den Zielländern die BüroleiterInnen sowie diejenigen MitarbeiterInnen, die unmittelbar in der Umsetzung tätig waren.

Auch bei der Wirkungsanalyse wurden Schlüsselinterviews eingesetzt. Diese konzentrierten sich auf zwei Ebenen: einerseits, soweit dies möglich war, die politisch mit der Materie befassten EntscheidungsträgerInnen auf Empfängerseite (zumeist ReferentInnen in den nationalen Entwicklungsbehörden, die als institutionellen Gegenparteien zu den bilateralen und multilateralen Agenturen fungieren), andererseits regionale ExpertInnen, die sich über einen langen Zeitraum mit den Fragen der Auswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf die lokale Situation beschäftigt haben.

Die dritte Stufe schließlich bestand in der **ethnographischen Feldforschung** in den Zielregionen. Sie bildete die primäre Korrekturmöglichkeit zu den Textanalysen und Schlüsselinterviews, die in ihrer Gestaltung notwendigen Beschränkungen unterliegen (vgl. Bellers/Woyke 1989:161). Im Zuge der längeren Aufenthalte vor Ort⁷ wurden mittels ethnologischer Methoden der teilnehmenden Beobachtung auf Ebene der lokalen NGOs und der unmittelbar Betroffenen entsprechende Daten gewonnen. Dabei kam im Zuge der teilnehmenden Beobachtung eine Kombination aus narrativen (Flick 1995:254), problemzentrierten sowie semistrukturierten Interviews zum Einsatz, die sowohl Einblick in den Alltag der unmittelbar Betroffenen gewährleisteten als auch dabei helfen sollte, die strukturellen Zusammenhänge auf vertiefter Ebene herauszuarbeiten. Die aus diesem Prozess gewonnenen Erkenntnisse – mithin die abgeschlossene Untersuchung der Auswirkungen der sicherheitspolitisch relevanten entwicklungspolitischen Tätigkeiten der Geberinstitutionen – bildeten gewissermaßen die Kontrollinstanz gegenüber den bislang zweistufig erarbeiteten Erkenntnissen auf Ebene der Intentionsanalyse.

Diese Modalität der Forschung hatte für das Projekt aus verschiedenen Gründen zentrale Bedeutung. (1) Allein die Anwesenheit in den Ländern war für die Beschaffung der einschlägigen Literatur sowohl für die Philippinen als auch für Kolumbien notwendig. Ein Gutteil der spezifischen Literatur ist außerhalb des Landes oder auch schon der Regionen (Chocó,

⁶ Die vorgesehenen Reisen nach Brüssel zur EU-Kommission bzw. zu DFID nach London konnten aus finanziellen Gründen nicht durchgeführt werden.

⁷ Die Aufenthaltszeiten betragen für den ethnographischen Teil der Studie sechs Monate in Kolumbien und vier Monate auf den Philippinen.

Antioquia, Mindanao) kaum erhältlich. (2) Die Einschätzungen lokaler ExpertInnen und der in den EZA-Organisationen vor Ort Tätigen sind ebenfalls nur durch persönliche Anwesenheit zu erfahren, sei es durch Interviews, aber auch durch informelle Gespräche. (3) Eine Ethnographie im engeren Sinn, also die konkrete Präsenz in jenen Gemeinden, die von den verschiedenen Projekten und Interventionen der unterschiedlichen Geber betroffen sind, ist für eine Bewertung der Wirkungen der Maßnahmen in einem lokalen Kontext unerlässlich. Auch sind die Vernetzungen und Interaktionen der vielen Geberorganisationen ansonsten meist eine unterbelichtete Komponente in den Evaluierungen, die relativ leicht festgestellt werden. (4) Eine Einschätzung der Konfliktlage einer Region lässt sich durch in Interaktion mit den Einwohnern der betroffenen Gebiete erworbene Ortskenntnisse und Hintergrundwissen besser fundieren als einzig durch Einschätzung noch so guter Literaturquellen.

Im Zuge der Projektlaufzeit wurden 11 Monate Feldforschung durchgeführt, in der Vorlaufzeit drei weitere Monate. Insgesamt konnten die große Mehrzahl der Vorhaben durchgeführt werden, wenngleich einzelne Projekte wegen der Sicherheitslage nicht besucht werden konnten. Trotzdem wurden insgesamt sogar mehr Projekte besucht oder eingesehen als ursprünglich anvisiert, was eine zusätzliche Verbreiterung der Wissensbasis darstellt.

2. Entwicklungspolitik als Intervention in peripheres State- und Nation-Building

Verschiedene jüngst erschienene Bände (vgl. etwa Fukuyama 2004; Hippler 2004) legen nahe, dass die Intervention in peripheres State- und Nation-Building derzeit zu den vordringlichsten Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch der zivilen und militärischen Intervention insgesamt zählt. Entwicklungszusammenarbeit, die es sich zur Aufgabe macht, aktiv in bewaffnete Konflikte zu intervenieren, ihnen präventiv vorzuarbeiten oder sie zu lösen, kommt an der Frage peripherer Staatlichkeit in der Tat nicht vorbei. Dies hat zur Konsequenz, dass ohne eine Analyse der Wechselwirkungen krisenpräventiver und konfliktlösender Maßnahmen mit den staatlichen Strukturen in den Zielländern die mittel- und langfristigen Potenziale der Interventionen nicht abgeschätzt werden können.

Eine spezifische Problematisierung peripherer Staatlichkeit als theoretisches Fundament einer Studie, die nicht nur Konzepte und ihre Umsetzungen evaluiert, sondern die komplexen Wirkungen im Zielgebiet in Frage stellt, hat zudem einen weiteren wesentlichen Vorteil. Eine explizite Problematisierung trägt dazu bei zu verhindern, dass Dinge für selbstverständlich erachtet werden, die alles andere als selbstverständlich sind. Periphere Staatlichkeit ist faktisch ein Paradebeispiel für einen solchen Prozess. Freilich geht keine Entwicklungsagentur explizit von einer als erfolgreich interpretierten Durchstaatlichung der Peripherie aus. Doch Begrifflichkeiten wie „schwache Staatlichkeit“, State-Building als entwicklungspolitische Zielbestimmung oder Konfliktlösungskonzepte wie das Senghaassche „Zivilisatorische Hexagon“ (vgl. Senghaas 1994:20ff.), das speziell in der deutschsprachigen entwicklungspolitischen Szene nach wie vor große Popularität genießt, legen nahe, dass starker Staatlichkeit in peripheren Regionen nicht nur das Potenzial friedlicher Konfliktbeilegung zugeschrieben wird, sondern sie generell als wünschenswerte entwicklungspolitische Zielsetzung auf allgemeiner Ebene gesehen wird.

Um diese verschiedenen Aspekte behandeln zu können, setzt sich der theoretische Rahmen der Studie aus drei miteinander zusammenhängenden, aber dennoch unterschiedliche Aspekte reflektierenden Ebenen zusammen:

Ebene 1 bildet der **Weltsystem-Ansatz**, die als Basis für die Analyse der gesamt-systemischen Reproduktion dient und in ihrer Reflexion der globalen Rahmenbedingungen eine Einordnung lokaler und regionaler Interventionen zentraler in periphere Strukturen überhaupt ermöglicht (vgl. Rokkan 2000:152f., Wallerstein 2000:253);

Ebene 2 ist ein **systemisch-struktureller Ansatz nationalstaatlicher Integration**, der die geschichtlichen Prozesse und Erfahrungen – speziell aus dem europäischen Kontext – in allgemeine Annahmen und theoretische Modelle zu fassen sucht. Neben den wertvollen historischen Ansätzen von Charles Tilly und Eric Hobsbawm nehmen wir hier vor allem auf das von Stein Rokkan entwickelte Schema Bezug. Rokkans Modell zeichnet sich im Gegensatz zu zahlreichen anderen Ansätzen durch eine gute Operationalisierbarkeit aus und ermöglicht so eine viel versprechende Einbettung der Analyse bestehender Defizite und Andockpunkte developmentspolitischer Praxis in den allgemeinen Prozess der Produktion und Reproduktion von Staatlichkeit;

Ebene 3 schließlich konzentriert sich darauf, die Besonderheiten peripherer (und damit zumeist postkolonialer) Staatlichkeit zu reflektieren. Dabei gilt es, auf der einen Seite die allgemeinen Charakteristika einzubeziehen, die periphere Staaten auszeichnen, auf der anderen Seite aber Pauschalisierungen, wie sie speziell in den negativ konnotierten Ansätzen (etwa bei den Theorien von „*weak*“ und „*failed states*“) deutlich werden, zu vermeiden. Joel Migdal (1988; 2001) hat als Ansatz zur Herausarbeitung der strukturellen Eigenheiten nur abgerissen durchgesetzter Staatlichkeit in peripheren Regionen den „**State-in-Society-Approach**“ entwickelt. Durch seine Fokussierung auf die gesellschaftlichen Gegebenheiten und seine Konzeptualisierung von Staat als *einer* sozialen Organisationsform unter mehreren ermöglicht dieser Ansatz eine Verarbeitung der ethnographischen Resultate unserer Studie ebenso wie ihre Konfrontation mit den oftmals auf normative Staatlichkeitskonzepte rekurrierenden Konzepten der EZA-Agenturen.

Der Weltsystem-Ansatz als Interpretationsgrundlage von Entwicklungspolitik

Es besteht kein Zweifel daran, dass Entwicklungshilfe und Entwicklungspolitik auf einer asymmetrischen Konfiguration des internationalen Systems fußen. Immanuel Wallerstein hat Mitte der 1970er Jahre aus verschiedenen explizit marxistisch orientierten Zugängen einen Theorieansatz⁸ entwickelt, der versucht, diese Asymmetrie in einem systemischen Modell zu fassen: der Weltsystem-Ansatz. „Ein Weltsystem ist ein soziales System, das Grenzen, Strukturen, Mitgliedsgruppen, Legitimationsgesetze und Kohärenz hat. Es besteht aus widerstreitenden Kräften, die es durch Spannung zusammenhalten und auseinanderzerren,

⁸ Wallerstein hat sich mehrfach dagegen ausgesprochen, den Weltsystem-Ansatz insgesamt zu einer einheitlichen Theorie zu entwickeln, da eine Theorie immer der Beginn eines problematischen Vereinfachungsprozesses sei (vgl. Wallerstein 2004b:83).

da jede Gruppe fortwährend danach strebt, es zu ihrem Vorteil umzugestalten.“ (Wallerstein 1986:517).

In seiner Entstehung rekurriert der Weltsystem-Ansatz stark auf die Dependenztheorie, die in den 1970er und frühen 1980er Jahren speziell in Teilen des entwicklungspolitischen Spektrums große Popularität genoss. Zwar wurden die dependenztheoretischen Ideen von WeltsystemtheoretikerInnen wegen ihres Hangs zum „overemphasizing external causes for the problems of the periphery“ (Shannon 1996:19) kritisiert. Zugleich seien die Weltsystem-Ansätze, so Thomas Shannon, jedoch „a direct outgrowth of the search for answers to those questions [of the dependency theory]“ (ebda). Trotz unterschiedlicher Kernaussagen stehen also die grundlegenden Problematisierungen von Dependenztheorie und Weltsystem-Ansatz, insbesondere die Bezugnahme auf die Verbindung der lokalen Gegebenheiten in peripheren Regionen mit einer globalen Situation, in engem Zusammenhang.

Ausgangs- und Angelpunkt der Analyse ist die Fassung der angesprochenen globalen Asymmetrie in einer Polarisierung zwischen Zentren und Peripherien, deren Ursachen primär im Reproduktionsprozess der kapitalistischen Arbeitsteilung und einem damit zusammenhängenden System des weltweiten ungleichen Tausches verortet werden (vgl. Wallerstein 1986:519; Shannon 1996:33). Als gegenüber der Dependenztheorie neue Komponente entwickelt Wallerstein die Kategorie der Semi-Peripherie, die den einfach gestrickten Dualismus der *Dependencia* auflöst. Diese Semi-Peripherien sind „aber keineswegs ein Kunstgriff statistischer Schnittpunkte und auch nicht reine Restkategorie. In einer Weltwirtschaft ist die Semi-Peripherie ein notwendiges Strukturelement.“ (Wallerstein 1986:520). Sie bilden – sowohl auf politischer wie auf ökonomischer Ebene – die notwendige Pufferzone zwischen Zentren und Peripherien und nehmen so die Rolle regionaler Handels- und Finanzzentren ein (vgl. Shannon 1996:36).

Dass eine solche dritte Kategorie eingeführt und damit das Aufbrechen des analytischen Dualismus von Imperialismus- und Dependenztheorie vollzogen werden konnte, weist auf den neuen Zugang der Weltsystem-Ansätze hin. Wallerstein selbst setzt den entscheidenden Schritt, der diesen neuen Zugang ermöglichte, durch die Ersetzung der Analyseeinheit „Nationalstaat“ mit der Analyseeinheit „Weltsystem“ an (Wallerstein 2004a:16).⁹

⁹ Die Stärke eines Staates hängt nach dieser Annahme mit seiner jeweiligen Position im Weltsystem zusammen (vgl. Wallerstein 1986:520). Bezüglich der Peripherie spricht Wallerstein allerdings explizit nicht von Staaten, da diese in den meisten peripheren Regionen zu schwach wären, um eine wesentliche Rolle zu spielen: „Weltwirtschaften sind also geteilt in Zentralstaaten und Peripherie-Gebiete. Ich nenne sie nicht Peripherie-Staaten, denn ein Charakteristikum eines Peripherie-Gebietes ist, dass der jeweilige Staat schwach ist, was von Nichtexistenz (also einer kolonialen Situation) bis zu einem geringen Grad von Autonomie (also einer neokolonialen Situation) reichen kann.“ (ebda).

Dieses System entwickelt sich nun entlang ihm eigener Dynamiken, die mit grundlegenden Zyklen der ökonomischen Gesetzmäßigkeiten des Kapitalismus zusammenhängen (vgl. dazu die Zusammenfassung von Shannon 1997:127ff.). Für die vorliegende Untersuchung sind jedoch nicht die gesamtsystemischen Dynamiken, sondern die Ursachen und Konsequenzen der Reproduktionsfähigkeit des Systems von Bedeutung. Zur Funktionalität gibt es unterschiedliche Erklärungsansätze, die sich entweder, wie ältere Arbeiten von Wallerstein, hauptsächlich auf die ökonomische oder auf die politische Ebene stützen.

Wie etwa eine aktuelle Studie philippinischer Ökonomen unter Leitung von Walden Bello zum fortgesetzten Scheitern jeder ökonomischen Entwicklung auf den Philippinen zeigt (vgl. Bello 2004), ist wahrscheinlich eine hauptsächlich Konzentration auf eine der Ebenen der Reproduktion – oder gar die Konstruktion eines Widerspruches zwischen den beiden Erklärungsversuchen – verfehlt. Das entscheidende Element der Reproduktionsfähigkeit liegt demnach in der durch ökonomischen und politischen Druck der Zentren gleichermaßen herbeigeführten Reproduktion politisch schwacher Strukturen, die nicht in der Lage sind, strategische ökonomische Weichenstellungen entgegen den Interessenslagen der Zentren vorzunehmen. Die relativ optimistische Einschätzung von Bello hinsichtlich der Möglichkeiten einer „richtigen“ (in seinem Fall staatsinterventionistisch-keynesianistischen) Politik kann vor dem Hintergrund der systemischen Gesamtwirkungen (und der konkreten Erfahrungen aller ASEAN-Staaten) nicht geteilt werden.

Folglich kann ausgehend von diesem Erklärungsmodell nicht mehr davon gesprochen werden, dass ungleiche oder imperfekte Entwicklungsprozesse Formen „systemischer Defekte“ zuzuschreiben wären. Damit ist aber letztendlich jede Form der „nachholenden Entwicklung“ ausgeschlossen, wenngleich eine Statusveränderung innerhalb des Welt-systems – speziell im langfristigen Rahmen – durchaus möglich ist. Doch geht der Welt-system-Ansatz davon aus, dass sich Auf- und Abstiege innerhalb des Systems als ein Nullsummenspiel vollziehen. Dies bedeutet, dass die Gewinne von Regionen grundsätzlich mit Verlusten anderer Regionen Hand in Hand gehen. So ist eine Hegemonialposition grundsätzlich niemals fixiert, ebenso wenig wie eine Position im Zentrum allgemein, sei es in der Semi-Peripherie oder der Peripherie. Allerdings gibt es ohne die entsprechenden Abstiegsprozesse keine Aufstiege in der innersystemischen Hierarchie.

Diese Annahme ist besonders für die entwicklungspolitischen Grundannahmen von großer Bedeutung: negieren sie doch von vornherein aus den inneren Entwicklungsdynamiken eines globalen Systems jede Möglichkeit einer „nachholenden Entwicklung“. Entwicklung vollzieht sich im Welt-system demnach nur im Rahmen des angesprochenen Nullsummenspiels (vgl. Wallerstein 2001:119). Keineswegs überraschend hat dies Wallerstein scharfe

Kritiken zahlreicher EntwicklungstheoretikerInnen eingetragen (vgl. etwa Menzel 1992 oder Boeckh 2003).

Ein systemisches Modell des State- und Nation-Building-Prozesses

Für die Entwicklung systemischer Modelle von staatlicher Integration wird zumeist die europäische Erfahrung als Grundlage herangezogen. Dies ist im Kontext dieser Studie nicht nur deswegen interessant, weil so Ursachen der relativen Stärke der Staaten des Zentrums wie die des tendenziellen Scheiterns der Nationalstaatswerdung in den Peripherien und Semi-Peripherien analysiert werden können. Die europäische Erfahrung zeigt auch, dass die Entstehung von Nationalstaaten weder ein friedlicher oder gar friedensschaffender, noch an sich überhaupt ein intendierter Prozess war. Der theoretische Hintergrund von Staatlichkeit, von Hobbes bis Montesquieu, entstand erst nach erfolgter staatlicher Integration, ist also primär die normative Rechtfertigung eines Prozesses, der seinen Ursprung an einem anderen Punkt genommen hatte.

Einen in der Kürze seines Arguments bestechenden Ansatz zur Frage der Entstehung moderner Staatlichkeit in Europa liefert Charles Tilly in seinem Text *„War Making and State Making as Organized Crime“*: „The trimmed-down argument stresses the interdependence of war making and state making and the analogy between both of those processes and what, when less successful and smaller in scale, we call organised crime.“ (Tilly 1985:170).¹⁰ Die Notwendigkeit des Staates hätte sich für die unterschiedlichen europäischen Machthaber demnach erst mit ihrem Bedürfnis nach Strukturen ergeben, die ihnen effizientere Kriegsführung ermöglichten. Gewissermaßen seien die BewohnerInnen der betroffenen Gebiete in diesem Prozess schlicht als Geiseln genommen und in der Folge erpresst worden. Ein Prozess, zu dem mit Tilly auch zeitgenössische Parallelen erkannt werden können.

„But consider the definition of a racketeer as someone who creates a threat and then charges for its reduction. Governments’ provision of protection, by this standard, often qualifies as racketeering. To the extent that the threats against which a given government protects its citizens are imaginary or are consequences of its own activities, the government has organized a protection racket. Since governments themselves commonly simulate, stimulate, or even fabricate threats of external war and since the repressive and extractive activities of governments often constitute the largest current threats to the livelihoods of their own citizens, many governments operate in essentially the same ways as racketeers.“ (Tilly 1985:171)

¹⁰ Charles Tillys Text ist einer der ersten, der die Frage der Bedeutung von Staatlichkeit abseits der explizit marxistischen Debatte nach einer längeren Periode von untergeordneter Relevanz in der Forschung wieder in den sozialwissenschaftlichen Kontext zurückführte. Der Sammelband, in dem er erschien, *„Bringing the State Back In“* (Evans et al. 1999), ist das unbestrittene Schlüsselwerk in diesem Kontext.

Tillys These beinhaltet einiges an Sprengkraft für jede entwicklungspolitische State-Building-Intervention, widerspricht sie doch fundamental dem dort konstruierten Bild des Staates als jenem Instrument, das in der Lage ist, bei seiner erfolgreichen Entwicklung und seinem daraus folgenden Funktionieren befriedigend auf laufende gewaltsame Konflikte einzuwirken. Die Umlegung von Tilly besagt vielmehr das Gegenteil: Staaten in Europa sind als Resultat solcher gewaltsamen Konflikte entstanden, allerdings nicht intendiert, sondern gewissermaßen unbeabsichtigt. Ihre Entstehung sei am ehesten als organisiertes Verbrechen zu konzeptualisieren – was aber in der derzeitigen Situation an der Peripherie zumeist als die größte Behinderung bei der Entwicklung tragfähiger staatlicher Strukturen angesehen wird. Wird darüber hinaus in Betracht gezogen, dass auch abseits von Tilly weitgehend unbestritten ist, dass sich der europäische Staatsbildungsprozess höchst gewalttätig vollzog, wirkt der heutige entwicklungspolitische Drang paradox, auf zivilem Wege „Staaten zu bauen“.

Charles Tilly schloss mit seinen Überlegungen an ein allgemeines strukturelles Modell des Staatsbildungsprozesses an, das der norwegische Makrosoziologe Stein Rokkan¹¹ entwickelt hatte. Dieses Modell zeichnet sich zwar durch verhältnismäßig hohe Komplexität aus, aber durch ebenso große schematische Klarheit. Rokkan erarbeitete das Schema im Zuge seiner vergleichenden Untersuchung der Unterschiede europäischer Nationalstaatsintegrationen und ihrer Auswirkungen auf die Gestaltung des jeweiligen politischen Systems. Durch die Genauigkeit seiner Untersuchungen und die Vielfältigkeit der Beispiele besticht sein Modell nicht nur durch eine gute Vergleichbarkeit, sondern auch durch eine hohe Aussagekraft solcher Vergleiche. Die Besonderheiten der Nationalstaatsbildung an der Peripherie des Weltsystems können so im strukturellen Vergleich deutlich gemacht werden.

Auch für Rokkan (2000) beginnt jede Untersuchung eines politischen Interaktionsprozesses mit einer Betrachtung der „Struktur des Raumes“, in dem sie sich vollziehen. Hier stellt er in Hinblick auf die Vorbedingungen der europäischen Nationalstaatsbildung, dem Weltsystem-Ansatz ähnlich, die Existenz von Zentren und Peripherien fest, wobei sich die Zentren nach dem Gesellschaftsmodell von Talcott Parsons in militärisch-administrative, ökonomische und kulturelle Zentren unterteilen. Fallen alle diese Zentren zusammen, spricht er von einer „monokephalen“, liegen sie auseinander, von einer „polykephalen“ Struktur. Die Peripherie definiert sich in diesem Modell als „in einer Position der Abhängigkeit“ befindlich, „mit nur

¹¹ Der überwiegende Teil von Rokkans Arbeiten erschien während der 1970er und 1980er Jahre. Das verstreut in zahlreichen und zum Teil überschneidenden Artikeln vorliegende Werk Rokkans wurde erst posthum von Peter Flora zusammengetragen und zu einem Gesamtband editiert, der im Jahr 1999 in englischer und 2000 schließlich in deutscher Sprache veröffentlicht wurde (vgl. Rokkan 2000).

geringer Kontrolle über ihr Schicksal und mit nur minimalen Ressourcen zur Verteidigung ihrer Eigenständigkeit gegen Druck von außen.“

Jeder nationalstaatliche Integrationsprozess beginnt ursprünglich in Akten der „grenzüberschreitenden Transaktionen und Grenzkontrollen“, wobei dabei wieder nach Parsons militärisch-administrative, ökonomische und kulturelle Akte unterschieden werden. Hier liegt es nun auf der Hand, dass monokephale Strukturen bessere Voraussetzungen für eine umfassende Integration peripherer Gebiete haben, während Peripherien, die von polykephalen Strukturen integriert werden, durchaus in der Lage sein können, sich auf verschiedenen Ebenen der Abhängigkeit vom Zentrum zu entziehen.

Zur grundsätzlichen Aufrechterhaltung und Weiterführung eines so entstandenen Integrationsprozesses bedarf es seitens der Zentren verschiedener Voraussetzungen, die Rokkan entlang der vier Grundelemente Wirtschaft – Kultur – Recht – Physischer Zwang (die letzten beiden bilden die Ausdifferenzierung des militärisch-administrativen Komplexes) zusammenfasst, wie das Schema in Abbildung 2 verdeutlicht.

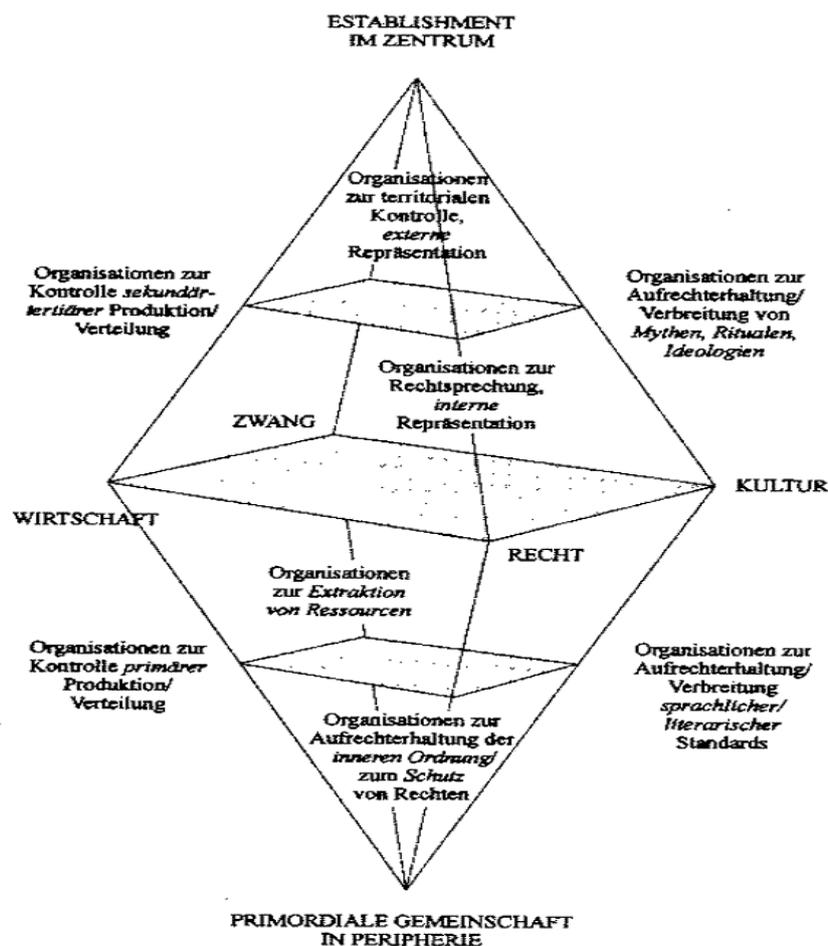


Abb. 2: Gitternetz der Dimensionen nach Rokkan (2000:156)

Durch die Verbindung dieses an Parsons orientierten Integrationsmodells mit den Annahmen Hirschmanns zu den Schlüsselvariablen von Systembildung¹² gelangt Rokkan zu einem Phasenschema, das die Nationalstaatsbildung kennzeichnet und speziell für das Verständnis der Unterschiedlichkeit der Prozesse an der Peripherie des Weltsystems von großer Bedeutung ist. Dieses Phasenschema charakterisiert die Entwicklung der *loyalty*-Variablen im Rahmen der funktionalen Segmente der staatlichen Integration, die nach dem erfolgten Anstoß des Prozesses über *voice*-Variablen den *exit*-Variablen, die in ihrer Klassifizierung der Unterschiedlichkeit zwischen Zentren und Peripherien einen potenziellen Abbruch des Integrationsprozesses beinhalten, entgegenstehen.

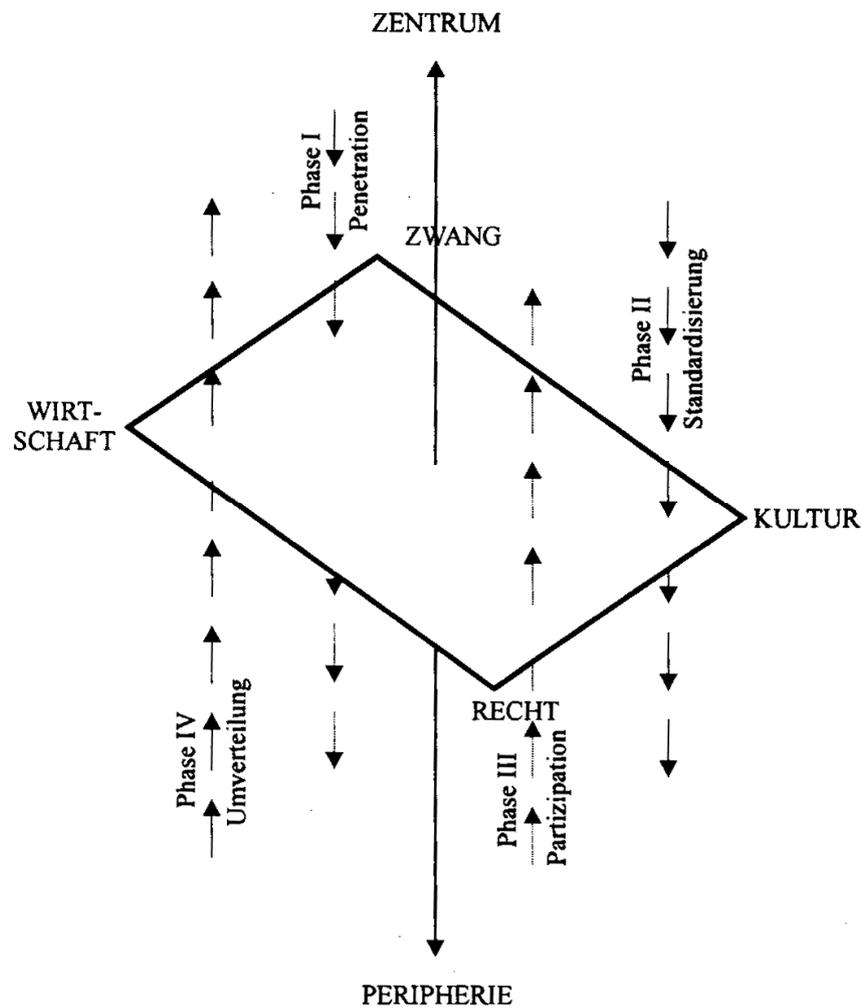


Abb. 3: Lokalisierung der vier Phasen nach Rokkan (2000:167)

¹² Hirschmann unterscheidet hier zwischen Entry-, Voice-, Loyalty- und Exit-Variablen, vgl. dazu Rokkan 2000:130f., zur Anwendung auf das Systemmodell S.159. Er bezieht sich dabei auf Albert Hirschmanns Werk „Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States“, erschienen 1970 bei Harvard University Press.

Gemäß diesem Schema sind die Phasen I und II durch Prozesse der direkten Penetration des Zentrums gekennzeichnet, während die Phasen III und IV eine „interne Umstrukturierung“ kennzeichnen, die zwar einerseits im unmittelbaren Sinn zu Lasten des Zentrums gehen, mittelbar jedoch für die Aufrechterhaltung des Systems unausweichlich sind.

Eine idealtypische Abfolge dieser Phasen findet sich „am ehesten in der Geschichte der älteren westlichen Nationen“, wobei Rokkan neben jenen Staaten, die im Westfälischen Frieden 1648 als souverän anerkannt wurden, einzig die Vereinigten Staaten als „erste unabhängige Siedlernation“ hinzufügt. Alle anderen nationalstaatlichen Integrationsprozesse, wobei die meisten davon ja unmittelbar aus einer kolonialen Situation heraus entstanden sind, hätten demnach keine Möglichkeit gehabt, diesem Schema zu entsprechen, was selbst in der bestehenden großen Unterschiedlichkeit der angesprochenen Regionen zu notwendigen, allgemein feststellbaren Defiziten führen musste.

Die Phasen II und III des Rokkan-Konzeptes, in denen sich die Nations-Bildung eigentlich vollziehen sollte, erfordern nun eine genauere Betrachtung, insbesondere weil Rokkan selbst für diese Entwicklung keine besonderen Erklärungsmodelle anbietet. Die spezifischen Muster peripherer Nationalstaatsintegration lassen sich bei Vernachlässigung des nationalen Faktors jedoch kaum begreifen, vor allem da „dieser fundamentale Widerspruch zwischen Staat und Nation im Verein mit sozioökonomischen Konfliktlagen zu einigen der hartnäckigsten und gewaltintensivsten Bürgerkriege der letzten Jahrzehnte geführt“ hat (Matthies 1993:364).

Im Zusammenhang mit der Frage des Nation-Building stellt sich zunächst die Frage nach dem Gegenstand, die sich insofern verkompliziert, als eine Definitionsmöglichkeit für den Begriff „*Nation*“ weitgehend ausgeschlossen wird (Hobsbawm 1996:11ff.). Allenfalls beruhe die zugrunde gelegte Ideologie des Nationalismus „auf der Annahme, dass soziale Bindung von kultureller Übereinstimmung“ abhängt (Gellner 1999:17), was zwar für den subjektiven Prozess der Nationenbildung bedeutsam, für seine objektive Erklärung aber wenig hilfreich ist. Insbesondere da dieser Konzeption, in stärkerem Maß von klassischen Ansätzen¹³ vertreten, beispielsweise von Etienne Balibar eine klare Absage erteilt wird: „Keine Nation besitzt eine ethnische Basis, was bedeutet, dass der Nationalismus nicht als Ethnozentrismus definiert werden kann, es sei denn genau im Sinn der Schaffung einer fiktiven Ethnizität“

¹³ Vgl. etwa die Bemerkung von Karl Deutsch in „*Nationenbildung – Nationalstaat – Integration*“ im Jahr 1966: „*Eine Nation ist ein Volk im Besitze eines Staates.*“ (zitiert nach Weidinger 2002:23). Polemisch formuliert könnte man sagen, es verhält sich genau umgekehrt: eine Nation ist ein Staat im Besitz (der Konstruktion) eines Volkes.

(Balibar 1990a:63). Zugleich muss in diesem Zusammenhang Lothar Brock (2001:2) zugestimmt werden, dass gerade die Kategorie der Ethnizität – meistens aufgrund ihres offensichtlich konstruierten Charakters – in der kritischen Analyse von Krisenprozessen nationalstaatlicher Integration tendenziell vernachlässigt wird.

Eine Annäherung an die verschiedenen Schlüsselfaktoren der Nationsentwicklung kann aber immer nur über die Auseinandersetzung mit der spezifischen Geschichte eines Nationsbildungs-Prozesses erfolgen (vgl. Hobsbawm 1996:15f.). Aus diesen historischen Betrachtungen lassen sich Merkmale ableiten, die für das Nation-Building in Europa, darüber hinaus jedoch auch im globalen Rahmen relevant sind. Im Mittelpunkt vieler der unterschiedlichen Ansätze steht dabei der Zusammenhang mit der Industrialisierung, die Gellner in Europa als ökonomischen Auslöser des Prozesses betrachtet (vgl. Gellner 1999:49ff).

Es benötigt allerdings auch spezielle Prozesse auf politischer und kultureller Ebene, die die Herstellung einer „*imagined community*“ (Anderson 1998:14) erst ermöglichen. Neben der Religion, speziell im Zusammenhang mit ethnischen Faktoren (Hobsbawm 1996:83f.), werden zur Erklärung Prozesse wie die Einführung von Schriftsprachen in Verbindung mit dem beginnenden Schulwesen (ebda:76, speziell am Beispiel Indonesien: Anderson 1998:115) auf kultureller Ebene sowie die Entwicklung eines modernen Staatswesens mit entsprechenden Bürgerpflichten (Hobsbawm 1996:97f., Gellner 1999:126) – also die eigentliche Phase III des Rokkan-Konzeptes – auf politischer Ebene herangezogen.

Eine besondere Rolle kommt in diesem Zusammenhang der beginnenden demokratischen Mitbestimmung zu, die historisch als entscheidender Faktor im Identifikationswechsel von feudalen Loyalitäten zur politischen Nation betrachtet werden können. Hobsbawm vermutet in diesem Zusammenhang sogar, dass „der bloße Akt der Demokratisierung von Politik, das heißt die Verwandlung von Untertanen in Bürger, ein populistisches Bewusstsein [erzeugt], das sich in mancher Hinsicht von einem nationalen oder gar chauvinistischen Patriotismus kaum unterscheiden lässt [...]“ (Hobsbawm 1996:106). Eine Feststellung, die gerade in Zusammenhang mit den entwicklungspolitischen Demokratisierungsbemühungen von besonderer Bedeutung ist. Jedenfalls führen all diese Entwicklungen zu jener irrationalen Situation, die Benedict Anderson mit dem Begriff der „*guaranteed national Goodness*“ (Anderson 2004:360) beschrieben hat, also der quasi-automatischen positiven Wahrnehmung des „eigenen“ Staates durch die jeweilige Bevölkerung.

Besonderheiten peripherer Nationalstaatsentwicklung – der State-in-Society-Approach

Grundsätzlich muss Charles Tilly Recht gegeben werden, dass sich staatliche Integration in jeweils sehr unterschiedlicher Ausprägung vollzieht und sich die Prozesse der Staatsbildung in den Peripherien zunehmend differenzieren (Tilly 1994:195ff.). Diese Erkenntnis gilt es auch im Verlauf der folgenden Verallgemeinerungen präsent zu halten, da endgültige Schlüsse im Hinblick auf die Besonderheiten peripherer Staatsbildungen nur im Zuge einer weit reichenden vergleichenden Analyse gezogen werden könnten, die bislang nicht vorliegt. So müssen sich die folgenden Ausführungen auf Einzelanalysen und theoretische Annahmen beschränken, für die aber zumindest gilt, dass sie einen Orientierungspunkt für anschließende konkrete Untersuchungen bieten können.

Weitgehend unbestritten ist, dass der Kolonialismus schwerwiegende Folgen für die Nationalstaatsentwicklung an der Peripherie hinterlassen hat. Auf gesellschaftlicher Ebene ist dies vor allem durch den Prozess der „Ausschließung der ‚eingeborenen‘ Bevölkerungen bei der Kolonisierung“ (Balibar 1990a:55) bedingt. Diese Ausschließung hatte zwei sehr unterschiedliche Konsequenzen.

Zunächst führte die Entkolonialisierung, bedingt durch gezielt vom Kolonialismus gesetzte Grenzziehungen nach dem Prinzip „divide et impera“ und die strukturellen Verformungen, die durch die Anbindung an die Ökonomie der Kolonialstaaten hervorgerufen worden waren (vgl. Opitz 1993:381), zu schwerwiegenden Einschränkungen im Prozess der Staatswerdung. Während der neue Staat also gezwungen war, einen nationalen Integrationsprozess zu durchlaufen, wurde er zugleich durch hegemonial wirkende Regulierungsmechanismen des Weltsystems stark eingeschränkt. Eine beliebte Methode der Zentren, diese asymmetrischen Wirkungen in ihrem Interesse zu vertiefen, waren (und sind) die so genannten Strukturanpassungen, die zumeist nichts anderes bedeuteten als die „Durchstaatlichung der Peripherien durch Eliten der Zentren“ (Dietrich 1998:28).¹⁴

Die Zwickmühle zwischen der durch einen durch die Moderne ausgelösten strukturellen Formzwang bedingten Notwendigkeit zur Nationalstaatsbildung und den von den Zentren aus wirkenden Gegenteilstendenzen lösten die staatlichen Strukturen durch Klientelismus und spezifische Ausschlusspraktiken. Dies hatte allerdings wiederum eine „absence of genuine legitimacy“ (Douma 2003a:180) zur Folge. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist die Rolle der UNO, die durch ihre interne Strukturierung als globale Vereinigung aller Nationalstaaten diesen Formzwang materialisierte (vgl. Holsti 1996:73ff.). Bis heute ist die Aufnahme

¹⁴ Interessanterweise geht der Prozess der Entkolonialisierung zeitlich mit der Erfindung des Konzeptes „*Unterentwicklung*“ einher (vgl. Esteva 2003:6).

in die UNO ein wesentliches Kriterium für die Anerkennung einer politischen Struktur als Staat. Kalevi Holsti (1996:79) sieht als Konsequenz eine Einschränkung der nicht nur denk-, sondern auch durchsetzbaren Formen politischer Repräsentation: „The heterogeneity of political forms that had existed throughout man's organized history has now been reduced to a single form.“

Demgegenüber stand ein oftmals schon in der Periode der Kolonisierung entwickelter anti-zentralistischer Nationalismus (vgl. Anderson 1998:120f.), der zumindest anfangs auf politischer Ebene für den Prozess der Entkolonialisierung verantwortlich zeichnete und in der direkten Konfrontation mit externen Kräften einen progressiven, emanzipatorischen Charakter annehmen konnte. Nach errungener nationaler Unabhängigkeit verwandelte sich dieser Nationalismus allerdings in ein Instrument der nationalen Eliten, sei es der nationalen Bourgeoisie in hauptsächlich der Semi-Peripherie zuzurechnenden durchkapitalisierten Gesellschaften, sei es in der Hand von Klientelgruppen in peripheren Regionen, die Patricio Abinales unter dem von Joel Migdal geprägten Begriff „*Strongmen*“ zusammenfasst (Abinales 1998:105). Dies resultierte in einem strukturell schwachen Staat, dessen „capacity is defined by an exchange between state and society, through the mediations of regional and local Strongmen“ (Abinales 2000:183).

Die strukturelle Schwäche der peripheren Staatsstrukturen resultiert also aus dem Zusammentreffen der Interventionspolitik der Zentren, die einen schwachen Staat zum Zwecke einer effizienten postkolonialen Klientelpolitik zum Ziel hatten (vgl. Shannon 1996:108), mit dem Interesse nationaler Eliten, für die ein schwacher Staat – allerdings verknüpft mit einem diffusen Nationalismus¹⁵ – Voraussetzung für die Durchsetzung ihrer ökonomischen und politischen Interessen war.

Die Unmöglichkeit, traditionelle Eliten im Zuge der Entkolonialisierung anzugreifen und so die Voraussetzung für einen perspektivisch erfolgreichen Staatsbildungsprozess zu schaffen, ist nach dem Rokkanschen Konzept durch das Zusammenfallen aller vier Phasen nationalstaatlicher Integration zu erklären, wobei zugleich die Ressourcen, die ermöglichen hätten können, durch eine breite Streuung von staatlichen Zuwendungen – also einer primären Ansteuerung von Phase IV – Zeit gewissermaßen einzukaufen, im Regelfall nicht vorhanden waren.¹⁶ „Die Entwicklungen ließen ihnen wenig oder gar keine Zeit, auch nur temporäre

¹⁵ Dieser Nationalismus kann sich durchaus staats skeptisch äußern, etwa im Sinne einer Ablehnung der korrupten und unfähigen Führung eines ansonsten hervorragenden Landes.

¹⁶ Die Ausnahme der Regel bilden die ölreichen Rentierstaaten, wobei dieser Prozess des Erkaufens eines staatlichen Integrationsprozesses auch da nur sehr eingeschränkt funktionierte. Einerseits wurden in den meisten Fällen die traditionellen Herrschaftsstrukturen direkt in den Nationalstaat übernommen, andererseits scheint sich ein nachhaltiger Erfolg selbst hier nur in kleinen Rentierökonomien abzuzeichnen.

institutionelle Lösungen für die Herausforderungen zu finden, bevor sie schon wieder gezwungen waren, mit den nächsten fertig zu werden“ (Rokkan 2000:169).

So kann gesagt werden, dass es den Eliten in der Staatsbildung in der Tendenz nicht gelang, die verschiedenen Stränge der politischen Systeme auf dem gegebenen Territorium potenzieller Staatlichkeit hinter einem ideologischen Interesse zu bündeln. In der Folge entwickelten sich Wirkungen, die potenziell im Rahmen politischer Partizipation als *loyalty*-Variablen funktionieren hätten sollen, in Richtung einer Auflösung des Systems.¹⁷

Welche Form der periphere Staat schließlich annimmt, ist primär von taktischen Erfordernissen zur Interessensdurchsetzung bestimmt. So kann man weder die Form einer (Militär-) Diktatur als Ausdruck eines starken Staates werten¹⁸ noch die einer Demokratie als Ausdruck fortgeschrittener gesellschaftlicher Partizipation verstehen. Der aktuell feststellbare internationale Trend zur Forcierung von Demokratien auf internationaler Ebene (primär feststellbar an veränderten Schwerpunktlegungen in der US-Außenpolitik) ist somit nicht als Neuentdeckung politischer Wertmaßstäbe zu interpretieren, sondern aus der schlichten Erkenntnis, dass die Demokratie als Staatsform in der Peripherie in der gegenwärtigen Periode tendenziell besser geeignet ist, die Interessenslagen der Zentren mit denjenigen der peripheren Eliten übereinzustimmen und so die optimalen Synergien zur Wirkung zu bringen.

Zu diesem Schluss kommt auch William Robinson in einer fünf Staaten¹⁹ umfassenden vergleichenden Studie (Robinson 1996)²⁰, die den Wechsel der US-Außenpolitik von der Forcierung diktatorischer zu derjenigen demokratischer System analysiert. Er fasst die dadurch entstehenden Systeme in einer kritischen Rezeption des von Robert Dahl geprägten Begriffes Polyarchie zusammen: „Polyarchy refers to a system in which a small group actually rules and mass participation in decision-making is confined to leadership choice in elections carefully managed by competing elites“ (ebda:49).

¹⁷ Offenbar hängt die Ausprägung der *exit*-Prozesse in peripheren Systemen mit deren ökonomischer und politischer Verortung im Vergleich mit den Zentralregionen des Weltsystems – wie auch mit der jeweiligen aktuellen Gesamtkonfiguration des Systems – zusammen.

¹⁸ Es beweist eher, dass ein politisierter militärischer Apparat in strukturell schwachen Staaten immer eine Rolle spielt (zu den historischen Bedingungen und Beispielen vgl. Tilly 1994:192ff.)

¹⁹ Philippinen, Chile, Nicaragua, Südafrika und Haiti, dazu werden auch die Entwicklungen in Osteuropa miteinbezogen.

²⁰ William I. Robinsons Studie kann als eine der Schlüsselarbeiten zum Paradigmenwechsel in der US-Außenpolitik Ende der 80er-/Anfang der 90er-Jahre bezeichnet werden.

Zugleich wird über den damit eingeführten Demokratie-Diskurs²¹ die Verankerung einer Universalkultur im Rahmen des globalen Systems vorangetrieben, was letztendlich immer dazu dient, die strategischen Interessen des Zentrums gegenüber peripheren und semi-peripheren Strukturen zu stärken (vgl. Wallerstein 1986:520). Laut Wallerstein „the claims of universality have been strongest among the dominant bourgeoisies located in the core states“ (Wallerstein 1997a:156). Eine solche Verankerung (die sich etwa auch am Menschenrechts-Diskurs festmachen lässt) trägt wesentlich zur politisch-ideologischen Reproduktion des Gesamtsystems bei und ist Ausdruck seiner Widersprüchlichkeiten (vgl. Wallerstein 2000:275f.). Über den Umweg von Demokratie- und Governance-Diskursen kann dieser Universalismus im Übrigen durchaus mit einer konkreten Forcierung regionalistischer Prozesse wie etwa Autonomiebestrebungen einhergehen.²²

Letztendlich gelang es den peripheren Eliten also nicht, einen durch den Kolonialismus vorbereiteten und durch die Dekolonisierung angestoßenen staatlichen Integrationsprozess mit dem oftmals vorhandenen Bonus des Befreiungsnationalismus zu verknüpfen und in einen erfolgreichen Prozess der Nationsbildung überzuleiten. Zwar reicht die bestehende Verankerung einer nationalistischen Ideologie innerhalb des staatlich kontrollierten Territoriums zumeist aus, um internationale oder interne ökonomische Interessen durchzusetzen, ohne das Bestehen der gesamten Struktur zu riskieren, letztendlich konnte aber keine erfolgreiche nationalstaatliche Integration durchlaufen werden. „The state in these societies often looks today like some kind of specialized coercive apparatus or private business venture“ (Nandy 1992:264).

Statt sich nun solchen Prozessen mit eurozentristischen Forschungsschemata zu nähern, ist es notwendig, Untersuchungskonzepte zu entwickeln, die in der Lage sind, diese komplexen Problemlagen zumindest insoweit einzufangen, dass einerseits die regionalen und lokalen Spezifika Berücksichtigung finden, andererseits aber eine Vergleichbarkeit gewährleistet

²¹ Dieser Diskurs wird über Debatten wie Korruption, Wahlbetrug oder politische Verantwortlichkeit - also anhand real bestehender Probleme in Polyarchien - immer am Leben erhalten. Es ist eine paradoxe Situation, dass selbst die Diskussion und Anprangerung bestehender Missstände somit in Bahnen verläuft, die den ideologischen Interessenslagen der Zentren wie auch der lokalen Eliten entsprechen.

²² Wie der jüngste Wahlerfolg der Hamas in den palästinensischen Autonomiegebieten zeigt, zwingt dieser Diskurs die Zentralmächte mitunter auch in paradoxe Situationen, wenn mit Demokratie-Argumenten demokratisch erzielte Wahlergebnisse unterlaufen werden. Schon in Bosnien wurde ein demokratischer Prozess, die rechtlich legale Absetzung der damaligen Präsidentin Plavsic durch das Parlament 1997, von der Internationalen Gemeinschaft annulliert – paradoxerweise wurde die zu dieser Zeit gestützte Plavsic durch einen von eben dieser Internationalen Gemeinschaft installierten Gerichtshof für Ereignisse, die vor ihrer Absetzung lagen, zu einer langen Gefängnisstrafe verurteilt. In Ruanda wird der Einführung eines demokratischen Systems Mitverantwortung an der sich danach entspinneenden Tragödie zugeschrieben (vgl. Söderberg&Ohlson 2003:29).

bleibt. Joel Migdal (1988; 2001)²³ hat mit seinem über einen Zeitraum von fast zwei Jahrzehnten entwickelten „State-in-Society-Approach“ einen Ansatz geschaffen, der genau das anstrebt.

Migdal zeigt in seinen Arbeiten, dass in solchen peripheren Regionen so genannten „*Strongmen*“ eine Schlüsselrolle zukommt. In den meisten Fällen haben sie sich bereits in der kolonialen Phase als lokale ökonomische, soziale und politische Schlüsselfiguren etabliert, oder sie haben derartige Positionen traditionellerweise inne. In jedem Fall stellen sie einen entscheidenden Widerstand gegen den neuen Staat in seinem Drang nach Penetration (der Phase I des Rokkan-Schemas) dar. Diese Penetration werde behindert „from the resistance posed by chiefs, landlords, bosses, rich peasants, clan leaders, za'im, effendis, aghas, caciques, kulaks – for convenience, 'Strongmen' – through their various social organizations“ (Migdal 1988:33).

Die postkoloniale Situation bietet für die Strongmen neue Möglichkeiten: „Now, through their ties to foreign entrepreneurs, the Strongmen could freeze the social structure with themselves at the top. The new resources available to them could be used to solidify their positions as powerbrokers to the population and to limit the ambitions and autonomy of the indigenous state.“ (ebda:95). Andererseits hatten schon die Kolonialmächte eine Strategie der Kooptierung eingesetzt, die die Funktion der Strongmen als lokale Powerbroker festigte. Diese Kooptierung wurde in vielen Fällen von den neuen postkolonialen Staaten fortgesetzt, zunächst aus dem nahe liegenden Grund, dass die zur Verfügung stehenden Machtmittel für ein Aushebeln der lokal bestehenden politischen und gesellschaftlichen Systeme nicht ausreichten.²⁴

Speziell in den peripheren Regionen des postkolonialen, und damit zumeist auf welt-systemischer Ebene selbst peripheren Staates, in denen die Phase der Penetration – wenn überhaupt – nur unvollständig funktionierte und die nächstfolgenden Phasen (Standardisierung, Partizipation) höchstens formell eingeleitet waren, entwickelt sich so ein spezielles, lokal äußerst unterschiedliches Gefüge. Während in den peripheren Regionen ein „Triangle

²³ Joel Migdal ist derzeit Professor an der Henry M. Jackson School of International Studies der University of Washington. Sein Studium absolvierte er in Harvard bei Samuel Huntington, der ihn wesentlich beeinflusst hat (vgl. Migdal 2001:7f.). Im Gegensatz zu seinem Doktorvater lehnt er nicht nur vereinfachte „Civilization“-Modelle ab, sondern auch die von Huntington behauptete Überlegenheit des Westens (vgl. Huntington 2003:305ff.). Er teilt allerdings Huntingtons Skepsis gegenüber der globalen Anwendbarkeit westlicher sozialer und politischer Modelle.

²⁴ Dieser Prozess nimmt in zahlreichen Fällen noch viel extremere Formen an: „In practice, many Strongmen have captured parts of states. They have succeeded in having themselves or their family members placed in official state positions to ensure the allocation of resources according to their rules, rather than the rules propounded in the rhetoric and policy statements generated in the capital city of those put forth by a strong implementor.“(Migdal 2001:91).

of Accommodation“ zwischen den „implementors“ der staatlichen Bürokratie, lokalen politischen Kräften und Strongmen, von denen keiner eine nachhaltige Dominanzposition einnehmen kann, entsteht (ebda:252ff.)²⁵, muss auch der Zentralstaat Maßnahmen setzen, um mit seiner geringen Einflussmöglichkeit, speziell gegenüber verschiedenen regionalen Zentren, umzugehen. Migdal hebt aus seinen vergleichenden Analysen drei hauptsächliche Modi der „politics of survival“ hervor, die für die Führung des Staates nach der Übernahme der Regierungsgewalt auf der Tagesordnung stehen (ebda:213ff.): den „big shuffle“, die „nonmerit appointments“ und, als eine zugleich simple und wirksame Taktik: „dirty tricks“.

Der „big shuffle“ ist ein schlüssiger Mechanismus. Durch den permanenten und in regelmäßigen Abständen erfolgenden Austausch von VerantwortungsträgerInnen soll die Bildung und Etablierung konkurrenzierender Cliques in der Staatsbürokratie verhindert werden. Auch die „nonmerit appointments“ sind eine bekannte Vorgangsweise, sie spielen sich hauptsächlich auf drei Ebenen ab: Ernennungen nach persönlicher oder familiärer Loyalität, nach gezielter Kooptierung von potenzieller Konkurrenz²⁶, und schließlich das „ethnic bargaining“. „Dirty tricks“ sind selbsterklärend: Nutzen alle anderen Maßnahmen nichts, werden unsaubere Methoden angewandt, um Konkurrenz aus dem Weg zu schaffen.²⁷

Gerade in Hinblick auf eine Stärkung demokratischer Strukturen im Kontext schwacher Staatlichkeit bekommt Entwicklungspolitik eine wesentliche Funktion. Dies gilt speziell bei zivilen Interventionen in bewaffnete Konflikte, die zumeist Ausdruck dafür sind, dass der periphere Staat mit seinen angewandten Kooptierungsstrategien gescheitert ist und in der Folge die Austragung der verschiedenen Interessenskonflikte gewaltsame Formen angenommen hat. In diesem Zusammenhang muss davon ausgegangen werden, dass die primäre Zielsetzung entwicklungspolitischen Handelns – abgesehen von den Postulaten – in der Herstellung einer zumindest prekären staatlichen Hegemonie liegt, die ja im Zuge interner gewaltsamer Konflikte, also jener spezifischen Bedingungen, mit denen sich die vorliegende Studie befasst, in der einen oder anderen Weise zusammengebrochen ist.

²⁵ Dieser Modus des „Triangle of Accommodation“ in den Peripherien und Sub-Zentren hat wesentliche Wirkungen auf den Zentralstaat: „The Triangle of Accommodation, with all its bargaining and trade-offs, has had as debilitating an effect on state strength as the politics of survival. Accommodation at the local and regional level has stemmed indirectly from the fragmentation of society and the dilemma such fragmentation imposed on state leaders. Its impact has been to bring the political process full cycle, for the Triangle of Accommodation results in an allocation of state resources that reinforces societal fragmentation.“ (Migdal 1988:256).

²⁶ Hier wird, so Migdal, Korruption auch oftmals als gezieltes Mittel eingesetzt. Zuerst wird ein/e potenzielle/r KonkurrentIn in eine Position gehievt, dann in der einen oder anderen Form nachweisbar korrumpiert und schließlich damit unter Druck gesetzt, indem ihm/ihr mit Aufdeckung gedroht wird.

²⁷ Eine weitere mögliche Alternativstrategie wäre, nichtstaatliche soziale Organisationsformen unmittelbar in staatliche Agenturen zu transformieren (vgl. Migdal 1988:229ff.). Dies birgt jedoch auf längere Sicht das immanente Risiko des Regimesturzes in sich.

Eine solche Herstellung staatlicher Hegemonie – oder, um es mit einem anderen Begriff auszudrücken, staatlicher Legitimität – setzt freilich umfassende Schritte voraus, die schwerwiegende Maßnahmen in allen Phasen der staatlichen Entwicklung enthalten müssten. Die reflektierten wissenschaftlichen Beiträge zur Analyse schwacher Staatlichkeit fassen diese Notwendigkeiten in einer einfachen Formel zusammen: alles, was schwache Staaten brauchten, um starke Staaten zu werden, wäre ein starker Staat (vgl. Holsti 1996:117).

Eigentlich sollte es angesichts der bisherigen Feststellungen ins Auge stechen, dass sich mit einer solchen Aufgabe nicht nur Entwicklungspolitik überheben muss. Es handelt sich um eine faktisch nicht zu bewältigende Herausforderung, selbst wenn von optimalen Interventionsbedingungen der Zentren (von übereinstimmender Interessenslage über die vollständige politische Kohärenz bis hin zur Ausschöpfung aller möglichen Ressourcen) ausgegangen werden könnte.

Zumindest ist die Notwendigkeit deutlich aufgezeigt, der Problemstellung der spezifischen Bedingungen peripherer Staatlichkeit, und damit dem Grundverständnis vom peripheren Staat als *einem* sozialen Organisationsmechanismus unter mehreren, verstärktes Augenmerk zu widmen. Dies ist auch das Grundpostulat des Migdalschen „*State-in-Society*“-Ansatzes, der einem Weberschen Staatsverständnis ein entlang der Kategorien „images“ und „practices“ differenziertes Bild entgegensetzt (Migdal 2001:16). Migdals damit einhergehende Forderung, bei Studien, die sich in der einen oder anderen Weise mit dem Problem befassen, die Makro- und Mikro-Ebene effektiv zu verknüpfen, um damit Einseitigkeiten zu vermeiden (ebda:37), wurde folglich zu einem der grundlegenden Ansatzpunkte der Studie.

3. Zur Entstehung der Verbindung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik

Die eingangs gemachten Bemerkungen haben bereits deutlich gezeigt, dass der Kanon entwicklungspolitischer Aufgabenstellungen durch den Komplex von Sicherheit in den letzten Jahren nicht nur erweitert, sondern auch in einigen seiner Grundkonstanten merklich verändert wurde. Der folgende Abschnitt soll einen Überblick über diesen Prozess geben – einerseits in einem Blick auf den historischen Ablauf über die „Karriere“ des Themas im entwicklungspolitischen Feld, andererseits durch eine Einbettung dieser Entwicklung in einen breiteren historischen Kontext. Dieser Zusammenhang soll nicht nur auf entwicklungspolitischer Seite hergestellt werden, sondern muss auch die spezifischen Ausgangsbedingungen der sicherheitspolitischen Seite herausarbeiten, um die Bedingungen, die den neuen entwicklungspolitischen Aufgabenstellungen den Weg bereitet haben, in ihrer ganzen Dimension zu verstehen.

EZA als sicherheitspolitisches Programm – der Prozess der Problematisierung

Die Veränderung entwicklungspolitischer Aufgabenstellungen ist in der europäischen Debatte seit Mitte der 1990er Jahre feststellbar. Vor dem Hintergrund der zu diesem Zeitpunkt gerade aktuellen Aufarbeitung der Tragödien in Jugoslawien, Ruanda und Somalia, die die entwicklungspolitische Szene in der ersten Hälfte des Jahrzehnts erschüttert hatten, forderte etwa Volker Matthies (1995b:20), dass Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung eine „neue Aufgabe von Entwicklungspolitik“ sein sollten.

Natürlich ist Entwicklungspolitik geschichtlich immer auch unter sicherheitspolitischen Aspekten eingesetzt worden, wenn auch von den verschiedenen Akteuren in sehr unterschiedlicher Weise. Während die USA schon in ihrem ersten explizit entwicklungspolitischen Programm – dem Marshall-Plan – starke Kohärenz mit dem sicherheitspolitischen Bereich erkennen ließen (bis heute ist die *National Security Strategy* eines der entscheidenden Leitdokumente für die Tätigkeit von USAID), wurde dies von europäischer Seite nicht so explizit formuliert. Es besteht jedoch kein Zweifel daran, dass gerade die ehemaligen Kolonialmächte – unter dem Begriff des „wohl verstandenen Eigeninteresses“ – Entwicklungspolitik nicht nur im Sinne ihrer ökonomischen Interessen einsetzten, sondern auch als, wenn auch indirektes, sicherheitspolitisches Instrument verstanden.

Dennoch bedeutet die Neudefinition der sicherheitspolitischen Herausforderungen im entwicklungspolitischen Bereich in den 1990er Jahren einen Bruch mit den bisherigen Herangehensweisen, und zwar auf beiden Seiten des Atlantiks. Dies zeigt sich vor allem daran, dass in der seit den 1980er Jahren kontinuierlich laufenden entwicklungspolitischen Neuausrichtungsdebatte Argumente vorgebracht und Dinge vorgeschlagen wurden, die ein Jahrzehnt davor in dieser Form noch nicht sagbar gewesen wären.

Der Beginn der spezifischen Debatte zur Thematik kann mit dem Aufkommen des Begriffes der „*Good Governance*“ festgestellt werden (vgl. Fuster 1998). Erstmals wurde dieser Terminus im Westafrika-Bericht der Weltbank von 1989 verwendet, allerdings wurde er angesichts des Politikverbotes der Weltbank in einem primär technokratischen Sinn interpretiert. Dennoch bedeutete er mit seinem letztlich nicht zu leugnenden politischen Charakter einen Bruch mit dem bisherigen Ansatz der Weltbank, der die Regierungs- und Verwaltungsebene in den Empfängerstaaten weitgehend ignoriert hatte. Die Sprengkraft, die der Begriff beinhaltete, zeigte sich daran, dass er schnell auch von bilateralen Gebern aufgegriffen wurde und zum dominanten entwicklungspolitischen Begriff der ersten Hälfte der 1990er Jahre avancierte. Im Zuge dessen wurde er durch Verknüpfungen mit Thematiken wie Demokratisierung und Menschenrechten zunehmend politisiert.

Danach waren es vor allem die Vereinten Nationen, die durch Schlüsseldokumente, die sich vor allem auf die gerade aktuell werdenden so genannten „humanitären Interventionen“ (vgl. Debiel&Nuscheler 1996) bezogen, zur Forcierung der Debatte beitrugen: zunächst im Jahr 1992 mit dem Report „*An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*“ (Boutros-Ghali 1992), und später mit dem vom UNDP vorgelegten programmatischen Human Development Report 1994 (UNDP 1994), der auf der Suche nach einem den neu problematisierten humanitären Problemstellungen entsprechenden Konzept den Begriff „*Human Security*“ in die Diskussion einführte. Letztendlich ging es in den Bemühungen der UNO darum, ein Rahmenkonzept für humanitäre Interventionen zu entwickeln, die nicht nur auf kurzfristige militärische Schläge Bezug nahm, sondern demgegenüber die langfristige und zivile Komponente einarbeitete.

Die entwicklungspolitische Diskussion im EU-Raum war Mitte der 1990er Jahre von den gleichen Problemstellungen getragen: eben den Katastrophen von Ruanda und Jugoslawien, und dem Scheitern der humanitären Intervention in Somalia. Ruanda wurde dabei als Paradebeispiel für eine Praxis erkannt, die nicht nur die lokalen und regionalen Probleme mangelhaft reflektiert, sondern durch die gesetzten Interventionsschritte sogar noch verschärft hätte. Im Selbstverständnis der europäischen Entwicklungspolitik wäre dies als „Schock“ wahrgenommen worden (vgl. Mehler&Ribaux 2000:20, Klingebiel 2001:2, Ropers 2002:14 oder Brock et al. 2003:20f. für die deutsche Diskussion).

In der Folge wurden auf Antrieb speziell der skandinavischen Länder und der Niederlande (vgl. Mehler&Ribaux 2000:41) im Jahr 1997 die bis heute (nach einer Überarbeitung 2001) geltenden Guidelines des Development Assistance Committee (DAC) der OECD, „*Helping Prevent Violent Conflict*“ (DAC 2001a), ausgearbeitet. Die Bildung von sozialdemokratisch dominierten Regierungen in Großbritannien (1997) und Deutschland (1998) trugen nicht nur in den jeweiligen Ländern, sondern auch auf gesamteuropäischer Ebene zu einer weiteren Forcierung des Themas bei.

Die 1997 formierte Blair-Regierung etwa setzte sofort entwicklungspolitische Initiativen. Zur Zentralisierung des entwicklungspolitischen Sektors, der bislang in der *Overseas Development Administration* (ODA) angesiedelt war, die in den 1970ern für einige Jahre den Status eines Ministeriums hatte und seit 1979 als funktionelle Abteilung des *Foreign and Commonwealth Office* fungierte, wurde das *Department for International Development* (DFID) gegründet. DFID bündelte alle entwicklungspolitischen Aufgaben und erarbeitete einen stringenten thematischen Fokus, der sich zwar primär auf Armutsbekämpfung (und seit 2000 die von der UNO erarbeiteten Millennium Development Goals – MDGs) konzentriert, aber auch im Sicherheitsbereich Initiativen setzte.

Mit dem Ansatzpunkt, dass Entwicklung nicht nur Voraussetzung für Frieden sei, sondern unter den Bedingungen eines bewaffneten Konflikts gar nicht stattfinden könne, wurde begonnen, in unmittelbaren sicherheitspolitischen Kernbereichen tätig zu werden. Zum inhaltlichen Schwerpunkt wurde dabei die so genannte *Security Sector Reform* (SSR). Nach ersten Schritten Ende der 1990er Jahre wurden in diesem Bereich in den letzten Jahren in Zusammenarbeit mit *Foreign Office* und dem *Ministry of Defence* gemeinsame Programmlinien erarbeitet, die heute global als richtungweisend gelten.

In Deutschland ist nach der Regierungsübernahme durch Rot-Grün unter Gerhard Schröder eine ähnliche Entwicklung zu beobachten. Zwar existierte das für Entwicklungspolitik zuständige Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) schon seit 1961, doch nach der Übernahme des ursprünglich konservativ (vor allem durch die CSU) geprägten Ministeriums (vgl. Nuscheler 1996:385ff.) durch die Sozialdemokratin Heidemarie Wieczorek-Zeul²⁸ erfolgte eine deutliche Verschiebung der Schwerpunktsetzungen. Wieczorek-Zeul stellte ihre Amtsperiode unter das Leitmotiv der „Globalen Strukturpolitik“, womit auch eine prononciert sicherheitspolitische Aufgabenstellung für Entwicklungspolitik angesprochen war.

²⁸ Der im linken SPD-Flügel beheimateten Wieczorek-Zeul war in der Periode der Koalition zwischen SPD und Grünen die Grünpolitikerin Uschi Eid als Staatssekretärin beigegeben. Auch sie hat sich mehrmals zum Thema geäußert und eine politischere Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit gefordert (vgl. Fahrenhorst 2000:55ff.). Im Gegensatz zu Wieczorek-Zeul hob sie in ihrer Argumentation weniger den Begriff der „Globalen Strukturpolitik“, als vielmehr den der „Human Security“ hervor.

Ausdrücklich waren damit nicht nur die mittelbaren Wirkungen „traditioneller“ ökonomisch und sozial orientierter Intervention gemeint, sondern die Ausdehnung auf Bereiche, die bisher der klassischen Sicherheitspolitik vorbehalten waren.

Zur Auslotung der entwicklungspolitischen Handlungsmöglichkeiten wurden wissenschaftliche Auftragsstudien erstellt (Mehler&Ribaux 2000, Ropers 2002), deren Schlussfolgerungen und Empfehlungen eindeutig in Richtung einer Ausweitung und Vertiefung des Engagements in der Thematik gingen: „Eine ‚Schmalspurlösung‘ ist [...] offensichtlich kaum angebracht. Organisationen, die sich mit dem Thema nur am Rande beschäftigen, werden kaum über die Kompetenzen verfügen, die zur Verfügung stehenden Instrumente rechtzeitig und zielgruppengerecht einzusetzen.“ (Mehler&Ribaux 2000:91).

Bereits Ende der 1990er Jahre wurde mit dem „*Zivilen Friedensdienst*“ ein erstes Instrument geschaffen, das ermöglichte, Interventionen in Krisen und bewaffnete Konflikte mit Mitteln durchzuführen, die nicht dem konventionellen Repertoire entwicklungspolitischer Intervention entsprachen (vgl. Evers 2000, BMZ 2004c). Die Initiative ging dabei nicht vom BMZ aus, sondern von privaten Akteuren, NGOs und FriedensaktivistInnen.

Im Zuge der politischen Maßnahmen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 beschloss die Bundesregierung als Sofortmaßnahme das so genannte Anti-Terrorismus-Paket ATP. Dieses Paket sah vor, dass unter anderem auch Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt wurden, um im Rahmen ihrer Möglichkeiten im zivilen Sektor der Terrorismusbekämpfung tätig zu werden. Es war dies das erste Mal in Deutschland, dass Entwicklungspolitik explizit in Verbindung mit Anti-Terrorismus-Maßnahmen gestellt wurde.

Der von Wieczorek-Zeul verwendete Begriff der „Globalen Strukturpolitik“ wurde im Jahr 2002 konkret definiert, als das BMZ die strategische Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik unter dem Titel „*Entwicklungspolitik als Baustein globaler Struktur- und Friedenspolitik*“ (BMZ 2002) ausarbeitete. Es ging dabei jedoch keineswegs darum, die bisherige Praxis zu verwerfen, sondern sie durch konfliktspezifische Maßnahmen zu ergänzen. Allerdings wurde die Arbeit unter neue Ansatzpunkte gestellt, die von Motiven der 1970er und 1980er Jahre deutlich abwichen. Schließlich wurden im Jahr 2005 die konfliktspezifischen Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als thematischer Sektor in einen strategischen Rahmen gesetzt, und zwar in einer so genannten *Sektorstrategie* für den Themenkomplex „*Krisenprävention, Konflikttransformation und Peace-Building*“ (BMZ 2005).

In Österreich ist, wenn auch in kleinerer Dimension, ein vergleichbarer Prozess in Gang. Nachdem das DAC in seiner Peer Review für Österreich im Jahr 1999 mit kritischem Unterton angemerkt hatte, dass speziell die österreichische Osthilfe von den gerade im DAC

laufenden Diskussionen zum Thema der Konfliktprävention profitieren könnte (vgl. DAC 1999:I-10), wurde mit dem Drei-Jahres-Programm 2001-2003 (vgl. BMAA 2000:6f.) der Bereich Konfliktprävention in die Zieldefinitionen der OEZA aufgenommen (und im Programm für die Jahre 2004-2006 bekräftigt; vgl. BMAA 2003). Im EZA-Gesetz von 2002 wurde diese Zieldefinition gesetzlich festgeschrieben. Eine Sektorstrategie wurde bislang noch nicht veröffentlicht, auch wenn das Jahr 2005 für entsprechende Konsultationen zwischen den beteiligten institutionellen Ebenen und die Durchführung einiger Voruntersuchungen genutzt wurde. Eine Veröffentlichung dürfte in absehbarer Zeit anstehen.

Die Europäische Union²⁹ durchläuft einen ähnlichen Prozess, wenn auch mit gewisser zeitlicher Verzögerung. Erste Ansätze sind in den AKP-Verhandlungen und der Diskussion um zivile Interventionen in Afrika Mitte der 1990er Jahre feststellbar (vgl. EC 1996). Im Jahr 2001 wurde der Themenkomplex mit der Kommunikation der EU-Kommission zum Thema der Konfliktprävention erstmals vehement forciert (EC 2001b).³⁰ Darin heißt es unter anderem: „Development policy and other co-operation programmes provide, without doubt, the most powerful instruments at the Community's disposal for treating the root causes of conflict.“ (ebda:9).

Parallel dazu kam es auch auf institutioneller Seite zu entsprechenden praktischen Maßnahmen, die sich hauptsächlich auf die Kooperation mit in diesem Bereich tätigen Forschungseinrichtungen konzentrierten. So wurde das *Conflict Prevention Network (CPN)*, unterhalten von verschiedenen ODA-Akteuren und zu diesem Zeitpunkt an der deutschen Stiftung Entwicklung und Frieden in Bonn beheimatet, mit der Ausarbeitung eines „*Practical Guide*“ beauftragt, der dem Personal sowohl in den Planungsbereichen als auch im Feld konkrete Handlungsanleitungen vermitteln sollte (Lund&Mehler 2001).

Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), die 2003 von Javier Solana ausgearbeitet wurde, erklärte Entwicklungspolitik zu einem Teil der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik (CFSP) der EU (European Union 2003:13), sprach ihr also eine explizit sicherheitspolitische Ausrichtung zu. Ein solcher Bezug ist in der Tat bemerkenswert, in eine Bewertung muss jedoch die Tatsache miteinbezogen werden, dass diese Rollenzuweisung ursächlich aus dem Aspekt der Kohärenz erfolgte (gerade auch der CFSP und ihrer Politikbereiche mit der ESDP). Die mitunter geäußerte Interpretation, die ESS würde in Richtung

²⁹ Die Entwicklungszusammenarbeit obliegt dem Aufgabenbereich der EU-Kommission und wird auch von dieser organisatorisch umgesetzt.

³⁰ Bemerkenswert ist, dass diese Kommunikation im April 2001, also vor den Anschlägen vom 11. September 2001 veröffentlicht wurde.

einer maßgeblich entwicklungspolitisch beeinflussten Wende in der Sicherheitspolitik gehen, scheint vor diesem Hintergrund übertrieben.

Auf organisatorischer Ebene fand der Themenbereich seine endgültige Etablierung mit der Einführung eines eigenen DAC-Codes, die im Juli 2005 fixiert wurde (vgl. DAC 2005b). Unter dem DAC-Code 152³¹ werden nun jene Maßnahmen zusammengefasst, die unter der Zielsetzung „*Conflict prevention and resolution, peace and security*“ gesetzt werden. Die Unterkategorien, in die der Bereich dann weiter unterteilt wird, weisen jedoch eher auf die spezifischen Schwerpunktlegungen der großen Geber, aber auch auf die Schwierigkeiten der – trotz der nun bestehenden Festlegungen – nicht beendeten Debatte um die Kriterien der ODA-Anrechenbarkeit, denn auf eine systematische Auflistung der in dem Bereich sinnvollen und erprobten Interventionsschritte hin.

So findet sich ein spezifischer Sub-Slot zu „Civilian peace-building, conflict prevention and resolution“, der so allgemein gehalten ist, dass hier mehr oder minder alle Maßnahmen hineinfallen dürften, die keinem der anderen Sub-Slots zuzurechnen sind. Diese wiederum decken jeweils spezifische Bedürfnisse ab: Der Slot zu „Post-conflict peace-building (UN)“ beispielsweise dient der spezifischen Behandlung jener Maßnahmen, die im Rahmen von UN-Peace-Building-Einsätzen geleistet werden und die daher nicht einfach als Maßnahmen zivilen Charakters – dieses Kriterium findet auch in dieser Neufassung der DAC-Codes seine explizite Bestätigung – deklariert werden können.

Auch den Bereichen der Demobilisierung von Kindersoldaten, der Landminen-Beseitigung und der Kleinwaffenkontrolle sind eigene Sub-Slots gewidmet, was sich vor allem dadurch erklärt, dass ihnen einerseits besondere öffentliche Aufmerksamkeit zukommt, sie aber auch andererseits zu den Schwerpunkttätigkeiten großer Geberinstitutionen gehören (DFID etwa ist hauptsächlich im Bereich der Kleinwaffenkontrolle aktiv). Der sensibelste Sub-Slot ist jener zur Sicherheitssektorreform, insbesondere da dieser Bereich einen der wesentlichsten Streitpunkte bei der Debatte um ODA-Anrechenbarkeit bildet. Im Anhang bestätigt das DAC allerdings ausdrücklich die Notwendigkeit des ausschließlich nicht-militärischen Charakters der gesetzten Maßnahmen, um als ODA gelten zu können: „Eligible assistance is limited to non-military competence/capacity building and strategic planning activities that promote

³¹ Als Teilbereich des übergeordneten Codes 150, der die Maßnahmen zu „*Government und Civil Society*“, also den gesamten politischen staatsnahen Bereich der entwicklungspolitischen Kooperationen, zusammenfasst.

political, institutional and financial accountability, civilian oversight, and transparency." (ebda:26).³²

Es wird sich zeigen, wie sich diese nun auch offizielle Etablierung des Bereiches als Teil der ODA längerfristig auf dessen Gestaltung auswirkt. Wahrscheinlich ist jedoch, dass diese nun festgelegte Aufspaltung des Slots erst einen gründlichen Praxistest durchlaufen wird müssen, um ihre Nützlichkeit tatsächlich zu beweisen. Auch scheint die Diskussion um die Kriterien der Anrechenbarkeit nach wie vor nicht endgültig gelöst, da einige Problemstellungen – wie etwa Kooperationen im Polizeibereich, CIMIC-Operationen bei UN-Friedensmissionen – entweder gar nicht oder nicht eindeutig geklärt werden.

In jedem Fall wird anhand dieser Prozesse deutlich, dass das Thema Sicherheit die traditionellen Ansatzpunkte von Entwicklungszusammenarbeit im konkreten und Entwicklungspolitik im Allgemeinen gehörig verändert hat. In Schlagworte gefasst könnte gesagt werden, dass nach „Modernisierung“, dem entscheidenden entwicklungspolitischen Begriff bis Mitte der 1980er, und „Nachhaltigkeit“, der das Feld spätestens seit dem Brundtland-Report 1987 dominierte, nun „Sicherheit“ zum führenden Motto aufzusteigen scheint.

Allerdings ist ein solches Schema grob und ohne eine Beachtung der Interdependenzen zwischen den thematisch dominierenden Feldern zu vereinfachend. Insbesondere scheint es angebracht, die neue sicherheitspolitische Komponente in den Kontext des Nachhaltigkeits-Themas zu stellen, das die entwicklungspolitische Auseinandersetzung seit den frühen 1990er Jahren prägt. Zudem zeigt die Tatsache, dass ein Großteil der Gelder nach wie vor in traditionell ausgerichtete Projekte und Programme der Entwicklungszusammenarbeit fließt und dass Themen wie Armutsbekämpfung oder ländliche Entwicklung oder die von der UNO in den MDGs festgelegten Entwicklungsziele nach wie vor das dominierende Repertoire auch der bilateralen Geber bilden.

Entwicklungspolitische Vorbedingungen – der Nachhaltigkeits-Kontext

Ausgehend von den veröffentlichten Dokumenten, Analysen und Diskussionsprotokollen der Geberagenturen können vier Faktoren herausgearbeitet werden, die primär für diesen Wechsel, der in der bereits angesprochenen Terminologie des DAC als die Einführung einer „Konflikt-Linse“ und eines Wechsels von einem „working around conflict“ zu einem „working on conflict“ bezeichnet werden können, verantwortlich zeichnen.

³² Die Beschränkung der Eingrenzung auf den nicht-militärischen Bereich lässt jedoch einige Grauzonen offen, wie etwa das klassische Beispiel der entwicklungspolitischen Finanzierung der Ausrüstung und Ausbildung von Polizeieinheiten.

(1) In den meisten peripheren Regionen des Weltsystems, die vorher eindeutig geopolitischen Einflusszonen zuzuordnen waren, hat das Ende des Kalten Krieges eine Situation entstehen lassen, die von sicherheits- wie entwicklungspolitischer Seite als politisches Vakuum interpretiert wurde. Einerseits ebnete dieses Vakuum mitunter den Weg für jenes Phänomen, das derzeit als „*neue Kriege*“ bezeichnet wird (vgl. Kaldor 2001, Münkler 2002). Andererseits eröffnete es aber auch die Möglichkeit zu einer zunehmenden Politisierung auch der zivilen Interventionen, und einer Problematisierung von Bereichen, die vorher nicht im Fokus entwicklungspolitischer Analysen standen: etwa das Problem von „*weak/failed states*“ (vgl. Milliken 2003).

(2) Wie bereits angesprochen, trugen die Tragödien von Ruanda, Somalia und Jugoslawien wesentlich zu einer Änderung der Wahrnehmungen in der entwicklungspolitischen Szene bei. Speziell der ruandische Völkermord 1994 wurde zu einem Schockerlebnis (vgl. Paffenholz 2001:23) und wurde als Versagen der getätigten entwicklungspolitischen Interventionen interpretiert, was in weiterer Folge dazu führte, dass der traditionelle „konfliktblinde“ Zugang im entwicklungspolitischen Feld grundsätzlich in Frage gestellt wurde (vgl. Brock et al. 2003; Matthies 2002). Dies erklärt sich auch vor dem Hintergrund, dass diese Ereignisse nur die Spitzen eines Eisberges entsprechender Problemlagen markierten, also weitere vergleichbare Herausforderungen in der Zukunft als wahrscheinlich angenommen wurden.

(3) Das angesprochene politische Vakuum führte unter anderem auch dazu, dass der sicherheitspolitische Bereich begann, Entwicklungspolitik als eine zivile Methode des humanitären Interventionismus zu begreifen und ihr darüber hinaus eine langfristige Funktion bei sicherheitspolitischen Aufgabenstellungen auf internationalem Terrain zuzuschreiben. Im Namen der Kohärenz war damit der entwicklungspolitische Sektor aufgefordert, aktiv zu werden. Eines der Konzepte, das in Folge dieser Diskussion entstand, ist das der „*globalen Strukturpolitik*“ (vgl. Faust&Messner 2004b).

(4) Darüber hinaus gab es innenpolitische Notwendigkeiten, die den entwicklungspolitischen Sektor dazu zwangen (und zwingen), seine Angebotspalette zu verbreitern. Denn gerade nach Ende des Kalten Krieges hat im außenpolitischen Bereich die Auseinandersetzung um knapper werdende Budgetmittel zugenommen. In diesem Wettbewerb muss Entwicklungspolitik bestehen, was sie dazu zwingt, ihre bisherige Praxis zu überdenken und sich im Kanon außenpolitischer Maßnahmen neu zu positionieren. Die neuen sicherheitspolitischen Bedrohungsszenarien, die dem humanitären Bereich verstärkte Beachtung schenken, bieten dafür eine hervorragende Möglichkeit.

Diese Begründungen erscheinen nahe liegend und logisch. Gleichwohl sind sie jedoch ohne den breiteren historischen Kontext, aus dem heraus sie aufgestellt werden, schwer nachvollziehbar. So einleuchtend und nachvollziehbar Argumentationen einer notwendigen grundsätzlichen Änderung entwicklungspolitischer Praxis nach Ruanda erscheint, hätte es in den Jahrzehnten davor so manche Anlassfälle gegeben, die zu ähnlichen Hinterfragungen führen hätten müssen. Offenbar gibt es also auch grundlegend veränderte Rahmenbedingungen, auf denen dieser Prozess aufbaut.

Jedenfalls wären derartige Ideen im „klassischen Zeitalter“ der Entwicklungspolitik, den 1950er und 1960er Jahren, undenkbar gewesen. In diesen Dekaden lag die Konzentration nahezu ausschließlich auf den Phasen I und II nach dem Schema von Stein Rokkan. Mit der Zielsetzung der Modernisierung (im Sinne der Industrialisierung) in der Perspektive der Weltmarktintegration, die allgemein als die Basis einer „nachholenden Entwicklung“ verstanden wurde, konzentrierten sich die großen Entwicklungsagenturen auf die (primär auf ökonomischer Ebene konzentrierte) Penetration und Standardisierung. Dem peripheren Staat, zumeist gerade erst geschaffen oder im Entstehen, wurde dabei primär die Rolle einer endogenen entwicklungspolitischen Implementationsmaschine zugeordnet.

Erst der 1969 veröffentlichte, von der Weltbank in Auftrag gegebene Pearson-Report³³ versuchte, diesen auf übertriebenem Ökonomismus gründenden Anfangsoptimismus zu überwinden. Allerdings wurde das entwicklungspolitische Paradigma der Modernisierung keineswegs verabschiedet – es wurde lediglich der Zeitrahmen gestreckt und an die westliche Welt appelliert, ihren entwicklungspolitischen Einsatz³⁴ auch im eigenen Interesse massiv zu erhöhen. An den an ökonomischen Basisdaten festgemachten Erfolgskriterien der entwicklungspolitischen Intervention rüttelte der Pearson-Bericht allerdings nicht.

Die damit einsetzende Diskussion brachte jedoch auch kritischere Ansätze zu Tage. Speziell von der bereits seit 1948 bestehenden *Comisión Económica para América Latina, CEPAL*, und ihrem Leiter Raúl Prebisch, wie auch der Dependenz-Theorie allgemein wurde nicht nur die Ursache von Unterentwicklung mit einem strukturalistischen Ansatz aus systemischen

³³ Uwe Andersen (2004:89) weist darauf hin, dass die entwicklungspolitische Diskussion in ihren großen Konzepten und einschneidenden Brüchen anhand der verschiedenen UNO-nahen Entwicklungskommissionen nachgelesen werden könne. Dies trifft im Fall der Pearson-Kommission ebenso zu wie für die Kommissionen unter der Leitung von Willy Brandt oder Gro Harlem Brundtland.

³⁴ Der große Einsatz, den die westliche Welt zu leisten hätte, um Entwicklung in der unterentwickelten Welt erfolgreich anzustoßen, ist sicherlich der in seiner langfristigen praktischen Wirkung wesentlichste Teil des Pearson-Reports. So entspringt etwa die auch heute noch allgegenwärtige Forderung an die Industriestaaten, 0,7% des BIP für entwicklungspolitische Leistungen zur Verfügung zu stellen, diesem Bericht. Ursprünglich war die Zeitfrist der Realisierung bis 1975 gesetzt, wobei sich die 0,7% auf ODA-Mittel bezogen, bei gleichzeitiger Gewährleistung einer Gesamtleistung (inklusive privater Mittel) von 1% des BIP.

Faktoren abgeleitet, sondern auch der Zusammenhang zwischen ökonomischem Wachstum, Demokratie und Wohlfahrtsstaat explizit herausgestrichen. Es ging also darum, die Konzentration von den Phasen I und II nach dem Rokkanschen Schema auf die Phasen III und IV überzuleiten, da nur so eine erfolgreiche Entwicklung denkbar sei.³⁵ Das von Ulrich Menzel (1993:133) provokativ mit dem Slogan „Wachstum zuerst, Umverteilung und Demokratisierung später“ zusammengefasste Leitmotto der ersten beiden Entwicklungsdekaden wurde nicht länger unhinterfragt akzeptiert. Dem Staat kam in diesem Konzept eine viel zentralere Rolle zu als bei den traditionellen Modernisierungsansätzen. Als so genannter „Entwicklungsstaat“ (Becker 2004:148) hätte er die Umsetzung der Maßnahmen zu garantieren und damit noch viel stärker ins soziale Regulativ der Gesellschaft zu intervenieren.

Die Antwort der Bretton-Woods-Institutionen auf diese von der Dependenz-Theorie gestellte Herausforderung lag in einer Verlagerung der Schwerpunktsetzungen. Neben der makroökonomisch orientierten Modernisierung wurden mikroökonomische Konzepte in die entwicklungspolitischen Programme inkludiert. Insbesondere der speziell vom damaligen Weltbank-Präsidenten Robert McNamara forcierte Grundbedürfnis-Ansatz bekam darin eine wichtige Funktion (vgl. Hödl 2004:56). Er war das erste Vorzeichen eines tiefer gehenden Bruches in den entwicklungspolitischen Ansätzen, der sich rund um die „verlorene Dekade“ der 1980er Jahre abspielen sollte.

Insbesondere zwei Dokumente zeichneten für diesen Bruch verantwortlich. Einerseits war dies der 1980 veröffentlichte Report der von der IBRD eingesetzten Entwicklungskommission unter Willy Brandt. Unter dem Titel „*Das Überleben sichern*“ stellte die Kommission erstmals in dieser Deutlichkeit das geltende Motto des entwicklungspolitischen Mainstreams in Frage: „[...] es gilt, von der ständigen Verwechslung zwischen Wachstum und Entwicklung loszukommen [...]“ (Brandt 1980:33). Erstmals wurde also die schon im Grundbedürfnis-Ansatz unterlaufene Wachstums-Maxime in einem offiziellen Dokument grundsätzlich in Frage gestellt.

Der endgültige Bruch wurde allerdings von der 1983 unter UNO-Ägide einberufenen „*Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*“ unter Leitung von Gro Harlem Brundtland angestoßen. In ihrem 1987 veröffentlichten Bericht fassten sie ihre Ideen in einem Begriff zusammen, der zunächst zwar primär auf den umweltpolitischen Bereich gemünzt war, allerdings schnell eine Karriere in allen entwicklungspolitischen Themenfeldern starten sollte: dem Begriff der Nachhaltigkeit.

³⁵ Radikalere Strömungen in der Dependenz-Theorie, die die *CEPAL* zu dieser Zeit wesentlich mit prägte, sahen etwa in einer Dissoziation der Entwicklungsländer eine viel versprechende Möglichkeit, den strukturell zu ihrem Nachteil wirkenden Bedingungen des Weltmarktes zu entkommen.

Nachhaltigkeit wurde darin definiert als „development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.“ (Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1987, zitiert nach Duffield 2005a). Dies markierte das endgültige Ende der Bestrebungen nach Modernisierung und das Attribut „nachhaltig“ begann sukzessive, das ursprünglich bestimmende „nachholend“ abzulösen. Und hier ist tatsächlich von einer grundsätzlichen Ablösung zu sprechen, denn, wie Mark Duffield (2005a) ausführt, ist Nachhaltigkeit nichts anderes als ein Gegenkonzept zu dem ursprünglichen Versprechen, die peripheren Regionen gewissermaßen an das Niveau der Zentralstaaten heranzuholen.

Die Einführung der Idee der Nachhaltigkeit hatte drei wesentliche Konsequenzen für das entwicklungspolitische Projekt. Zunächst bedeutete es eine grundlegende Verschiebung der Verantwortlichkeiten (vgl. dazu Hödl 2004:58ff.). Denn sowohl bei der Modernisierungs- wie auch bei der Dependenz-Theorie lag die Verantwortung primär bei den exogenen Faktoren, also bei den Zentralstaaten: Entweder, indem sie die peripheren Regionen im Sinne von Industrialisierung und Weltmarktintegration „entwickeln“ sollten, oder indem die Asymmetrien in einem globalen ökonomischen und politischen System mit den Zentralstaaten an der Spitze als zentrale Hemmschwelle für Entwicklung wahrgenommen wurden. Nun verschob sich die Wahrnehmung auf die so genannten „endogenen Entwicklungshemmnisse“.³⁶

Eine zweite, eng damit zusammenhängende Konsequenz war das oftmals angeführte Ende der großen Theorie-Debatten, die bis in die 1980er Jahre im entwicklungspolitischen Feld dominierten.³⁷ Ausgehend vom Argument einer zunehmenden Differenziertheit der Peripherien, die Ulrich Menzel (1992; 1993) veranlassen, von einem „Ende der Dritten Welt“ zu sprechen, wurde über eine technokratische Argumentation eine breite Palette von Ansätzen, die sich in den 1970ern und der ersten Hälfte der 1980er Jahre noch vollkommen ausgeschlossen hätten, ins Boot der Nachhaltigkeit geholt: „Die vielzitierte 'Krise der Entwicklungstheorie' ist allerdings eher als Chance zu bewerten, wenn sie die Lagermentalität aufhebt und zum Verzicht auf allgemeine, mit Ausschließlichkeitsanspruch vertretene Theorieansätze führt, die sich mehr auf ideologische Überzeugung als auf empirische Bewährung stützen.“ (Andersen 2004:94).

³⁶ Gerald Hödl (2004:270) interpretiert diesen Prozess als einen Wechsel von Kooptierungs- zu Dominanzstrategien durch die welt-systemischen Zentren.

³⁷ Selbstverständlich spielen bei diesem Prozess auch andere Faktoren eine wesentliche Rolle. Das „Ende der großen Theorien“ ist zu diesem Zeitpunkt nicht nur im entwicklungspolitischen Bereich, sondern im gesamten Spektrum der Sozial- und Geisteswissenschaften bestimmend. Es ist anzunehmen, dass das Verhältnis zur Entstehung einer Denkfigur wie „Nachhaltigkeit“ dialektisch funktioniert: ebensowenig wie das Ende der Theoriendebatten in der Entwicklungspolitik ohne Nachhaltigkeit zu verstehen ist, kann Nachhaltigkeit ohne das „Ende der großen Theorien“ in einem allgemeinen Sinn verstanden werden.

Die dritte Konsequenz ist schließlich die Karriere neuer entwicklungspolitischer Themenfelder, mit der Nachhaltigkeit – und die mit ihr transportierte Verschiebung der Verantwortlichkeiten – in Konzepte gefasst und in die Praxis transformiert wurden. Ein Schlüsselbegriff dafür ist die bereits angeführte „Good Governance“, aber auch andere Themenkomplexe wie Umwelt, Gender, und das für die vorliegende Studie besonders relevante Feld der Konfliktlösung und Friedensentwicklung markieren derartige Ansätze.

Speziell diese ursprünglich „kritisch“ besetzten Themenbereiche ermöglichten es, zahlreiche NGOs, die mit von den meisten entwicklungspolitischen Institutionen als problematisch angesehenen Ansätzen sympathisiert hatten, in ein gemeinsames Projekt zurückzuholen. Diese Einbindung bedeutete jedoch nicht zwangsläufig, dass den Interessen der Peripherien mehr Gehör verschafft wurde. Denn letztendlich ging es bei den entwicklungspolitischen Umwelt-, Frauen- oder Friedensproblematiken wieder darum, Probleme an der Peripherie durch das Know-how der Zentren einer Lösung zuzuführen. Spätestens wenn die globale Umweltproblematik unter Ausblendung der Rahmenbedingung eines globalen Marktes in der Folge mit nicht westlichen Umweltstandards entsprechenden (oftmals mit Entwicklungshilfegeldern errichteten) Industrieanlagen verknüpft wurde und wird, ist offensichtlich, dass mit einem derartigen Ansatz große Gefahr besteht, in eurozentristische Fahrwasser zu geraten.

Speziell im Gender-Bereich wird dieser Prozess mitunter besonders deutlich. Waren Frauen im Rahmen des Modernisierungsansatzes zumeist in die Rolle jener unsichtbaren Arbeitskraft gedrängt worden, die jenseits der Wahrnehmung der Entwicklungsökonomien durch primär subsistente Tätigkeiten die verheerenden Wirkungen der Semi-Proletarisierung abzufedern hatte (vgl. von Werlhof 1991), wurden Frauen an der Peripherie nun von den Gebern tendenziell in den Status eines passiven, zu emanzipierenden Subjekts gedrängt.

Der mit einem modernistischen Gleichberechtigungsansatz gleichgesetzte Gender-Begriff wurde in den meisten entwicklungspolitischen Institutionen zu einem „Mainstream“-Thema oder zur „Querschnittsmaterie“.³⁸ Die GTZ beispielsweise definiert diese Mainstreamisierung wie folgt: „(1) the integration of a gender perspective into the analyses and formulation of all policies, programmes and projects, and (2) initiatives to enable women as well as men to formulate and express their views and to participate in decision-making processes.“ (Reimann 2001b:7). Neben den unbestritten positiven Wirkungen eines solchen Prozesses (schließlich wurde damit die Hinterfragung der vollkommen geschlechtsblinden Praktiken der

³⁸ Die „*Begriffswelt der GTZ*“ (GTZ 2004a) definiert dies wie folgt: „Als Querschnittsthemen bezeichnet man solche Aspekte, die bereits während des Prüfungsverfahrens von Programmen oder Projekten berücksichtigt werden müssen [...]“. Darunter findet sich auch die „Gleichberechtigung der Geschlechter“.

klassischen Industrialisierungsprojekte notwendig gemacht) führte dies zu zwei fragwürdigen Wirkungen.

Einerseits gelang es, mit diesen bürokratischen Lösungen eine vertiefte grundsätzliche Hinterfragung patriarchaler Charakteristika des developmentpolitischen Projektes generell zu vermeiden. In weiterer Folge führte dieser Ansatz zu einer quasi-technokratischen Verwaltung der Patriarchats-Problematik, die damit den geordneten und gewohnten Bahnen zugeführt werden konnte. Irmi Maral-Hanak (2004:190f.) spricht in diesem Zusammenhang pointiert von „Übermainstreamisierung“ und „Femokraten“. Andererseits wurde Gender mit diesen Ansätzen im Sinne eines tendenziell einheitlichen modernen emanzipatorischen Projektes festgelegt. Die Idee multipler Feminismen, die sich dem eurozentristischen Bias solcher technokratischen Ansätze entgegenstellen, wurde damit effektiv untergraben.³⁹

Bei Good Governance ist ein vergleichbarer Vorgang feststellbar, insbesondere im bilateralen Bereich, der die Governance-Debatte über die Verbindung mit Themen wie Demokratisierung und Menschenrechte (die von der Weltbank angesichts des ihr auferlegten Politik-Verbotes gemieden wurden) politisierte. Konkreter Ausdruck dieser Entwicklung sind die vom DAC herausgegebenen Guidelines zu „*Participatory Development and Good Governance*“ (DAC 1995), worin es etwa heißt: „It has become increasingly apparent that there is a vital connection between open, democratic and accountable systems of governance and respect for human rights, and the ability to achieve sustained economic and social development.“ (ebda:5).

Über Good Governance wird Nachhaltigkeit von einem ursprünglich auf ökologischer und ökonomischer Ebene verorteten Ansatz zu einem zunehmend politischen Problem. Im Gegensatz zu den von der Weltbank auf drei Bereiche beschränkten Zielsetzungen (effizienter öffentlicher Bereich, ein funktionierendes Justizsystem und eine gegenüber der Öffentlichkeit verantwortliche Administration) dehnte das DAC die Zielsetzungen signifikant aus: „They [the agendas] include elements which are basic values in their own right, such as human rights and the principles of participation, and others such as accountability, transparency and high standards of public sector management, which are also means to developmental ends. Some of the objectives, such as the rule of law, must be viewed as both ends in themselves and means to viable development.“ (ebda:6).

Das Thema Frieden wiederum wurde von Anfang an nicht nur in Verbindung mit der Sicherheits-Problematik gebracht (vgl. dazu als einen der ersten entsprechenden Texte Boutros-Ghali 1992), sondern auch in den Kontext von Nachhaltigkeit gesetzt. Das

³⁹ Maral-Hanak (2004:192f.) hält trotzdem weiterhin an dieser Forderung fest.

Schlüsselkonzept, das diese Verbindung gewährleistete, war das der „*Human Security*“, das die von sicherheitspolitischer Seite geforderte Erweiterung des traditionellen Sicherheitsbegriffes angesichts sich verändernder Bedrohungsstrukturen in einen entwicklungspolitischen Kontext übersetzte. Der im Jahr 1994 im Human Development Report des UNDP („*Sustainable Human Development*“, UNDP 1994) erstmals vorgeschlagene Begriff gewann speziell in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre massiv an Bedeutung. In der 2001 vorgelegten Überarbeitung der DAC-Guidelines „*Helping Prevent Violent Conflict*“ findet sich der entsprechende programmatische Rahmen: „Security, including ‚human security‘, is a critical foundation for sustainable development. This implies protection from systemic human rights abuses, physical threats, violence and extreme economic, social and environmental risks, and territorial and sovereignty threats.“ (DAC 2001a:19).⁴⁰

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die aktuelle Prominenz der Sicherheitsproblematik in den Agenden der Entwicklungspolitik ohne die Idee der Nachhaltigkeit nicht vorstellbar wäre. Um die Chancen und Risiken, die dieser Prozess beinhaltet, genauer abwägen zu können und die möglichen Tendenzen der Entwicklung des Themenkomplexes bestimmbar zu machen, ist es jedoch zunächst noch notwendig, die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen zu reflektieren, die der Verbindung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik vorangegangen sind.

Sicherheitspolitische Vorbedingungen – post-politische Konfliktanalyse

Damit das Sicherheits-Thema im entwicklungspolitischen Bereich in ein derartiges Rampenlicht geschoben werden konnte, mussten sich auch die Rahmenbedingungen auf Ebene der Sicherheitspolitik ändern. Hier ist seit Ende des Kalten Krieges eine Veränderung des Grundverständnisses merkbar, die den Charakter eines Paradigmenwechsels annimmt. Zentral ist dabei die Konstruktion neuer Gefährdungen jenseits des klassischen staatszentrierten Sicherheitsbegriffes. Die österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin beispielsweise sieht die „klassische Zuordnung von bestimmten Bedrohungen zu bestimmten Politikbereichen“ (Expertenentwurf 2001:5) überholt.

Die Neuformulierung des Sicherheits-Konzeptes ist die logische Konsequenz dieser Einsichten, wobei sich die neuen Ansätze in Richtung einer so genannten „*comprehensive security*“ (vgl. Hippler 2003) bewegen. Das bereits erwähnte Konzept der „*human security*“

⁴⁰ Interessanter Weise findet sich in der Erstausgabe der DAC-Guidelines von 1997 keine vergleichbare Textstelle. Die Rolle von Human Security als Bindeglied zwischen friedens- und sozialpolitischen Zielsetzungen und dem Sicherheitskomplex war zu diesem Zeitpunkt offenbar noch nicht so manifest.

ist einer der prominenten Ansätze, die speziell für den entwicklungspolitischen Bereich große Bedeutung haben.

Es ist klar, dass einem derart fundamentalen Wechsel eines international als äußerst essenziell angesehenen Feldes ein entsprechender Vorlaufprozess vorangegangen sein muss. Dieser Vorlaufprozess ist sicherlich mit dem Ende des Kalten Krieges angestoßen worden, zugleich erklärt das Ende des Kalten Krieges jedoch nicht, warum er sich in eine derartige Richtung (im Sinne einer Erweiterung des Sicherheitsbegriffes) entfaltet hat. Der als Erklärung gängigen Behauptung, die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen hätten sich geändert, ist in diesem Zusammenhang mit einer gewissen Skepsis gegenüberzutreten. Denn erstens erklärt diese Aussage wenig über die tatsächlichen Änderungen in der Bedrohung, sondern sagt mehr über die geänderte sicherheitspolitische Wahrnehmung aus, und zweitens hat sich die Situation in weiten Teilen der welt-systemischen Peripherie, auf die hier primär Bezug genommen werden soll, mit dem Ende des Kalten Krieges nicht so grundlegend verändert, wie dies mitunter angenommen worden war.

Um diese Entwicklung auf sicherheitspolitischer Seite nachvollziehen zu können, empfiehlt es sich, einen genaueren Blick auf jene Analysen aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen zu werfen, die in den letzten 15 Jahren eine auch für die Policy-Ebene bestimmende Rolle eingenommen haben. Dabei springen speziell vier Ansätze, die das „Cold War paradigm“ (Huntington 1996b:56) überwinden wollen, ins Auge: die „*Clash of Civilizations*“-These von Samuel Huntington, die „*Greed*“-These von Paul Collier, die „*New Wars*“-These von Mary Kaldor und der bereits angesprochene Ansatz, Konflikte als Ausdruck schwacher, zerfallender oder gescheiterter Staatlichkeit zu interpretieren.

Samuel Huntington startete seinen Versuch der Durchsetzung eines neuen Paradigmas im Jahr 1993 mit einem mittlerweile berühmten Artikel in *Foreign Affairs* (Huntington 1996a). Er vertritt dabei die These, dass sich nach Ende des Kalten Krieges die Linien der Konflikte auf globaler Ebene an den Grenzen so genannter „Civilizations“⁴¹ entfalten würden: „Nation states will remain the most powerful actors in world affairs, but the principal conflicts of global politics will occur between nations and groups of different civilizations. The clash of civilizations will dominate global politics. The fault lines between civilizations will be the battle lines of the future.“ (Huntington 1996a:1).

Die Definition des Begriffes ist weitläufig und alles andere als eindeutig. Primär handelt es sich für Huntington um kulturell zu bestimmende Einheiten (ebda:2), wobei den Faktoren

⁴¹ Angesichts der Tatsache, dass sowohl der deutsche Begriff der „Zivilisation“ als auch jener der „Kultur“, mit der Huntingtons „Civilization“-Begriff schließlich übersetzt worden ist, nicht geeignet scheinen, die Bedeutung des englischen „Civilization“ wiederzugeben, bleibt der Begriff unübersetzt.

Sprache (Huntington 2003:59ff.) und Religion (ebda:64ff.) besondere Bedeutung zukommt. In seinem später veröffentlichten gleichnamigen Buch kommt Huntington zu einer Abgrenzung von neun derartigen „Civilizations“: eine westliche, lateinamerikanische, afrikanische, islamische, chinesische, hinduistische, orthodoxe, buddhistische und eine japanische.

Huntington sieht sich mit seiner Verwendung des „Civilization“-Begriffes in einer alten Tradition. Seit dem Beginn der Geschichte hätten Identitäts- und in weiterer Folge Machtpolitiken so funktioniert. In der jetzigen Phase sei die wiederkehrende Aussagekraft darauf zurückzuführen, dass es nach Ende des Kalten Krieges zu einer Rekulturalisierung von Identitätspolitik gekommen sei, die hohe politische Relevanz bekommen hätte: „During the Cold War a country could be nonaligned, as many were, or it could, as some did, change its alignment from one side to another. [...] In the new world, however, cultural identity is the central factor shaping a country's associations and antagonisms.“ (ebda:125). Speziell die Globalisierung, die die Welt zu einem kleineren Ort gemacht, aber auch die Modernisierung, die zu einem „separating people from longstanding local identities“ (Huntington 1996:4) geführt hätte, wären dafür verantwortlich, dass es nun zu einem „Clash of Civilizations“ kommen würde.

Gemäß seinem Ansatz steht Huntington Zivilisierungsbemühungen, wie sie eine entwicklungspolitische Intervention bedeuten, skeptisch gegenüber. Diese würden einem westlichen Überlegenheitsdenken entspringen und müssten zwangsläufig mit nicht-westlichen Mustern aufeinanderprallen: „A West at the peak of its power confronts non-Wests that increasingly have the desire, the will and the resources to shape the world in non-Western ways.“ (Huntington 1996a:5). Frieden an den Grenzen der die „Civilizations“ trennenden „fault lines“ wäre demnach primär ein Resultat der Erschöpfung der kämpfenden Kräfte. In weiterer Folge gerät Frieden zu einem von oben zu implementierenden Zustand: „Fault line wars bubble up from below, fault line peaces trickle down from above.“ (Huntington 2003:298).

Auf den ersten Blick mag Samuel Huntingtons Ansatz für die Ebene der Entwicklungspolitik nur insofern von Bedeutung sein, als sie mitunter versucht, in ihren Konzepten und ihrer Praxis einen expliziten Kontrapunkt zu diesen Überlegungen zu setzen. Dennoch verhält sich die Situation komplexer, wenn die mit Huntington parallel entstehenden weiteren Ansätze der Konfliktanalyse in die Untersuchung miteinbezogen werden.

Ein solcher Strang, der unmittelbar aus dem entwicklungspolitischen Kontext stammt und von der Weltbank initiiert wurde, untersucht Konflikte vor allem in Hinblick auf ihren ökonomischen Charakter. Eine 1999 auf Initiative des Ökonomen Paul Collier eingerichtete Projektgruppe begann diese Untersuchungen zum Thema „*Economics of Civil War, Crime, and Violence*“. Dabei geht es bewusst darum, dem politischen Zugang, der die meisten Konfliktanalysen prägen würde, einen nüchternen ökonomischen Ansatz entgegenzustellen: „An

economist views conflict rather differently. Economists who have studied rebellions tend to think of them not as the ultimate protest movements, but as the ultimate manifestation of organized crime.“ (Collier 2000a:3).

In ihrem 2003 veröffentlichten Projektbericht mit dem Titel „*Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*“ (Collier et al. 2003) spitzt das Team um Paul Collier die Frage auf die beiden als diametral gegenüberstehend verstandenen Begriffe „*greed*“ und „*grievance*“ zu und fragt, welcher nun eigentlich für den Beginn und die Fortdauer von Bürgerkriegen verantwortlich zu machen sei. Obwohl die empirischen Resultate eigentlich alles andere als eindeutige Schlussfolgerungen nahe legen⁴², werden doch eindeutige Schlussfolgerungen gezogen. Der Faktor „*greed*“ sei der primär entscheidende: „We conclude that opportunities are more important in explaining conflict than are motives.“ (Collier&Hoeffler 2001:2).

Damit zusammenhängend wird der politische Diskurs von Rebellengruppen, beziehungsweise die nicht-ökonomischen Motivationslagen von Rebellion grundsätzlich in Frage gestellt: „Rebel organizations have to develop a discourse of grievance in order to function. Grievance is to a rebel organization what image is to a business. In each case the organization will devote advertising resources to promote it.“ (Collier 2000a:3). Rebellion ist damit schlicht eine besondere Form von organisierter Kriminalität, die zur ökonomischen Nutzenmaximierung der jeweiligen Rebellengruppen dient.

Im Gegensatz zu Huntington sehen Collier und sein Team einen direkten Zusammenhang zwischen Konflikt und positiver Entwicklung im Sinne des westlichen entwicklungspolitischen Projektes: „[T]he key root cause of conflict is the failure of economic development“ (Collier et al. 2003:53), denn „successful developers“ im Sinne der Weltbank-Daten würden eine signifikant niedrigere Anfälligkeit für bewaffnete Konflikte aufweisen (ebda:107). Sicherlich dienen diese Erkenntnisse in erster Linie zur Untermauerung des Ansatzes der Weltbank, der nach wie vor primär auf die ökonomische Ebene von Entwicklung abzielt. Aber darüber hinaus sehen Collier und KollegInnen auch die Notwendigkeit für spezifische entwicklungspolitische Maßnahmen.

Neben der Stimulierung einer ökonomischen Prosperität sei der zweite unbedingt notwendige Ansatz „to weaken the conflict trap, thereby increasing the chances of sustained peace in postconflict situations.“ (ebda:118). Gemeint sind damit spezifische Maßnahmen im Konfliktkontext, aber auch allgemeine Maßnahmen, die mit einer erweiterten Good

⁴² So heißt es etwa: „The analysis of motives for rebellion has not led us to any definitive conclusions.“ (Collier et al. 2003:66). Auch ist zu lesen, dass trotz aller habgierigen Motive Rebellengruppen doch fast immer über eine politische Agenda verfügten (ebda:89).

Governance-Agenda korrespondieren: Korruptionsbekämpfung, Reform des Sicherheitssektors und Problematiken politischer Repräsentation (ebda:121ff.).

Damit liegt Collier in seinen Konsequenzen nicht weit neben einem weiteren konfliktanalytischen Ansatz, der von einem vollkommen anderen Ausgangspunkt gestartet war: der ursprünglich von Mary Kaldor aufgeworfenen These der Neuen Kriege. In ihrem 1999 erschienenen „*New & Old Wars – Organized Violence in a Global Era*“ (Kaldor 2001) geht Kaldor unter dem Eindruck des Jugoslawien-Krieges davon aus, dass es mit Ende des Kalten Krieges auch einen Bruch in der Form des Krieges an sich gegeben habe, speziell auf Ebene jener Konflikte, die bislang als „low-intensity conflicts“ gegolten hätten (ebda:2).

Ähnlich wie Paul Collier bemüht auch sie den Begriff der organisierten Kriminalität, um diese Veränderungen greifbar zu machen: „[...] the new wars involve a blurring of the distinctions between war [...], organized crime [...] and large-scale violations of human rights [...].“ (ebda). Gemeint ist damit, wie Herwig Münkler ausführt, vor allem die Ersetzung staatlicher Akteure als Monopolisten des Krieges durch „parastaatliche, teilweise sogar private Akteure“ (Münkler 2002:7).

Indem sie diese Annahme mit einem kulturalistischen Erklärungsansatz von Identitätspolitik vermengt, gelingt es Kaldor, die Ideen von Samuel Huntington (denen sie selbst ausdrücklich ablehnend gegenübersteht) und jene von Paul Collier in ihrem Ansatz zu verbinden: „The political goals of the new wars are about the claim to power on the basis of seemingly traditional identities – nation, tribe, religion.“ (Kaldor 2001:69). Jedoch verschiebt sie diesen Prozess, im Unterschied zu Huntington, tendenziell in den Bereich der Irrationalität. Dies wiederum bereitet die Grundlage für die Argumentation nach Intervention. Herfried Münkler (2002:160f.) vermutet darin sogar eine potenzielle Begründung für die Popularität des Ansatzes⁴³: „Dass die ethnischen und religiösen Erklärungen der neuen Kriege so attraktiv sind, dürfte vor allem daran liegen, dass die Kriege damit, zumindest implizit, für irrational erklärt werden können: Wenn sie von antiquierten, unaufgeklärten Einstellungen und Motiven angetrieben werden, so liegt es nahe, ihnen mit dem Instrumentarium der Aufklärung zu Leibe zu rücken.“

Tatsächlich bildet dieses „Instrumentarium der Aufklärung“ Kaldors zentralen Ansatz. Zielsetzung sei die Etablierung einer „Global Governance“ (Kaldor 2001:147ff.), wobei einer der

⁴³ Allerdings argumentiert Münkler selbst entschieden für die Theorie der „Neuen Kriege“. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Stimmigkeit des Ansatzes ist für das hier vorgebrachte Argument nicht notwendig, dennoch soll mit Kurtenbach/Lock (2004:12) auf seine grundsätzliche Problematik hingewiesen werden: „Die Unterscheidung zwischen alten und neuen Kriegen ist nicht nur ambivalent, sie ist auch ziemlich inhaltsleer, und ihre Fruchtbarkeit für die Schärfung unseres Blicks auf die Zeitgeschichte und die Strukturierung unserer Wahrnehmung erschöpft sich schnell.“

Eckpfeiler ein bei der UNO verortetes „cosmopolitan law enforcement“ (ebda:124ff.) sein sollte. Zugleich knüpft Kaldor auch eine unmittelbare Verbindung zur Problematik peripherer Staatlichkeit, die sie als eines der politischen Schlüsselkonzepte in Hinblick auf die „Neuen Kriege“ identifiziert: „The new identity politics arises out of the disintegration or erosion of modern state structures, especially centralized, authoritarian states. The collapse of communist states after 1989, the loss of legitimacy of post-colonial states in Africa or South Asia, or even the decline of welfare states in more advanced industrial countries provide the environment in which the new forms of identity politics are nurtured.“ (ebda:78).

Kam schon die Idee der Neuen Kriege den neu definierten sicherheitspolitischen Bedürfnissen im Zeichen der Neuorientierung nach Ende des Kalten Krieges entgegen, entwickelte sich die Frage schwacher und gescheiterter Staatlichkeit zu einem der zentralen sicherheitspolitischen Konzepte des letzten Jahrzehnts. Dies dürfte der hohen Integrationsfähigkeit des Konzepts geschuldet sein, die in der Lage ist, die verschiedenen bislang angeführten Ansätze in einer strategischen Zielbestimmung zu bündeln und dabei zugleich breiten Raum für unterschiedlichste Ansätze im Policy-Bereich zu öffnen.

Auf wissenschaftlicher Ebene⁴⁴ wurde die Frage schwacher Staatlichkeit nach den bereits erwähnten frühen Arbeiten von Joel Migdal (1988), die angesichts ihrer Ausrichtung jedoch nicht in das hier ausschlaggebende Schema sicherheitspolitischer Analysen fallen, Anfang der 1990er Jahre in Diskussion gebracht. Dabei sticht die von Beginn an enge Anbindung an das politische Feld ins Auge. So entstammen Steven Ratner und Gerald Helman, die den Begriff der „failed states“ 1992 in dem Artikel „*Anarchy Rules: Saving Failed States*“ in der Zeitschrift *Foreign Policy* einführen, dem US State Department, beziehungsweise aus diplomatischen Corps der Vereinigten Staaten. Dementsprechend richtet sich ihre Analyse auch primär an die politische Praxis: „As those states descend into violence and anarchy – imperiling their own citizens and threatening their neighbors through refugee flows, political instability, and random warfare – it is becoming clear that something must be done.“ (Helman&Ratner 1992:3).

Als praktischen Hebel schlagen sie von der UNO zu sanktionierende und durch die internationale Staatengemeinschaft zu implementierende nationalstaatserhaltende Maßnahmen vor (ebda:9), wobei sie empfehlen, zu diesem Zweck den Souveränitäts-Grundsatz neu zu

⁴⁴ Auf populärwissenschaftlicher und journalistischer Ebene waren die in den USA sehr populären Arbeiten von Robert Kaplan für die Verankerung der Staatlichkeitsfrage und ihre Verknüpfung mit der Sicherheitsproblematik wesentlich. 1994 veröffentlichte er seine Erfahrungen von mehreren Reisen nach Westafrika im Artikel „*The Coming Anarchy*“ in *The Atlantic Monthly*. Besonderes Aufsehen erregte er nicht nur mit seiner eindringlichen Schilderung der zu diesem Zeitpunkt chaotischen Situation, sondern auch durch deren Verknüpfung mit der Problematik post-kolonialer Staatlichkeit (vgl. Kaplan 2001:39).

bewerten: „Those barriers [to the international involvement in internal matters] stem from the talisman of ‚sovereignty.‘ That ill-defined and amorphous notion of international law has been used to denote everything from a state’s political independence [...] to the more extreme view that all the internal affairs of a state are beyond the scrutiny of the international community.“ (ebda).

In der Folge wurden auf führenden US-Universitäten umfangreiche Forschungsprojekte zur Problematik des peripheren Staatsversagens gestartet, die vor allem versuchten, auf analytischem Weg Indikatoren für das Scheitern des von ihnen nicht in Frage gestellten normativen Modells moderner Staatlichkeit zu erarbeiten. Ein an der *Purdue University* beheimatetes Projekt unter Leitung von Daniel C. Esty, das mit dem *US Army War College* und der *Central Intelligence Agency* als zentralen Projektpartnern operierte, wählte dazu einen quantitativen Ansatz, während das 1998 in Harvard eingerichtete „failed states“-Projekt unter Leitung von Robert I. Rotberg einen qualitativen Forschungsansatz wählte.

Rotbergs Ansatz definiert Staatsstärke entlang der Fähigkeit zur Verteilung politischer und öffentlicher Güter: „Nation-states exist to provide a decentralized method of delivering political (public) goods to persons living within designated parameters (borders).“ (Rotberg 2003:2). Darauf aufbauend führt Rotberg neben den „failed states“ weitere Kategorien prekärer Staatlichkeit hinzu: die „endangered“ und die „failing states“, sowie einen Extremfall von Staatsversagen, den „collapsed state“, für den Somalia das Paradebeispiel darstellt (Rotberg 2002:90).

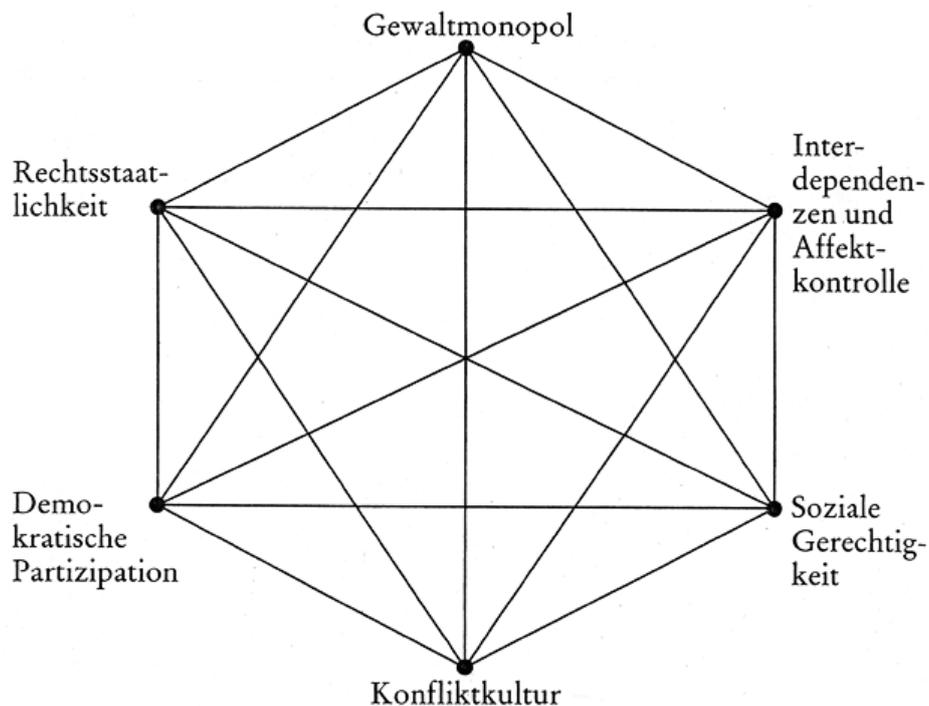


Abb. 4: Das zivilisatorische Hexagon von Senghaas (1994:26)

Zeitlich parallel entwirft Dieter Senghaas (1994; 1995; 1997) ein speziell für den deutschsprachigen Raum wichtig werdendes Modell, das von ähnlichen Problemlagen wie die „failed states“-Thematik ausgeht. Sein „zivilisatorisches Hexagon“ setzt allerdings weniger an der analytischen Bestimmung von Indikatoren an, sondern versucht, ein normatives Modell zu entwickeln, mit dem Gesellschaften in die Lage versetzt werden sollen, Frieden als „Zivilisierungsprojekt“ zu implementieren. Von den sechs im zivilisatorischen Hexagon gebündelten Elementen (siehe Abb. 4) sind drei unmittelbar mit einem erfolgreichen Durchstaatlichungsprozess verknüpft: Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Partizipation (zumindest in dem von Senghaas zugrunde gelegten Sinne).⁴⁵

Senghaas baut dabei auf einer stringenten Vorstellung von globaler Modernisierung auf, die sich auf eine Art positiv besetzten Eurozentrismus beruft. „[...] das prinzipielle Argument, die westeuropäische Erfahrung sei nicht wiederholbar, wird gerade auch hinsichtlich gesellschaftlicher und politischer Veränderungsprozesse [...] widerlegt.“ (Senghaas 1997:574). Den Eurozentrismus-Vorhalt, der gegenüber seinem Konzept immer wieder erhoben wird (vgl. dazu Matthies 1995:29, obwohl Volker Matthies dem Konzept grundsätzlich positiv gegenübersteht) sieht Senghaas durch eine von ihm behauptete Tendenz der globalen Universalisierung als verfehlt an: „Die universelle Geltung stellt sich vielmehr dadurch ein, dass es auch in allen übrigen Teilen der Welt einen Übergang in die Moderne, d.h. in sozial mobile und darauf aufbauend politisierte Gesellschaften gibt.“ (Senghaas 1995:206).

Angesichts der Tatsache, dass das Senghaassche Konzept, wie noch zu zeigen sein wird, speziell im entwicklungspolitischen Bereich hohe Praxisrelevanz besitzt, wird seine Argumentation an dieser Stelle zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung. Denn die universelle Durchsetzung moderner Staatlichkeit ist keineswegs ein Selbstläufer, Staatlichkeit wird konkret implementiert. Und einer der Träger dieser Implementation sind jene Agenturen, die zivile Interventionen in bewaffnete Konflikte nach den von Senghaas ausgearbeiteten Konzepten vollziehen.

Sicherheits- und Entwicklungspolitik – „merging spheres“?

Wie sich zeigt, bildet offenbar die Frage der Staatlichkeit jene zentrale Komponente, die die Annäherung und in weiterer Folge die Überschneidung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik begründet. Trotz der Existenz zahlreicher anderer Ansätze, die versuchen, Initiativen zur Friedensentwicklung auf lokaler Ebene teilweise im Widerspruch zu einer solchen Form

⁴⁵ Für eine genauere Beschreibung der sechs im zivilisatorischen Hexagon zusammengefassten Elemente und ihrer Interdependenzen vgl. Senghaas (1995:198ff.).

der Problematisierung zu entwickeln, finden wir nur sehr vereinzelt Ansatzpunkte, die der Durchsetzung dieser Problematisierung auf der Ebene der Strategien und Konzepte entgegenstehen.⁴⁶

Stattdessen sind „failed states“ zu einem übergreifenden Begründungszusammenhang von Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktregionen geworden. Bereits in den DAC-Guidelines von 1997 findet sich die Problematik von „failed states“ (vgl. DAC 2001a:113), allerdings wird Staat als zentraler Ansatzpunkt für friedliche Entwicklung erst in der überarbeiteten Fassung von 2001 herausgestrichen: „Donors need to maximise opportunities to help strengthen state capacity to respond appropriately to conflict.“ (DAC 2001a:62). Über den Komplex der so genannten „difficult partnerships“, also jener Länder, die für eine in normalen Bahnen verlaufende entwicklungspolitische Zusammenarbeit als nicht zugänglich eingestuft werden⁴⁷, wurde die Problematik auch institutionell verankert. Seit 2005 ist die entsprechende Arbeitsgruppe in eine „*Fragile States Group*“ übergeführt.

Der Begriff „fragile states“ hat sich auch bei den meisten bilateralen Gebern mittlerweile als der zentrale Begriff durchgesetzt. So sehen nicht nur das deutsche BMZ in seiner neuen Sektorstrategie „*Strategy for Peace-building*“ (BMZ 2005b:5,9) und das britische DFID in seinem Arbeitspapier „*Why we need to work more effectively in fragile states*“ (DFID 2005b) fragile Staatlichkeit als primäre Ansatzpunkte. Wir finden sie auch bei der EU-Kommission (vgl. EC 2004a:114) oder bei USAID, in deren aktuellem White Paper die Stärkung fragiler Staaten als eine der zentralen entwicklungspolitischen Zielbestimmungen der USA herausgestrichen wird (vgl. USAID 2004:5), auch wurde bereits eine „*Fragile States Strategy*“ erarbeitet (USAID 2005c).

Die Stärkung fragiler Staatlichkeit bekommt damit für eine Anbindung der Entwicklungspolitik an originär sicherheitspolitische Aufgabenstellungen einen programmatischen Charakter.⁴⁸ Speziell im europäischen Kontext wird die Stärkung von Staatlichkeit auch mit dem Ansatz von intentionalem Nation-Building verknüpft. Ein von Jochen Hippler (2004) herausgegebener Sammelband versucht beispielsweise, anhand der Erfahrungen mit tendenziell missglückten oder missglückenden Interventionen (wie etwa Somalia, Afghanistan oder Irak) die

⁴⁶ Ein solcher Ansatz ist eine von der schwedischen Entwicklungsagentur Sida beauftragte Studie zur Frage von Entwicklung und schwacher Staatlichkeit („*Democratisation and Armed Conflict in Weak States*“, Söderberg&Ohlson 2003), auf die wir in weiterer Folge noch Bezug nehmen.

⁴⁷ An diesem Beispiel ist auch der mitschwingende Zusammenhang des „failed states“-Konzeptes mit jenem der „rogue states“, das zeitweilig von der US-Administration forciert wurde, zu erkennen (vgl. Bilgin&Morton 2002:55).

⁴⁸ Ein in diesem Zusammenhang symptomatisches Werk ist Francis Fukuyamas „*Staaten bauen*“ (2004), das die Etablierung starker Staatlichkeit zu einem akuten Grundproblem derzeitiger internationaler Politik erklärt. Fukuyama selbst hat dazu auch Schulungskurse bei USAID durchgeführt.

Möglichkeiten eines intentionalen Nationsbildungsprozesses, unter anderem durch entwicklungspolitische Maßnahmen, zu bewerten. Während einige der Beiträge grundsätzlich positive Ansatzpunkte erkennen, und dabei implizit vor allem in Richtung einer Stärkung der Phasen II und III des Rokkanschen Phasenschemas argumentieren (vgl. Hopp&Kloke-Lesch 2004), fällt die schlussendliche Bewertung des Konzepts, speziell von Hippler selbst, eher skeptisch aus: „Nation-Building [ist] nicht a priori friedensfördernd.“ (ebda:247). Zudem warnt er eindringlich vor der Arbeit mit Blaupausen: „Für externe Akteure kann Nation-Building die Versuchung bedeuten, sich sein Gegenüber nach dem eigenen Bilde zu schaffen.“ (ebda:253).

Diese Gefahr findet sich bei der Intervention zu Gunsten der Stärkung peripherer Staatlichkeit freilich generell. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass der Zusammenbruch, der derzeit betont wird, weniger der Zusammenbruch real existierender Staatlichkeit als mehr der einer Projektion ist, wie Jennifer Milliken vermutet: „One (somewhat ironic) way to think about the contemporary anguish over state collapse is to note that what has collapsed is more the vision (or dream) of the progressive, developmental state that sustained generations of academics, activists and policy-makers, than any real existing state.“ (Milliken&Krause 2003:10).

Neben fragiler Staatlichkeit ist der zweite zentrale Begriff, der die Verbindung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik konzeptionell fasst, jener der „*Human Security*“. Im Gegensatz zur Staatsproblematik entstammt er, wie bereits angeführt, primär der entwicklungspolitischen Debatte (vor allem derjenigen der UNO), und arbeitet in die sicherheitspolitische Diskussion um einen erweiterten Sicherheitsbegriff angesichts sich wandelnder Bedrohungsbilder hinein. Menschliche Sicherheit hat von Beginn an eine wesentliche Rolle in der sicherheitspolitischen Neuausrichtung von Entwicklungspolitik gespielt (vgl. Ropers 2002:10), wobei er hier, wie Norbert Ropers argumentiert, immer in einem mehr oder weniger scharfen Gegensatz zum Konzept der „strukturellen Stabilität“ gestanden ist (Mehler&Ribaux 2000:39f.), der wiederum auf den Aspekt von Staatlichkeit fokussiert.⁴⁹

Das eigentliche Problem des Konzepts von menschlicher Sicherheit ist – speziell in der Konkurrenzsituation zur Frage fragiler Staatlichkeit und struktureller Stabilität – seine relative

⁴⁹ Wie im folgenden Abschnitt zu zeigen sein wird, ist das Konzept der „strukturellen Stabilität“ gerade in Deutschland der zentrale strategische Ansatzpunkt bei Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Es finden sich darin jene Elemente, die als Antworten auf die Problemstellung schwacher Staatlichkeit gelten, laut GTZ sozialer und ökonomischer Ausgleich, Förderung von politischer Teilhabe/Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Reform von Regierung und Verwaltung, Dezentralisierung/Föderalismus, Förderung von Zivilgesellschaft und der Bereich Medien (vgl. Ansatz der GTZ zu Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, <http://www.gtz.de/de/themen/uebergreifende-themen/krisenpraevention/4043.htm> / accessed 2006-01-12).

Unbestimmtheit, oder anders ausgedrückt, die auf internationaler Ebene merkliche Vielfalt unterschiedlicher (und miteinander konkurrierender) begrifflicher Füllungen, die jede Präzisierung und damit zusammenhängende verbindliche Operationalisierung erschweren.

Während etwa die auf japanische Initiative eingerichtete UNO-nahe „*Commission on Human Security*“ in ihrem Bericht „*Human Security Now*“ (2003) menschliche Sicherheit primär im Unterschied zu staatlicher Sicherheit definiert und als zentralen Ansatzpunkt einen auf den Menschenrechten basierenden „rights-based approach“ vorschlägt (ebda:27f.), bezieht sich etwa das *Human Security Network*, ein 1999 gegründetes Netzwerk von *like-minded countries*, dem Japan, ansonsten einer der Vorreiter der Debatte um menschliche Sicherheit, nicht angehört⁵⁰, auf eine staatsnahe Definition. „Human security is advanced in every country by protecting and promoting human rights, the rule of law, democratic governance and democratic structures, a culture of peace and the peaceful resolution of conflicts.“ („*Principles emerged from the first Ministerial Meeting of the Human Security Network in Lysøen, Norway*“, May 20, 1999).

Diese stark an „Good Governance“ erinnernde Definition, die in weiterer Folge noch von einem sehr allgemein gehaltenen Bekenntnis zu nachhaltiger Entwicklung begleitet wird, ist in der Tat vor allem eine Kompromisslösung. Als solche wird sie jedoch auf Dauer nicht in der Lage sein, eine konzeptionelle Alternative zum Staatlichkeitsansatz zu etablieren.

⁵⁰ Die derzeitigen Mitglieder des HSN sind Österreich, Kanada, Chile, Costa Rica, Griechenland, Irland, Jordanien, Mali, die Niederlande, Norwegen, Slowenien, die Schweiz und Thailand, sowie Südafrika im Beobachterstatus.

4. Sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit in der Europäischen Union – ein Vergleich unterschiedlicher Ansätze

Der folgende Abschnitt soll sich primär der Untersuchung der ausgewählten Geberinstitutionen widmen. Ausgehend von der Tatsache, dass die Gestaltung der entwicklungspolitischen Praxis bei den Akteuren unterschiedlich verläuft, was etwa in der Wechselwirkung zwischen öffentlicher (ODA) und privater Entwicklungszusammenarbeit (NGO-Bereich) zum Ausdruck kommt, soll der sicherheitsspezifische Sektor (der mit unterschiedlichen konkreten Benennungen versehen zumeist um den Begriff der Konfliktprävention kreist) untersucht werden. Dabei stellt sich nicht nur die Frage nach den aus den spezifischen historischen Bedingungen unterschiedlichen Ansätzen und Schwerpunktlegungen und ihren Wirkungen in Hinblick auf die von der EU angestrebte Kohärenz, sondern auch jene nach den institutionellen Verortungen, die der Bereich bei den jeweiligen Gebern angenommen hat.

Zu diesem Zweck sollen zunächst die vier für die Studie besonders relevanten Akteure (Großbritannien, Deutschland, Österreich und die EU-Kommission) einzeln betrachtet werden, um dann vor diesem Hintergrund Gemeinsamkeiten und Besonderheiten herauszuarbeiten.

Großbritannien

In der Diskussion um Krisenprävention und Konfliktlösung gilt Großbritannien heute als einer der internationalen Vorreiter. Immer wieder wird, speziell im deutschsprachigen Raum, auf die bemerkenswerten Schritte verwiesen, die London auf dem Sektor unternommen hätte. Dies bezieht sich vor allem auf die flexible Auslegung der Grenzen von Entwicklungspolitik im sicherheitspolitischen Kontext, in dem sich Großbritannien in der Tat signifikant von den anderen europäischen Gebern unterscheidet (vgl. Klingebiel&Roehder 2004:33).

Tatsächlich beginnt die Fokussierung der britischen ODA auf das Thema Konfliktprävention mit der kompletten Umstrukturierung des Entwicklungsbereiches nach der Regierungsübernahme von Labour unter Tony Blair im Mai 1997 (vgl. Barder 2005; Mehler&Ribaux 2000:43). Sofort wurde der entwicklungspolitische Bereich aus dem Außenministerium ausgegliedert, die dort verankerte *Overseas Development Administration* aufgelöst und die Agenden in das neu gegründete *Department for International Development* (DFID) überstellt.

DFID, geleitet von einem Minister im Kabinettsrang, wird in kürzester Zeit zum Primus der europäischen ODA-Agenturen. Oxfam etwa beschreibt DFID als „[the] best bilateral development agency“ (Barder 2005:3), die DAC Peer Review stellt DFID und ihrem Ansatz bereits 2001 ein hervorragendes Zeugnis aus (DAC 2001b).

Die strategische Ausrichtung von DFID wird im November 1997 in einem White Paper festgelegt (Secretary of State for International Development 1997), wobei die Betonung der Konsistenz britischer Politikinstrumente auf internationaler Ebene prominent hervorgehoben wird (ebda:50ff.). Absolut dominanter Ansatz ist die Armutsbekämpfung, die die primäre Zielsetzung britischer Entwicklungspolitik darstellt. Von Beginn an ist jedoch auch die Komponente der Konfliktprävention eine der primären Zielbestimmungen.⁵¹

So heißt es schon im White Paper von 1997: „The promotion of a peaceful and stable world is a key element of British international policy.“ (ebda:67). Begründet wird der Zusammenhang zwischen Armut, Armutsbekämpfung und Konfliktprävention hauptsächlich empirisch, über die überverhältnismäßig große Involvierung armer Länder in bewaffnete, insbesondere innerstaatliche Konflikte. Gleichzeitig mit der Hervorhebung der Bedeutung des Dualismus zwischen funktionierendem Staatswesen und Zivilgesellschaft wird auch der Wille zur Kohärenz der zur Verfügung stehenden Instrumente angeführt. „Understanding the causes of conflict, and helping build the will and the capacity of state and civil society to resolve disputes non-violently will be central to our international policy. To achieve this, we shall deploy our diplomatic, development assistance and military instruments in a coherent manner [...]“ (ebda:69).

Institutionell wird bei DFID eine entsprechende Einheit eingerichtet, das *Conflict, Humanitarian and Security Department* (CHASE). Schon der Name bringt eine Besonderheit des britischen Zugangs zum Ausdruck: die institutionelle und auch konzeptionelle Verbindung der Sektoren Konfliktprävention und humanitäre Hilfe. 1999 wird die Arbeitsgrundlage in einem Policy Statement („*Conflict Reduction and Humanitarian Assistance*“) zusammengefasst. Zusätzlich zum unmittelbaren Bezug von Konfliktlösung und Armutsbekämpfung werden auch die strategischen Ansatzpunkte herausgearbeitet. Neben der strukturell konfliktreduzierenden Wirkung von Maßnahmen im sozioökonomischen Bereich wird die spezifische Bedeutung der Bereiche „Good governance, human rights, accessible justice and personal security [and] the reversal of gender inequalities“ herausgestrichen (DFID 2000).

⁵¹ Neben dem thematischen Fokus zeichnet sich die britische ODA auch durch eine konsequente regionale Konzentration aus, die sich primär auf ehemalige britische Kolonien konzentriert, jedoch auch in Südamerika aktiv ist. In Ländern, wo DFID selbst nicht aktiv ist (wie etwa auf den Philippinen) werden mitunter Projekte anderer Geber unterstützt, in Mindanao beispielsweise jene von USAID.

In den angeführten sechs konkreten Ansatzpunkten zeigt sich die vernetzte Herangehensweise an das Problem, die für DFID typisch ist: so wird die multilaterale Ebene ebenso integral angeführt („Improvement of the international mechanisms for settling disputes and preventing conflict“) wie die diplomatische („post-conflict peacebuilding“, zum Teil auch in den Zielbestimmungen „protection of human rights“ und „assist in limitation of the means of waging war“). DFID selbst konzentriert sich einerseits auf einen Governance-orientierten „rights-based approach“ („support the promotion of social cohesiveness and inclusion“ und der schon angeführte Menschenrechtsbereich), andererseits auf originär sicherheitspolitische Bereiche wie die Kontrolle militärischer Hardware und die Reform des Sicherheitssektors (SSR). Schnell kristallisiert sich in diesem Bereich die Kleinwaffenkontrolle („Small Arms and Light Weapons“, SALW) neben SSR als zweiter konkreter Arbeitsschwerpunkt heraus. Neben dem Rechtssystem werden sich die beiden Bereiche in den nächsten Jahren zu den Arbeitsschwerpunkten von DFID im Sicherheitssektor entwickeln (vgl. Lawry-White 2003).

Der Governance-Bereich wird im Jahr 2001 in einem auch für die Konfliktprävention wesentlichen Strategiepapier („Making government work for poor people“) analysiert. Interessanterweise wird das Papier in den Kontext der MDGs gestellt, bei denen die Governance-Komponente vernachlässigt worden sei (DFID 2001:11). Funktionierende Governance wird dabei in sieben „key capabilities“ aufgegliedert, die von makro- und mikro-ökonomischen Rahmenbedingungen (vor allem Umverteilungsfragen, speziell in Bezug auf Armenfürsorge) über die Good Governance-typischen Fragen von Verantwortlichkeit, Korruptionsbekämpfung und Mitbeteiligung bis zu einem expliziten Konfliktpräventionsbereich reichen („to manage national security arrangements accountably and to resolve differences between communities before they develop into violent conflicts“).⁵²

Operationalisiert wird die Governance-Schiene vor allem über die Ebene des Justizsektors und des Rechtswesens (vgl. DFID 2002b). Dabei wird der Integration traditioneller Rechtssysteme (so genannter „Non-State Justice and Security Systems“, NSJS) in weiterer Folge besonderes Augenmerk geschenkt (vgl. DFID 2004a). Diese hätten (neben Kostenvorteilen und dem Faktor hoher kultureller Relevanz) insbesondere in Postkonflikt-Situationen große Bedeutung.

Ebenfalls 2001 veröffentlicht DFID gemeinsam mit dem Außen- und dem Verteidigungsministerium seine erste ausführliche Konfliktanalyse, die sich auf Afrika südlich der Sahara

⁵² Es ist bemerkenswert, dass in dem Papier keine nennenswerte Hervorhebung schwacher Staatlichkeit vorkommt. Zwar wird der Term „weak states“ verwendet, allerdings nicht im Begründungszusammenhang, Begriffe wie „fragile“ oder „failed states“ fehlen völlig.

konzentriert (DFID et al. 2001). Im Unterschied zum Governance-Papier findet sich hier ein starker Bezug zu den Problemstellungen schwacher Staatlichkeit und Staatsversagen, die mit der Thematik von „new warfare“ verknüpft werden.⁵³ Bei der Frage nach den Konfliktursachen wird der Bezug zur Kolonialzeit bemerkenswert deutlich hervorgehoben (vgl. ebda:6).⁵⁴ In der institutionellen Konfiguration schwacher Staaten wird der Sicherheitssektor als besonderes Problem herausgearbeitet: „A key part of this process is the deterioration of the security sector, which becomes unaccountable and abusive.“ (ebda:14).

Die praktischen Ansatzpunkte teilen sich in governance-spezifische und sozioökonomische Faktoren (vgl. ebda 54ff.): Erstes Ziel ist die Etablierung von „inclusive government“, begleitet von dem zweiten Ziel der Wiederherstellung staatlicher Legitimität und der Umsetzung von Wiedergutmachungsprogrammen auf rechtlicher und sozialer Ebene als dritter Punkt. Dazu kommt (allerdings erst als sechster und damit letztgereiter Punkt) die Förderung von Organisationen der afrikanischen Zivilgesellschaft. Die sozioökonomische Ebene konzentriert sich wiederum auf ein relativ klassisches Programm, die Förderung von Wachstum (Punkt vier) und regionaler ökonomischer Integration (Punkt fünf).

Diese Konfliktstudie ist zugleich auch eine der ersten Unternehmungen im Rahmen der seit dem Jahr 2000 geplanten und nun eingerichteten so genannten *Conflict Prevention Pools* (CPPs). In diesen Pools werden die drei für den Bereich der internationalen Konfliktprävention zuständigen ministeriellen Einheiten, neben DFID das *Foreign & Commonwealth Office* und das *Ministry of Defence*, hinter gemeinsamen Zielsetzungen gebündelt, die bis hin zu konkreten Aufgabenstellungen reichen sollen. Es werden zwei dieser CPPs eingerichtet, einer für Afrika, einer für den Rest der Welt („Global Conflict Prevention Pool“). Die Letztverantwortungen im Verwaltungsbereich der Pools werden arbeitsteilig festgelegt, so ist das Verteidigungsministerium für den CPP für Afrika zuständig, DFID betreut den globalen Pool.⁵⁵

⁵³ Wenngleich ein Bezug zu Mary Kaldors Begriff der „new wars“ deutlich wird, gibt es doch merkliche Nuancierungen. So wird „new warfare“ als das Resultat einer Verschmelzung von konventionellem Krieg, innerstaatlichem Konflikt („factional warfare“) und ethnischen Konflikt verstanden (DFID et al. 2001:8), im Unterscheid zu Kaldor, in deren Konzept der Begriff der „Neuen Kriege“ im expliziten Gegensatz zu konventioneller Kriegsführung definiert wird.

⁵⁴ In Bezug auf die afrikanische Situation heißt es etwa „The colonial era left a continent drawn by largely artificial national boundaries, with institutionally weak states and a pattern of authoritarian government.“ (Ministry of Defence 2005:9).

⁵⁵ Die Entscheidungsverantwortung liegt bei einem speziell eingerichteten Kabinettsausschuss: „Both pools are overseen by Cabinet committees comprising the Foreign Secretary, the Secretary of State for International Development, the Defence Secretary and the Chief Secretary to the Treasury. DFID chairs the Africa Pool, the FCO the Global Pool.“ (DFID et al. 2003:6).

Explizit eingebunden in die Konzepte, die von „strategy managers“ erarbeitet werden, sind auch multilaterale und private Organisationen. Dafür werden verschiedene thematische Bereiche ausgegliedert, die in den bisherigen Konzepten wie auch in der institutionellen Zuordnung bei DFID in der Abteilung CHASE noch mitbearbeitet wurden: neben der Humanitären Hilfe sind dies vor allem der Governance- und der Menschenrechtsbereich. Diese Ausgliederung wird allerdings insofern relativiert, als die Bereiche bei einer unmittelbaren Konfliktrelevanz dennoch mit einzubeziehen sind (vgl. DFID et al. 2003:9).

Die geographische Konzentration, die DFID als Gesamtes kennzeichnet, findet sich auch in den Zuordnungen der CPPs. Im globalen Pool liegt die Konzentration neben Zentral- und Osteuropa vor allem auf Afghanistan und Nepal. Als zentrale thematische Felder (vgl. ebda:30ff.) für die Entwicklungszusammenarbeit kristallisieren sich vor allem SSR und die Kleinwaffenkontrolle heraus, wobei letztere budgetär dominiert, was sich zum Teil durch die massive Kofinanzierung von Waffenvernichtungsprogrammen des UNDP erklärt.

Die Arbeit im Kleinwaffenbereich wird jedoch nicht nur im Sinne technischer Assistenz bei der Vernichtung verstanden, sondern als umfassende Strategie, die sowohl auf Angebot, Erhältlichkeit und Nachfrage abzielt (vgl. DFID 2004b:1). Dass dabei eine Steigerung der politischen Kohärenz gefragt ist, wird deutlich gesagt, der langfristige spezifische Beitrag von DFID bleibt allerdings noch unbestimmt – hier wird derzeit primär auf die Notwendigkeit von weitergehenden Analysen verwiesen, die effektive Interventionsmöglichkeiten auf entwicklungspolitischer Ebene aufzeigen sollen (ebda:5). Der Schwerpunkt scheint sich dabei auf Entwaffnungs- und Demobilisierungsprogramme (DDR) zuzuspitzen, die unter den Bereich SALW gezählt werden und in denen DFID derzeit schon aktiv ist.⁵⁶

Auch der zweite Schwerpunkt, SSR, wird sehr weit definiert und umfasst keineswegs nur klassische Bereiche wie Militär und Polizei. Vielmehr wird unter der Ägide eines „secure environment for people“ (Ball 2004:2) versucht, eine breite Palette an Akteuren anzusprechen: neben dem Sicherheitssektor im engen Sinne sollen die „security management and oversight bodies“, der Justiz- und Polizeisektor, sowie auch nicht-staatliche Sicherheitskräfte (in der gesamten Spannweite von privaten Sicherheitsfirmen bis zu Guerillagruppen) miteinbezogen werden (vgl. DFID 2002c). In Anknüpfung an die britische Tradition eines starken Engagements im Rechtssektor wird den Rahmenbedingungen des Sektors besonderes Augenmerk geschenkt: „DFID's primary role is to help with the governance agenda – the

⁵⁶ Sowohl in Kolumbien als auch in Mindanao werden DDR-Aktivitäten im Rahmen von Kofinanzierungen hauptsächlich von Programmen des UNDP und USAID gefördert. Die unmittelbare DFID-Präsenz in den beiden Regionen ist jedoch gering.

government, political and judicial framework for accountable management of national security; and the role of civil society.” (ebda:8).

In der Praxis gibt es nach einer 2004 von Nicole Ball durchgeführten Evaluation jedoch eine klare Betonung des militärischen Sektors (Ball 2004:1). Obwohl der Bereich in den CPPs detailliert behandelt wird, fehlt noch eine ausreichende Implementierung in den Länderstrategien. Auch wird der notwendige spezifische SSR-Fokus in laufenden Konflikten in den CPPs tendenziell vernachlässigt (ebda:5). Die Konzentration in der Umsetzung liegt zumeist auf Ausbildung und Erarbeitung eines rechtsstaatlichen Rahmens für den staatlichen Sicherheitssektor⁵⁷, was gegenüber dem breit gelegten strategischen Ansatz eine signifikante Einschränkung darstellt.

Allgemein hinkt die Umsetzung der CPPs nach einer aktuellen Evaluation den ambitionierten Zielsetzungen etwas hinterher.⁵⁸ Im Speziellen werden die Konsistenz (und politische Kohärenz) der gesetzten Maßnahmen und die mangelnden Ressourcen kritisiert: „The contribution of the CPPs to effective conflict prevention could be improved if they are backed by more consistent approaches to joint assessment and priority setting, by more determined pursuit of the multiplier effects and economies available from coordinated international responses, and by allocation of more administrative resources and staff trained appropriately in the associated processes.“ (Austin et al. 2004:3). Zugleich fehle, so die Evaluierungskommission, ein konsistenter strategischer Ansatz, der sich durch die CPPs durchziehen würde (ebda:4f.).

Die Entwicklung eines solchen konsistenten Ansatzes scheint sich in jüngster Zeit vor allem auf die Fokussierung auf „fragile states“ zu konzentrieren. Bis 2004 spielte die Diskussion um schwache Staatlichkeit wie gezeigt zwar eine gewisse Rolle, allerdings nicht in den Begründungszusammenhängen entwicklungspolitischen Handelns. Nun wird die Thematik, die zu diesem Zeitpunkt bereits die internationale Debatte dominiert, ebenso konsequent wie rasant nachgearbeitet. In einem von DFID in Auftrag gegebenen Arbeitspapier wird der Zusammenhang von „fragile states“ mit der Primärzielsetzung der Armutsbekämpfung herausgestellt (Moreno Torres&Anderson 2004).

⁵⁷ In Kolumbien wurden im Zeitraum 2003/04 200.000£ für den Polizeisektor zur Verfügung gestellt. Etwa die Hälfte der Mittel ging in praktische Ausbildungsmaßnahmen, die andere Hälfte wurde zur Unterstützung des Gesetzgebungsprozesses für den Polizeibereich investiert (vgl. auch Ball 2004:46).

⁵⁸ Es muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass sich die Evaluationen der britischen ODA durch ein außergewöhnlich hohes Niveau auszeichnen. Die Evaluation der CPPs wurde von einer Gruppe namhafter ExpertInnen durchgeführt, die selbst Wesentliches zu ihrer thematischen Entwicklung beigetragen haben (wie etwa Nicole Ball). Dementsprechend fallen die Evaluationen im europäischen Vergleich verhältnismäßig kritisch aus.

Angeknüpft wird dabei am Begriff des „difficult environment“, der an den DAC-Begriff der „difficult partnerships“ erinnert. Darüber wird die definitorische Kurve zwischen Staatlichkeit und Armutsbekämpfung gezogen: „difficult environments are those areas where the state is unable or unwilling to harness domestic and international resources for poverty reduction.“ (ebda:12). In der potenziellen Ausrichtung von Interventionen fokussiert die Studie auf die Kriterien der staatlichen Kapazität und der Bereitschaft zur Umsetzung, während der Zugang über staatliche Legitimität angesichts der Schwierigkeiten, die ihre Einschätzung und Bewertung aufwerfen würden, verworfen wird (ebda:15ff.).

2005 veröffentlicht DFID ein Strategiepapier, das fragile Staatlichkeit als konsistenten Begriff im Konfliktpräventionsbereich verankert („Why we need to work more effectively in fragile states“, DFID 2005b). Der Zugang darin deutet durch seine explizite Bescheidenheit („[W]e do not have all the answers and further policy work and operational experience are needed“, ebda:14) darauf hin, dass es eher darum geht, einen Schlüsselbegriff der internationalen Debatte in die eigene Praxis aufzunehmen. Zugleich ist der dynamische Zugang entlang der beiden zentralen Kategorien (Kapazität und Bereitschaft) augenfällig, die tatsächlich eine Kombination zwischen schwachen Staaten und den so genannten „rogue states“ zu ziehen versucht. Entsprechend wird zwischen vier möglichen Kombinationen unterschieden („good performers“, „weak but willing“, „strong but unresponsive“, „weak-weak“, ebda:8).⁵⁹

Zugleich wird der eigentlich explizit aus den CPPs ausgegliederte Governance-Bereich wieder in den Kanon der Maßnahmen hereingeholt. Denn tatsächlich sei der wesentliche Ansatzpunkt in fragilen Staaten ein „prioritising governance reforms“ (ebda:20), wobei an konkreten Interventionsschritten wiederum die ohnehin schwerpunktmäßig betriebenen Felder aufgelistet werden: neben den klassischen Governance-Agenden („public financial management“ und „improving service delivery“) SSR und Armutsbekämpfung.

Die spezifische Auslegung der Frage fragiler Staatlichkeit mit der Frage der politischen Bereitschaft des Partnerlandes, die Schritte anzunehmen, ist nur ein Indikator für den in Europa besonderen Charakter der britischen ODA. Die späte strategische Verankerung zeigt auch den von praktischen Ansätzen her kommenden Entwurf, der nicht normative Konzepte erarbeitet um sie dann umzusetzen, sondern Interventionen tendenziell pragmatisch gestaltet, um sie in der Folge in Rahmenkonzepte zu fassen. Es bestätigt sich dabei die eingangs gemachte Annahme, dass sich Großbritanniens transatlantische Orientierung auch im Bereich der Entwicklungspolitik widerspiegelt.

⁵⁹ Interessanterweise werden weder Kolumbien noch die Philippinen als „fragile states“ kategorisiert, Indonesien hingegen schon (DFID 2005b:27f.).

Insbesondere zeigt sich diese Orientierung auf der Ebene politischer Kohärenz. Wenngleich diese Kohärenz, die etwa an der ressortübergreifenden Gestaltung der CPPs sichtbar wird, im europäischen Vergleich immer wieder als vorbildhaft hervorgehoben wird, darf der speziell auf Ebene der Entwicklungspolitik sichtbar werdende Nachteil demgegenüber nicht von der Hand gewiesen werden: eine derart enge Verschränkung dient nicht nur dazu, dass der spezifische entwicklungspolitische Beitrag nicht mehr als solcher erkennbar ist, sondern dass die Grenzen zwischen militärischen und zivilen Interventionen an sich verschwimmen.⁶⁰ Diese Herangehensweise veranschaulicht zum Teil die letztendliche Konsequenz, zu der politische Kohärenz führen kann, wenn Entwicklungspolitik in die Rolle eines Zuarbeiters integraler militärisch dominierter Einsätze gerät.

Ebenso stellt sich die Frage der Sinnhaftigkeit eines Ansatzes, der in Situationen, wo das Partnerland selbst aktiver Teil eines laufenden Konfliktes ist⁶¹, Ausbildungsmaßnahmen im staatlichen Sicherheitssektor forciert werden. Damit wird durch EZA-Interventionen nicht konfliktpräventiv agiert, sondern der Verlauf von Konflikten aktiv zu Gunsten eines Akteurs beeinflusst – ein im Sinne des „do no harm“-Prinzips bedenklicher Vorgang, der im Zweifelsfall auch zu einer Prolongierung laufender bewaffneter Konflikte beitragen kann.

Allerdings hat die bei der Gründung von DFID angestrebte gesellschaftliche Bewusstmachung über entwicklungspolitische Aufgaben in dieser Hinsicht insofern Erfolg gehabt, als sich in den letzten Jahren eine im europäischen Kontext herausragende wissenschaftliche Szene herausgebildet hat, die diese Prozesse kritisch reflektierend begleitet. Vor allem die Universitäten von Manchester und Lancaster haben sich zu regelrechten Zentren der kritischen Entwicklungsforschung entwickelt, wobei sich insbesondere der in Lancaster lehrende Mark Duffield auf das Gebiet der Verknüpfung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik konzentriert und Prozesse wie den eben angeführten kritisiert hat (vgl. etwa Duffield 2001).

Deutschland

Die Entstehung des Bereichs „Krisenprävention und Friedensentwicklung“, wie der sicherheitsrelevante Sektor der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile offiziell genannt wird, ist unmittelbar mit dem Regierungswechsel vom 27. Oktober 1998 verknüpft, als mit dem Kabinett Schröder erstmals eine Koalition aus Sozialdemokraten und Grünen die

⁶⁰ Ein Beispiel dafür sind die britischen Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Afghanistan, die in der Region Mazar-e-Sharif tätig waren und sind. Im Gegensatz zum deutschen Ansatz (siehe unten), der auf einer deutlichen Trennung von militärischer und ziviler Komponente beruht, leistet DFID primär Kofinanzierungen von durch militärische Kräfte durchgeführten zivilen Einsätzen (vgl. Hett 2005:12ff.).

⁶¹ Die oben erwähnte Ausbildung von Polizeikräften in Kolumbien ist ein entsprechendes Beispiel.

Regierungsgeschäfte übernahm. Die Leitung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, BMZ, wurde von der dem linken SPD-Flügel zuzuordnenden Heidemarie Wieczorek-Zeul übernommen, ihr wurden die Grüne Uschi Eid sowie der aus dem Ministerium stammende Sozialdemokrat Erich Stather als StaatssekretärInnen zur Seite gestellt.

Der durch die noch frischen Erfahrungen von Ruanda und Somalia, sowie den gerade laufenden Konflikt in Rest-Jugoslawien erschütterte entwicklungspolitische Sektor nimmt in der Folge die bereits laufende internationale Diskussion zur Frage der Konfliktlösung als Aufgabe der EZA auf.⁶² Im Mai 1999 spricht Wieczorek-Zeul davon, dass eine der Folgen der Tragödie im Kosovo die Überwindung eines engen Sicherheitsbegriffes sein müsse und dass die deutsche Entwicklungspolitik in der praktischen Umsetzung dieses Prozesses zwei zentrale Aufgaben erfüllen könne: „dismantle the structural causes of armed conflict“, sowie „establish mechanisms for peaceful resolution of conflict“ (Wieczorek-Zeul 1999:10). Dies sei, so Wieczorek-Zeul, einerseits durch die klassische entwicklungspolitische Aufgabe der Armutsbekämpfung zu erreichen, andererseits sei aber auch ein spezifisch politischer Fokus notwendig: „Therefore democracy must be assessed and strengthened in a historical, cultural and social context.“ (ebda:11).

Im Jahr 2000 beschließt der Bundessicherheitsrat, ein geheim tagender Ausschuss der Bundesregierung, dessen Bedeutung nach dem Regierungswechsel signifikant ausgeweitet wurde, ein kurzes, aber prägnantes so genanntes „Gesamtkonzept“ zum Thema der Krisenprävention und Konfliktbeilegung, das im Unterschied zu den meisten anderen Beschlüssen des Bundessicherheitsrates auch veröffentlicht wurde (Bundesregierung 2000).⁶³ In diesem Konzept wird nicht nur ein Bekenntnis zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff formuliert, „der politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfasst“, sondern auch eine explizite Rolle für die Entwicklungspolitik formuliert. „Im Rahmen der Gesamtstrategie ist es die Aufgabe der Entwicklungspolitik, in den betroffenen Partnerländern durch Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse zur Verhinderung und zum Abbau struktureller Ursachen von Konflikten sowie zur Förderung von Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung beizutragen.“ (ebda).⁶⁴

⁶² De facto war Deutschland auch durch die internationale Diskussion unter Zugzwang geraten, die etwa in den 1997 veröffentlichten DAC-Guidelines vorgeschlagenen Ansätze in die nationale Politik zu integrieren.

⁶³ Der Großteil der Aufgabenstellungen des Bundessicherheitsrates betrifft Bewertungen von als heikel eingestuften Waffenexporten, aber auch geheimdienstliche Fragen.

⁶⁴ Eine institutionelle Konsequenz dieser Einschätzung war die Aufnahme des BMZ in den Bundessicherheitsrat.

Nach Durchführung einer ersten Pilotstudie, die sich vor allem der Aufarbeitung der zu diesem Zeitpunkt neben Großbritannien vor allem von den skandinavischen Ländern und den Niederlanden dominierten internationalen Diskussion widmete (Mehler&Ribaux 2000), wird im Juli 2001 zur Auslotung der konkreten Interventionsmöglichkeiten bei der GTZ ein Sektorvorhaben⁶⁵ Krisenprävention eingerichtet. Ende August 2001 (noch vor den Anschlägen vom 11. September) wird unter der Ägide des BMZ von sieben entwicklungspolitischen Einrichtungen die Gruppe Friedensentwicklung, FriEnt, installiert, die den Austausch auf nationaler Ebene regeln und die inhaltliche Arbeit koordiniert voranbringen soll.

Infolge der in den USA verübten Anschläge vom 11. September 2001 werden diese institutionellen Vorarbeiten, die sich in der praktischen Umsetzung bis zu diesem Zeitpunkt auf ausgewählte Schwerpunktländer⁶⁶ konzentriert hatten, in eine überregionale Kampagne geformt. Im Rahmen des in zwei Tranchen Ende 2001 beschlossenen Anti-Terrorismus-Pakets der Bundesregierung (ATP), das sich in einem Gesamtvolumen von 3 Mrd. € hauptsächlich auf innenpolitische Sicherheitsmaßnahmen integrierte, wurde ein Volumen von 30,2 Mio. € für entwicklungspolitische Sondermaßnahmen zur Verfügung gestellt (vgl. Paffenholz&Brede 2004:1). Zwar nimmt sich diese Summe im Verhältnis zu den 1,5 Mrd. €, die im Zuge des ATP für die Bundeswehr – also militärische Maßnahmen – zur Verfügung gestellt werden, verschwindend gering aus, dennoch bereiten sie in der Praxis die Basis einer auch im europäischen Kontext hervorstechenden Initiative.

Das Geld wird in zwei Tranchen vor allem mittels Fonds global in Krisengebieten in Spezialmaßnahmen umgesetzt, die eine Initialzündung für das Thema, insbesondere in den Länderbüros und auf Implementationsebene, bedeuten (Paffenholz und Brede sprechen von einem „Kick“ für das Thema, vgl. ebda:29).

Die generell positive Evaluierung, die den ATP-Maßnahmen zufällt, lässt verschiedene strukturelle Schwächen der Maßnahmen unter den Tisch fallen. Dabei sticht insbesondere ins Auge, dass die bekannte und von BMZ und GTZ immer wieder geäußerte Einschätzung, bei entwicklungspolitischen Maßnahmen im Kontext der Terrorbekämpfung könne es sich

⁶⁵ Sektorvorhaben sind ein Spezifikum im Rahmen der GTZ. Im Gegensatz zur normalen Arbeitsweise der GTZ, die sich als unabhängiges Dienstleistungsunternehmen versteht, sind Sektorvorhaben eine unmittelbare Kooperation mit dem BMZ. Sie werden zu Sektoren, denen zukünftig steigendes Potenzial zugeschrieben wird, auf direkte Anweisung des BMZ bei der GTZ zeitlich befristet eingerichtet und dienen einerseits der inhaltlichen Erkundung des Themas in Hinblick auf Analyse und Möglichkeiten der Implementation, andererseits aber auch der (innerinstitutionellen) Verankerung des Sektors.

⁶⁶ Neben dem für diese Studie besonders relevanten Kolumbien waren dies Guatemala, Kambodscha, Sri Lanka, Algerien, Uganda und Malawi, sowie in einem zweiten Schritt Nepal, der Tschad, die Balkanregion und der Kaukasus.

nur um mittelbar wirksame Schritte handeln, die auf strukturelle Faktoren einwirken würden und somit längerfristig zu konzipieren seien, in der Praxis nicht gewürdigt wird.

Vielmehr stellt das ATP dem entwicklungspolitischen Sektor kurzfristig verhältnismäßig viel Geld zur Verfügung, das letztendlich aber auf eine einmalige Aktion beschränkt blieb. So werden die Länderbüros in kurzer Abfolge zweimal vor vollendete Tatsachen gestellt. Zunächst müssen sie dafür sorgen, unerwartete Sondermittel in einem sehr kurzen Zeitrahmen sinnvoll zu verteilen⁶⁷, dann stehen sie wiederum vor dem Problem, dass Follow-Up-Maßnahmen durch die Einmaligkeit des Geldflusses im vorgesehenen Rahmen nicht realisierbar sind.⁶⁸ Letztendlich stellt die Evaluierung fest, dass die besondere Fokussierung auf Terrorismus keinen wesentlichen Gewinn für die thematische Debatte darstellt: „Weiterhin wurde klar, dass der Diskurs über EZ im Kontext terrorgefährdeter Länder keine grundlegend neue Dimension aufweist, die nicht bereits durch Erkenntnisse der Debatte um Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung in der EZ abgedeckt wird.“ (ebda:42).

Das erste Schlüsselereignis im Prozess der praktischen Umsetzung wird die Einbindung des entwicklungspolitischen Sektors im Rahmen der *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in Kunduz/Afghanistan. Im Unterschied zu den US-amerikanischen und britischen PRTs entscheidet sich Deutschland für eine nicht rein militärische Vorgangsweise, sondern inkludiert zivile Kräfte in ihre PRTs (vgl. Hett 2005:14ff.). Unter Federführung des BMZ werden MitarbeiterInnen von GTZ, KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) und DED (*Deutscher Entwicklungsdienst*) integriert, ebenso wie zivile Polizeiberater des Bundesministeriums des Inneren.

Obwohl die PRTs heute mitunter als Vorzeigemodell für zukünftige Entwicklungen präsentiert werden, verläuft die konkrete Umsetzung im Feld schwierig. Während die Bundeswehr für die konsequente Umsetzung der so genannten CIMIC (*Civil-Military Cooperation*) plädiert und auf die Entsendung eigener ziviler Trupps drängt, lehnt dies das BMZ mit der Begründung der notwendigen konsequenten Trennung von zivilem und militärischem Beitrag ab (vgl. ebda:18). Die implizit dahinter stehende Befürchtung, dass Entwicklungspolitik ansonsten vollkommen vom durch das budgetär unverhältnismäßig stärker ausgestattete Militär vereinnahmt und instrumentalisiert werden könnte (vgl. Klingebiel&Roehder 2004:10ff.), kann im allgemein als frostig und friktionsreich charakterisierten Klima zwischen den verschiedenen an der Umsetzung beteiligten Ministerien nicht ausgeräumt werden.

⁶⁷ Das Länderbüro auf den Philippinen berichtet in diesem Zusammenhang etwa von vehementen Schwierigkeiten, im für die Mittelvergabe identifizierten Zielgebiet (Mindanao) genügend förderwürdige Projekte ausfindig zu machen.

⁶⁸ Die Länderbüros in Kolumbien und den Philippinen gehen zu diesem Zeitpunkt etwa davon aus, dass es entsprechende Folgemitel geben würde. Diese Annahme erweist sich als falsch.

Trotzdem bildet die Afghanistan-Erfahrung die Basis für einen Aktionsplan der Bundesregierung im Jahr 2004, der unter dem Titel „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ versucht, ein die verschiedenen Akteure einendes übergreifendes Konzept von der politischen Ebene kommend bereitzustellen und zivile Krisenprävention als „Querschnittsaufgabe“ zu verankern (Bundesregierung 2004:59). Besonders angesprochen werden dabei das Auswärtige Amt (AA), das Verteidigungsministerium (BMVg) und das BMZ. MitarbeiterInnen aus den jeweiligen Ministerien werden zu Themenbeauftragten ernannt und in einem „Ressortkreis zivile Krisenprävention“ zusammengefasst, das unter Federführung des Beauftragten für zivile Krisenprävention im AA als Steuerungsgruppe fungieren soll.

Im Bereich der deutschen EZA ist „Friedensentwicklung und Krisenprävention“ mittlerweile als eine der elf Prioritäten verankert worden. Fünf Länder, deren Programmausrichtung vollständig auf den thematischen Fokus Friedensentwicklung ausgerichtet wurde, waren bereits zuvor vom BMZ in Abstimmung mit der GTZ als Pilotländer identifiziert worden. Neben Kolumbien, dessen Landesprogramm bereits im Jahr 2000 entsprechend umgestellt wurde, sind dies Guatemala, Sri Lanka, Senegal und Burundi (vgl. Kievelitz et al. 2003:3). Später wurden diesen Ländern Uganda und Nepal hinzugefügt.⁶⁹ Das entsprechende Sektorvorhaben wurde bis 2006 verlängert und ist mittlerweile das wesentliche Mainstreaming-Instrument im Rahmen eines Kompetenzfeldes, das innerhalb der GTZ eingerichtet wurde. Jedes der vier großen Regionalgebiete in der GTZ verfügt zudem über eine/n ThemensprecherIn, der/die für die Verankerung der Querschnittsmaterie Konfliktprävention in den Länderprogrammen verantwortlich zeichnet und zugleich den Rückfluss konkreter Erfahrungen aus der Implementationspraxis in das Kompetenzfeld zurückfließen lässt.

Auf Initiative des BMZ wurden weitere Sektorvorhaben in das Kompetenzfeld integriert, die sich mit spezifischen Problemstellungen beschäftigen. Neben dem Sektorvorhaben Kleinwaffenkontrolle ist das Vorhaben zur Reform des Sicherheitssektors (SSR) von besonderem Interesse, arbeitet es doch in unmittelbar sicherheitspolitische Agenden – den Sicherheitssektor der Partnerländer – hinein. Dazu wurde eine Person aus dem Bundesministerium für Verteidigung beauftragt, die eine konkrete Verknüpfung verteidigungs- und entwicklungspolitischer Ansätze in dem sensiblen Bereich garantieren soll.

Der strategische Ansatz der deutschen EZA hat sich seit Ende der 1990er Jahre merklich verändert, ist allerdings nach wie vor alles andere als fixiert. Das Konzept des Bundes-

⁶⁹ Eine ursprünglich geplante konflikt spezifische Neuausrichtung des Länderprogramms für Kambodscha wurde nach Widerstand auf ministerieller Ebene angesichts der großen Sensibilität der Materie nicht durchgeführt.

sicherheitsrates im Jahr 2000 bezieht sich im Begründungszusammenhang wie erwähnt auf einen erweiterten Sicherheitsbegriff, der an das Konzept der „Human Security“ erinnert (vgl. Bundesregierung 2000). Auf Regierungsebene wird die Konzentration auf die Bekämpfung der strukturellen Ursachen bewaffneter Konflikte und die Etablierung friedlicher Konfliktlösungsmechanismen festgelegt (vgl. Wieczorek-Zeul 1999). Einerseits wird der Zusammenhang mit der traditionellen Zielsetzung der Armutsbekämpfung betont, andererseits die Entwicklung demokratischer Staatlichkeit, zunächst kontextbezogen definiert („strengthened in a historical, cultural and social context“, ebda:11) als zweiter Kernstrang festgelegt, wobei insbesondere die Bereiche Zivilgesellschaft und Rechtssystem hervorgehoben werden. Einige Jahre später wird der Kontextbezug fallengelassen, und es heißt schlicht: „Die Entwicklungspolitik muss darauf zielen, demokratische Staatlichkeit zumal in den Entwicklungsländern zu fördern.“ (Wieczorek-Zeul 2002:8).

In den strategischen Dokumenten des BMZ findet dies seine Widerspiegelung: „Entwicklungspolitik leistet einen Beitrag zur weltweiten Durchsetzung demokratischer Strukturen.“ (BMZ 2005b:5), wobei der spezifische deutsche Beitrag im Rechtssegment und in der Förderung demokratischer Akteure insbesondere in der Zivilgesellschaft zu liegen habe (ebda:16). Dies markiert einen engen Rahmen für jene Voraussetzung, die zuvor unter den Begriffen „Modelloffenheit und soziokulturelle Anpasstheit“ als eine der Grundlagen der Intervention mit der Zielsetzung friedlicher Konfliktbeilegung identifiziert worden war (BMZ 2002b:9).

In ihrem ressortübergreifenden Aktionsplan fasst die Bundesregierung 2004 diese Ansätze in drei übergreifende Ansatzpunkte, die im Verhältnis zu den zu diesem Zeitpunkt schon vorsichtigeren Ansätzen aus der entwicklungspolitischen Praxis⁷⁰ stark normative Komponenten transportieren: (1) „Verlässliche staatliche Strukturen schaffen: Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und Sicherheit“; (2) „Friedenspotenziale fördern: Zivilgesellschaft, Medien, Kultur und Bildung“ und (3) „Lebenschancen sichern - Wirtschaft, Soziales, Umwelt und Ressourcen“ (vgl. Bundesregierung 2004). Wenn zudem bedacht wird, dass mit Zivilgesellschaft explizit die „organisierte Zivilgesellschaft“ (ebda:44) gemeint ist, wird das hier gezeichnete Bild klar. Es geht offenbar um die Verankerung eines liberalen Staatstypus, der im Spannungsfeld einer verantwortlichen Regierung und einer aktiven Zivilgesellschaft europäischen Musters definiert wird.

Der politische Schlüsselbegriff, der diesen Ansatz zusammenfasst, ist jener der „strukturellen Stabilität“, den auch das DAC in seinen Guidelines als Richtlinie zugrunde legt (vgl. DAC

⁷⁰ So fordern etwa Kievelitz&Schrottshammer (2005:56) im Rahmen des GTZ-Sektorvorhabens Krisenprävention die Sicherstellung der „Einbindung traditioneller Autoritäten“, auch wenn repräsentative Demokratie als Zielbestimmung absoluten Vorrang genießen müsse.

2001a:31). Ropers (2002:46f.) sieht sie vor allem entlang der Aufgabenstellung definiert, „zivilgesellschaftliche und staatliche Strukturen [...] in die Lage“ zu versetzen, „konstruktive und gewaltfreie Mechanismen zur Austragung grundlegender und akuter Interessensgegensätze und deren Abbau zu entwickeln.“

Das zentrale Moment bei der Etablierung und Förderung solcher Mechanismen ist das von John Paul Lederach entworfene Konzept so genannter „peace constituencies“, das sich im Gegensatz zu vielen anderen in Diskussion befindlichen Ansätzen vor allem dadurch auszeichnet, die verschiedensten nicht-staatlichen Akteure als aktive Komponenten mit einzu beziehen (vgl. Paffenholz 2002:7f.): „Der Begriff Friedensallianz umfasst alle zivilgesellschaftlichen, nicht-bewaffneten, organisierten Akteure, die sich für eine friedliche Konfliktbeilegung einsetzen.“ (ebda:11). Im Zuge der Arbeit an solchen Allianzen wird auch angestrebt, verschiedene weitere Komponenten und Querschnittsthemen, insbesondere Gender, hineinzuarbeiten (vgl. BMZ 2005a:13).

Eines der Schlüsselmomente in der Umsetzung ist allerdings, wie Thania Paffenholz (ebda:10) betont, das Verständnis der Zivilgesellschaft, die sich zwangsläufig durch große Heterogenität auszeichnet. Wenn diese nun auch in der Umsetzung ausschließlich als jener „organisierte“ Teil verstanden wird, der sich selbst auch im Selbstverständnis moderner Staatlichkeit konzeptualisiert, besteht das Risiko, den eigentlich dynamischen Ansatz durch Ausschließungsmechanismen auf die „üblichen Verdächtigen“ im Prozess der Friedensentwicklung zu reduzieren.

Dieser Verdacht liegt nahe, wenn die vom BMZ im Sommer 2005 vorgelegte Sektorstrategie für Krisenprävention, Konflikttransformation und Peace-building herangezogen wird (vgl. BMZ 2005a). Hier ist der in den Stellungnahmen bis zu diesem Punkt kaum wiederzufindende Rückbezug auf das auf internationaler Ebene dominierende Konzept der fragilen Staatlichkeit zu finden: „There is also a particularly close link to how we deal with failing states and the collapse of states, since a significant number of conflict and post-conflict states are also fragile states.“ (ebda:9). Bei der Analyse der „root causes“ von gewaltsamem Konflikt werden jegliche historische Komponenten ausgeblendet und lediglich „illegitimate, undemocratic and inefficient governance“ beziehungsweise „unequal political, economic and cultural opportunities“ als solche angenommen (ebda:25).

Diese Analyse legt den Rückbezug auf statische Konzepte, in denen „[d]ie große Bedeutung des Staates nachhaltig unterstrichen [wird]“ (Bohnet 2001:52) zumindest auf ministerieller Ebene nahe. Dabei zeigt sich ein elementarer Widerspruch zwischen Theorie und Praxis, der mit dem Rokkanschen Konzept der vier unterschiedlichen Phasen, den ein Staatsbildungsprozess zu durchlaufen hat, deutlich gemacht werden kann. Während sich die Konzepte

(unter Einbezug der sozioökonomischen Komponente) vor allem auf die Phasen III und IV (Partizipation und Umverteilung im Rahmen demokratischer Staatlichkeit) als den wesentlichen praktischen Ansatzpunkten zur friedlichen Konfliktlösung konzentrieren, ist sie in der Praxis zumeist mit einer Situation konfrontiert, die sich eben nicht durch fragile Staatlichkeit, sondern durch Quasi-Staatlichkeit auszeichnet, also Staaten, die schlicht nie als solche funktioniert haben (vgl. Loges&Menzel 2004:148).

Damit allerdings verschoben sich die praktischen Herausforderungen – immer vorausgesetzt, der Staatlichkeits-Ansatz wird beibehalten – auf die Phasen I und II des Rokkan-Schemas (Penetration und Standardisierung), kurz, es geht faktisch mehr um Errichtung denn um Wiedererrichtung von Staatlichkeit. Und dieser Prozess ist wiederum zwangsläufig konfliktiv und somit als Königsweg in einer gespannten lokalen und regionalen Situation grundsätzlich fragwürdig.

An diesen Konzepten ist einerseits der große Einfluss des strikt normativ ausgerichteten Senghaasschen Ansatzes spürbar, andererseits der Druck der internationalen Diskussion, die sich – nicht zufällig – um die Frage fragiler peripherer Staatlichkeit als *der* zentralen Konfliktursache gruppiert hat. Dieser zunehmenden Normativität auf strategischer Ebene steht allerdings eine bemerkenswert flexible Praxis gegenüber, die sich an den verschiedenen in der Implementierung tätigen Institutionen zeigt, die sich im staatlichen Rahmen bewegen und seit 2001 in FriEnt, der unter BMZ-Leitung stehenden Gruppe Friedensentwicklung, koordiniert werden.⁷¹

Rund 57% der unter dem Begriff Peace-building zu subsumierenden Maßnahmen werden von der GTZ implementiert (vgl. Kievelitz 2003a:25). Sie hat über die angesprochenen Sektorvorhaben (die mittlerweile im Bereich der Konfliktprävention im Rahmen eines Kompetenzfeldes gebündelt wurden, das unter Leitung von Dr. Uwe Kievelitz steht) auch ein spezifisches Budget, um den Sektor thematisch, methodisch und analytisch weiterzuentwickeln (vgl. Fahrenhorst&Musto 2002:185). Die finanzielle Zusammenarbeit wird, wie in den anderen entwicklungspolitischen Sektoren auch, über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abgewickelt, die vor allem bei sozioökonomischen Maßnahmen, speziell auch im Kontext von Demobilisierungen, primär über fondsgesteuerte Programme tätig wird (ebda:187).

⁷¹ FriEnt umfasst sieben staatliche und nicht-staatliche Organisationen, die unter Leitung des BMZ-Unterabteilungsleiters Adolf Kloke-Lesch Konzepte und Methoden der EZA im Konfliktkontext erarbeiten und Erfahrungen kollektiv auswerten sollen. Neben dem BMZ und der GTZ sind der Evangelische Entwicklungsdienst (EED), die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Misereor, das Konsortium Ziviler Friedensdienst (ZFD) und die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung (bzw. das mit der Plattform zusammenhängende Institut für Entwicklung und Frieden) Mitglieder in FriEnt.

Darüber hinaus gibt es allerdings auch weitere spezifische Instrumente, derer sich die deutsche EZA bedient. Ein besonderes Element im Bereich der Konfliktprävention ist der Zivile Friedensdienst (ZFD). Die dem privaten Sektor entstammende Idee entsteht in Grundzügen Anfang der 1990er Jahre und wird unter dem Eindruck des Jugoslawien-Krieges im „Forum Ziviler Friedensdienst“ gebündelt (vgl. zur historischen Entwicklung Uwe Trittman in Evers 2000). Mitte der 1990er Jahre beginnen intensivere Kontakte mit dem politischen Bereich, speziell mit den damaligen Oppositionsparteien SPD und Grüne. Nach dem Regierungswechsel wird der ZFD auf Initiative von Heidemarie Wiczorek-Zeul ins Regierungsprogramm übernommen und umgesetzt.

Entscheidend ist die basisnahe Einstiegsstufe des ZFD, die aus dem Selbstverständnis resultiert, dass der „ZFD [...] kein Instrument offizieller Außen- und Verteidigungspolitik“ ist (vgl. Helga Tempel in Evers 2000:24). Vielmehr ginge es um das Selbstverständnis, als „Gast aus dem Ausland“ (ebda:29) unter Einbringung spezieller Kompetenzen unterstützend tätig zu werden. Die definierten Aufgabenfelder kreisen dabei um die drei Ansätze (1) Stärkung von Friedenspotenzialen; (2) Vermittlung bei Konflikten; (3) Beiträge zur Versöhnung und Wiederaufbau (vgl. BMZ 2004c:5). Gesteuert werden die Einsätze über das „Konsortium Ziviler Friedensdienst“⁷², wobei das BMZ gemeinsam mit dem AA über die konkreten Anträge entscheidet.

Die erfolgreichen AntragsstellerInnen durchlaufen vor ihrem Einsatz ein nach ihren spezifischen Bedürfnissen zusammengestelltes umfangreiches Ausbildungsprogramm, bevor der zeitlich befristete Feldaufenthalt beginnt. Der Ansatz im Feld wird gemeinsam mit lokalen/regionalen Partnerorganisationen (bei den ZFDlerInnen im Chocó/Kolumbien etwa die Diözese) entwickelt, wobei den MitarbeiterInnen bei der Wahl Ihrer Aufgabenfelder weitgehend freie Hand gelassen wird. Somit ist das Instrument ZFD zwar sehr stark von der Qualität des Personals abhängig, bietet aber eine unglaubliche Vielfalt von Möglichkeiten, auf lokaler Ebene flexibel im Sinne eines „kleinen Friedens“ tätig zu werden.

Eine weitere deutsche Eigenart stellen die parteinahen Stiftungen dar, die ebenfalls entwicklungspolitische Tätigkeit entfalten: „Kein anderes Geberland verfügt über solch eigentümliche, parteinahe und größtenteils aus öffentlichen Mitteln finanzierte Subunternehmen der Politikszene.“ (Nuscheler 1996:406, vgl. auch Fuster 1998:314). Die Stiftungen versetzen Deutschland in die besondere Rolle, neben den USA der einzige entwicklungspolitische Akteur zu sein, der im Sinne der Demokratieförderung auch direkte Parteienförde-

⁷² Mitglieder des Konsortiums Ziviler Friedensdienst sind die so genannten „anerkannten Entwicklungsdienste“. Es sind dies die Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH), Christliche Fachkräfte International (CFI), der Deutsche Entwicklungsdienst (DED), der Weltfriedensdienst (WFD), der Evangelische Entwicklungsdienst (EED), sowie EIRENE.

rung in peripheren Ländern durchführt (vgl. Youngs 2003:136). Diese funktioniert größtenteils über die (programmatische, propagandistische, strategische) Beratung von Partnerparteien⁷³.

Darüber hinaus werden die Stiftungen aber auch als politische Berater in Friedensprozessen tätig. So engagiert sich die Konrad-Adenauer-Stiftung im Mindanao-Friedensprozess, ebenso wie die Friedrich-Ebert-Stiftung auf der Suche nach politischen Wegen der Konfliktlösung in Kolumbien. Dies geschieht einerseits durch unmittelbare Beratungsprozesse, andererseits aber auch durch die Förderung wissenschaftlicher Begleitmaßnahmen (Diskussionsveranstaltungen, Veröffentlichungen).

Es zeigt sich also, dass die in den strategischen Vorgaben tendenziell stärker werdende Orientierung an einem normativen Staatskonzept in der Praxis der deutschen EZA flexibel umgesetzt wird. Hier ist auch hervorzuheben, dass die Bedeutung übergreifender Länderstudien immer wieder hervorgehoben wird (vgl. Mehler&Ribaux 2000:68ff.) und etwa auf Ebene der GTZ die Bereitschaft besteht, Mittel für (wenn auch verhältnismäßig kurze⁷⁴) Feldstudien zur Verfügung zu stellen, die die verhängnisvolle Abhängigkeit von desk studies reduzieren.⁷⁵ Trotz eines verspäteten Einstiegs in die Materie wurde durch den gezielten Einsatz innovativer Sektorvorhaben und die Integration eines flexiblen Instruments wie dem ZFD Bemerkenswertes geleistet.

Zugleich besteht die Gefahr, dass sich die Anlehnung an normative Konzepte der Konfliktlösung, insbesondere die an Senghaas orientierte Konzentration auf Staatlichkeit als zentralem Konfliktlösungsmechanismus, dazu führt, in der Implementierung bestehende lokale Ansatzpunkte zu übersehen und stattdessen mit Blaupausen zu arbeiten. Gerade der als komplementär zur Staatsebene verstandene Ansatz der Arbeit in der Zivilgesellschaft ist ganz besonders mit diesem Risiko behaftet, wird eine solche Intervention doch oft in Regionen geführt, in denen eine Zivilgesellschaft nach westlichem Muster schlichtweg nicht existiert.

⁷³ Ein Beispiel aus den Philippinen ist die Förderung der vom Ex-NPA-Mitglied Joel Rocamora geleiteten sozialdemokratischen Parteiliste Akbayan durch die Friedrich-Ebert-Stiftung.

⁷⁴ Die Conflict Impact Assessments der GTZ sehen einen dreiwöchigen Feldaufenthalt vor. Insgesamt bestehen sie aus einem Vier-Phasen-Prozess: in Phase 1 wird über mehrere Wochen Hintergrundmaterial bearbeitet, Phase 2 sieht eine Diskussion mit dem in der Umsetzung beteiligten Personal und anderen involvierten Institutionen vor, Phase 3 ist der Feldaufenthalt, und in Phase 4 werden die Materialien in einem Round Table abschließend einer gemeinsamen Bewertung unterzogen (vgl. Kievelitz 2003:169).

⁷⁵ Eine der in diesem Zusammenhang wirksam werdenden Einschränkungen, die speziell auf Ebene der GTZ immer wieder hervorgehoben wird, ist der Mangel an qualifiziertem Personal.

Österreich

Der Sicherheitskomplex ist in der österreichischen EZA ein vergleichsweise junges Themenfeld, wenngleich die historischen Wurzeln schon länger zurückreichen. Schon die Schwerpunktlegungen auf Länder wie Nicaragua oder die Kapverden zeigen eine bewusste Entscheidung für die Intervention in Konfliktgebieten, auch wenn ein entsprechendes Feld explizit nicht benannt wurde und keine spezifische Auseinandersetzung mit besonderen Methodiken der Intervention erfolgte. Auch der Schock über die Katastrophe in Ruanda und das seit 1992 laufende Engagement in den Krisenregionen in Südosteuropa⁷⁶ rückten das Thema immer stärker in die Auseinandersetzung. Nachdem Österreich in der DAC Peer Review von 1999 auf bestehende Defizite in dem Bereich hingewiesen und aufgefordert wurde, die seit Mitte der 1990er Jahre laufende internationale Diskussion in die eigene Programmgestaltung aufzunehmen (vgl. DAC 1999:I-10), wird mit dem Dreijahresprogramm 2001 bis 2003 eine Neuordnung der Zielsetzungen festgelegt (vgl. BMAA 2000).

Neben Armutsbekämpfung und Umweltschutz wird „Friede und menschliche Sicherheit“ als dritte Zielsetzung der OEZA festgelegt (ebda:6): „Die ÖEZA wird zukünftig verstärkt im Bereich der Konfliktprävention tätig werden, und sieht einen ihrer Schwerpunkte in der Unterstützung des Aufbaues afrikanischer Konfliktlösungspotenziale – durch Ausbildungsveranstaltungen ebenso wie durch Zusammenarbeit und Aufbau afrikanischer Institutionen.“ Schon an der Zielbestimmung wird sichtbar, dass der konzeptionelle Zugang der OEZA ursprünglich nicht über das Bedrohungsbild zerfallender Staatlichkeit erfolgt, sondern über „Human Security“. Österreich ist Gründungsmitglied des HSN und versucht, dessen Leitlinien im entwicklungspolitischen Bereich paradigmatisch zu verankern.

Im Jahresbericht 2001 wird in einem Teil, der Anfang 2006 immer noch auf der Webpräsenz der OEZA als der zentrale Text zur Zielbestimmung Konfliktprävention und Friedenssicherung einzusehen ist⁷⁷, erstmals eine genauere Bestimmung des neuen thematischen Bereiches vorgenommen. Ausgehend von der Rezeption der DAC-Dokumente, die eine konfliktrelevante Wirkung von EZA-Maßnahmen belegen, wird einerseits eine kohärente politische Herangehensweise (explizit mit den Sektoren Handels-, Außen- und Sicherheitspolitik) gefordert, andererseits der Zusammenhang zwischen Demokratie und friedlicher

⁷⁶ Die Zusammenarbeit mit den Ländern Südost- und Osteuropas ist organisatorisch getrennt von der EZA in der Osthilfe zusammengefasst. Gemeinsam bilden beide Komponenten das Gesamtspektrum der OEZA (Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit).

⁷⁷ Vgl. http://www.ada.gv.at/view.php3?f_id=1910&LNG=de&version= (accessed 2006-02-02).

Konfliktlösung zwar in Frageform gefasst, aber doch als handlungsrelevante Leitlinie festgelegt.⁷⁸

Diese Herangehensweise hat in dieser expliziten Form in der historischen Entwicklung der OEZA – im Unterschied zu der ursprünglich stark von Solidaritätsbewegungen getragenen zivilgesellschaftlichen EZA in Österreich – keine Präzedenz.⁷⁹ Obwohl der österreichischen Außen- und Entwicklungspolitik angesichts des weitgehenden Fehlens einer kolonialen Vergangenheit von den meisten peripheren Staaten ein „Sympathievorsprung“ entgegengebracht wurde (vgl. Höll 1992:693), blieben Initiativen auf dem Sektor (mit der Ausnahme des von Kreisky vorgebrachten „Marshallplans für die Dritte Welt“, vgl. Hödl 2004:170ff.) weitgehend aus. Insgesamt vermeidet die OEZA eine spezifische Positionierung in den entwicklungspolitischen Richtungsdebatten der 1990er Jahre (vgl. Höll 1997:778). Entwicklungspolitik zeigt sich hier, so Gerald Hödl (2004:45), als ein „Bereich, an dessen rasch wechselnden intellektuellen Konjunktoren ein mitteleuropäischer Kleinstaat primär rezipierend und repetierend teilhatte.“

Erschwert wurde die Initiative in dem Bereich auch durch die strukturellen Voraussetzungen der österreichischen EZA, die traditionell ungünstig sind. Im Unterschied zu vergleichbaren Gebern (etwa den skandinavischen Ländern) hat die Entwicklungspolitik seit ihrer Einführung in den späten 1950er Jahren einen geringen Stellenwert. Weder war seither zu irgendeinem Zeitpunkt ressortmäßige Unabhängigkeit gewährleistet (Entwicklungspolitik war und ist in Österreich Teil der Kompetenzen des Außenministeriums)⁸⁰, noch gab es Mittelaufwendun-

⁷⁸ Die genaue Formulierung (zitiert nach oben genannter Website) lautet: „Auch andere Fragen sind noch offen, wie zum Beispiel der Zusammenhang zwischen Konflikten und Demokratie. Demokratisierung ist derzeit wohl das erfolgreichste Mittel, um Konflikte zu verhüten oder zu beenden. Nicht nur, dass politische Freiheit und die Möglichkeit zur politischen Mitgestaltung das Risiko von Kriegen minimiert; es mag auch der effektivste Mechanismus sein, sie zu beenden. Dies hat sich in vielen Regionen, in denen Demokratisierungsprozesse vorangeschritten sind, eindrucksvoll gezeigt und wird in zukünftige EZA-Politiken Eingang finden.“

⁷⁹ Das in diesem Bereich als Kompetenzzentrum geltende Österreichische Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ÖSFK) hat die internationale Diskussion als eines der ersten Institute in Europa aktiv aufgegriffen. In Zusammenarbeit mit der Schweizer Friedensstiftung wurde das Thema bereits im Friedensbericht 1994 behandelt, weitere Editionen folgten (ÖSFK et al. 1999; ÖSFK 2001). Allerdings konzentrierten sich die Bände vor allem auf die Reproduktion der in Deutschland und der Schweiz geführten Diskussion, der Ausbau eigener wissenschaftlicher und analytischer Kompetenzen im Themenbereich wird weitestgehend vernachlässigt. Stattdessen konzentriert sich das ÖSFK auf die Implementationsebene, wo im Rahmen der OEZA vor allem Workshop-Programme durchgeführt und Friedensnetzwerke (speziell im afrikanischen Raum) unterstützt werden.

⁸⁰ Otmar Höll verweist etwa 1997 auf die „ungenügenden administrativen Kapazitäten“, die ein Charakteristikum der OEZA besonders im bilateralen Bereich wären (vgl. Höll 1997:782). Die jüngste DAC Peer Review verweist auf Schwächen speziell in den Bereichen Projektmanagement und Evaluation (vgl. DAC 2004:15).

gen, die einem internationalen Anspruch genügt hätten.⁸¹ Diese ungünstigen Rahmenbedingungen stellen die in der Entwicklungspolitik Aktiven vor schwierige Aufgaben, speziell da die politischen Verantwortlichkeiten bis heute ungenau geregelt sind.⁸²

Eine daraus folgende Konsequenz ist der hohe Grad an Fragmentierung der OEZA. Es gibt keine eigene Durchführungsorganisation, womit die Implementation der Maßnahmen dem privaten Bereich (insbesondere NGOs und kirchlichen Organisationen) zufällt, was die staatlichen Lenkungsmöglichkeiten signifikant einschränkt (vgl. Hödl 2004:218). In einer Reform des entwicklungspolitischen Sektors und der Überführung der Agenden in die neu gegründete *Austrian Development Agency* (ADA)⁸³ mit Anfang des Jahres 2004 wurde versucht, Kompetenzen neu zu regeln (für die Umsetzung aller entwicklungspolitischen Maßnahmen sollte nun allein die ADA verantwortlich zeichnen) und fachliches Know-how durch eine neue institutionelle Struktur zu bündeln.

Auch regional wurden erst relativ spät Schritte hin zu einer Konzentration durchgeführt, Schwerpunkt- und Partnerländer werden schließlich 1992 definiert (insbesondere in den Regionen Ostafrika, Mittelamerika und der Himalaya-Region). Auf thematischer Ebene konzentriert sich die OEZA traditionell auf die Bereiche Bildung und Landwirtschaft (vgl. Hödl 2004:253), in den letzten Jahren ist die Wasserwirtschaft als ein weiterer Schwerpunkt hinzugekommen. Viel inhaltliche Arbeit in jüngster Zeit, gerade im Zusammenhang mit dem Thema Konflikt, wurde auch dem Gender-Bereich gewidmet, der allerdings als so genanntes „Grundprinzip“ verstanden wird (vergleichbar der deutschen „Querschnittsmaterie“).

Sicherheitspolitische Problemstellungen wie Frieden und Konfliktprävention tauchen in indirekter Form erstmals Mitte der 1980er Jahre auf, als die politische Konditionalität der entwicklungspolitischen Maßnahmen entlang der klassischen Kriterien von Good Governance (Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit) signifikant verstärkt wird (vgl. Hödl 2004:254). Die praktischen Auswirkungen bleiben jedoch vergleichsweise gering, Konfliktbearbeitung im spezifischen Sinn wird erstmals im Jahr 1999 aktiv aufgegriffen. Aber auch

⁸¹ Gerald Hödl zeigt, dass Österreich im ODA-Bereich zeitweise sogar die schlechtesten Daten im OECD-Vergleich aufzuweisen gehabt hätte (Hödl 2004:225ff.). Neben „guter Buchführung“ (ebda:232), die die Zahlen regelmäßig in einem besseren Licht erscheinen lassen würden, wäre vor allem der unüblich hohe Anteil an Exportkrediten regelmäßig Anlass für internationale Kritik. Exportkredite sind allerdings in den letzten Jahren anteilmäßig rückläufig.

⁸² „Austria points out that while development co-operation is part of foreign policy, it remains a distinct policy area. It would be useful to define the relations between development policy and other policies of national interest.“ (DAC 2004:11).

⁸³ Die ADA ist keine etwa der GTZ vergleichbare Durchführungsorganisation, sondern ist primär für die Verwaltung österreichischer entwicklungspolitischer Agenden (aber auch für deren inhaltliche Ausgestaltung) zuständig. Die politisch-strategischen Kompetenzen verbleiben bei der Sektion VII im BMAA.

nach der Aufnahme von Friedenssicherung in den Zielkatalog der OEZA bleibt das Bewusstsein in der Umsetzung zunächst relativ gering⁸⁴, wenngleich mit den Sonderprogrammen für Palästina und Ruanda, sowie der nun explizit auf die Problematik interner Konflikte ausgerichteten Arbeit im Schwerpunktland Uganda Initiativen in dem Bereich gesetzt werden. Ansonsten konzentrieren sich die konkreten Maßnahmen auf Workshops, die primär mit einem der zentralen Projektpartner im Konfliktbearbeitungsbereich, dem Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ÖSFK) in Stadtschlaining, umgesetzt werden, sowie den Bildungsbereich (vgl. BMAA 2003a:6).

Im 2003 herausgegebenen Dreijahresprogramm 2004-2006 (vgl. BMAA 2003b) wird der Sicherheitskomponente erstmals ihrem Charakter als Zielbestimmung entsprechender Raum gegeben. Als zentraler Ansatz wird dabei Human Security stark hervorgehoben (ebda:11), was durch den Vorsitz im HSN in der Periode 2002/03 erklärbar ist. Folglich behauptet Österreich, gerade in diesem Bereich über spezielle Kompetenzen zu verfügen:

„Österreich kann in diesem Bereich auf gesammelten Erfahrungen und anerkannter Expertise aufbauen: jahrelanges Engagement im Bereich der Menschenrechte und der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, aktiver Einsatz für das Konzept der menschlichen Sicherheit (zuletzt als Vorsitz des Human Security Network), traditionelle Stärke im Peacekeeping-Bereich und in der Konfliktlösung sowie Profil im Dialog der Kulturen und der Zivilisationen.“ (ebda:24).

Diese Einschätzung entspricht zu diesem Zeitpunkt, umgelegt auf den entwicklungspolitischen Bereich, allerdings nicht der Realität. Wiederum wird im Programm die Notwendigkeit des Kompetenzausbaus in dem neuen thematischen Schwerpunkt erwähnt (ebda:11), allerdings stehen für die Umsetzung nur verhältnismäßig geringe Mittel zur Verfügung. Einerseits wird eine institutionelle Verortung des Themenbereichs angestrebt, was mit der Etablierung von zwei Planposten im Zuge der ADA-Gründung schließlich gelingt. Zudem müssen Konfliktstudien nun in Länderprogramme und Strategieentwicklung miteinbezogen werden. Andererseits leiden diese Konfliktstudien oftmals unter massivem Zeitdruck und müssen als reine Desk-Studies durchgeführt werden – in vielen Fällen stehen für Forschungsaufenthalte keine Mittel zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund kann in der folgenden Periode von einem tatsächlichen Ausbau von Kompetenz nur eingeschränkt die Rede sein, vielmehr verbleibt die gestalterische Hauptlast wie bisher bei jenen Personen, die durch ihr Engagement und ihren subjektiven Erfahrungshintergrund die notwendigen Kompetenzen in die Arbeit einbringen können. Ein tatsächlicher

⁸⁴ So ist im Jahresbericht 2002 über das Engagement in Nepal (das zu gleicher Zeit eines der Schwerpunktländer von DFID im Bereich der Konfliktbearbeitung wird): „Im Internationalen Jahr der Berge und dem Jahr des Ökotourismus standen die Aktivitäten von Öko Himal 2002 sowohl in Nepal als auch in Österreich im Interesse der Öffentlichkeit. Es gelang dieser NGO, die Projektarbeit trotz der Aktivitäten der Maoisten fortzusetzen.“ (BMAA 2003a:33). Ein Musterbeispiel für eine Art des „working around the conflict“, die zu diesem Zeitpunkt in der internationalen Debatte unter scharfer Kritik stand.

ressortübergreifender Wissenstransfer, der etwa Erfahrungen der österreichischen Peace-Keeping-Einsätze für die OEZA nutzbar machen könnte, findet in systematischer Weise nicht statt. Die faktische Wirkung des HSN für die OEZA ist ebenfalls – wird von der konzeptionellen Hervorhebung des Human Security-Begriffes abgesehen – gering. Einzige konkrete Maßnahme in diesem Zusammenhang ist die Übersetzung und Verteilung eines vom HSN erarbeiteten Handbuchs für Menschenrechte (vgl. Ferrero-Waldner 2004, BMA 2004a), und dessen Anwendung in laufenden Programmen der Menschenrechtserziehung (speziell in Südosteuropa).

2004 kommt es zu einer institutionellen Aufwertung des Themas, in dem erstmals eine regionalübergreifende Budgetlinie für Konfliktprävention und Friedenssicherung in Afrika eingeführt wird (vgl. ADA 2005:4). In deren Rahmen werden hauptsächlich zwei Komponenten umgesetzt: einerseits die Unterstützung afrikanischer Friedensnetzwerke (wobei der konkrete Kontakt über das ÖFSK läuft), andererseits die Spezifizierung des schon bisher relativ erfolgreichen Uganda-Programms über eine spezielle Norduganda-Strategie, die erstmals über einen Aufruf zu entsprechenden Förderansuchen abgewickelt wird (ebda). Die geförderten Maßnahmen (konkret werden vier Projekte unterstützt) umfassen DDR-Maßnahmen, Binnenflüchtlinge und Maßnahmen „zum Wiederaufbau der Sozialstruktur“ (ebda:5). Ebenfalls zentral bleibt der Konfliktpräventionsfokus in Ruanda und Sri Lanka, wo primär über die üblichen Methoden der Workshops und des Capacity-Building gearbeitet wird (auch wird eine internationale Friedenskonferenz zur Region der Großen Seen organisiert).

Derzeit befindet sich eine Sektorstrategie in Ausarbeitung, deren Veröffentlichung – nach einem derzeit laufenden Konsultationsprozess mit öffentlichen und privaten Partnern – für das erste Halbjahr 2006 geplant ist. Sie soll die strategische Grundlage für die konkreten Entscheidungen der OEZA bilden. Zugleich ist mit der Fortschreibung des Dreijahresprogramms für 2005-2007 (BMA 2005) das Thema noch einmal forciert worden. Nachdem „[k]aum ein Partnerland der OEZA [...] derzeit als völlig konfliktfrei erklärt werden [kann]“, wird explizit ein Paradigmenwechsel eingefordert (ebda:11). Nicht nur wird das Thema in zwei Stränge („Konfliktprävention und Friedenssicherung“ als unmittelbare Bezugnahme, „Menschenrechte und menschliche Sicherheit“ als damit eng zusammenhängende weitere Programmlinie) aufgespalten, es wird auch die Aufnahme von Konfliktanalysen (die in Abstimmung mit „anderen österreichischen Akteuren im Sicherheitsbereich“ zu einer kohärenten Linie führen sollen) als Programminstrument der OEZA festgelegt. Ob damit eine Aufstockung der Mittel – und damit die Ermöglichung von Feldstudien und überhaupt die Durchführung von Konfliktanalysen auf ansprechendem Niveau – einhergeht, bleibt abzuwarten, wobei die bisherigen Erfahrungen eher skeptisch stimmen.

Zu klären sein wird auch, in welche Richtung die strategische Orientierung des Konfliktpräventionsbereiches zukünftig gehen soll. Die bisherige starke Betonung eines ausdrücklich um Human Security kreisenden erweiterten Sicherheitsbegriffes, der bislang dominiert, baut auf einer traditionellen Skepsis gegenüber Staats- und Governance-zentrierten Ansätzen in der OEZA auf (vgl. Nöst 2003). Allerdings wird der Human-Security-Begriff zunehmend in Richtung von Governance-Faktoren zugespitzt (vgl. Ferrero-Waldner 2004), insbesondere werden die Komponenten Demokratie und Menschenrechte hervorgehoben (vgl. ebda; Plassnik 2004).

Auf der anderen Seite wird (interessanterweise über die Einführung der Debatte um die „Neuen Kriege“, die in den programmatischen Dokumenten bislang gar keine Rolle spielen) zunehmend die Frage von Staatlichkeit in die laufende Diskussion hineingetragen. „Besonders wichtig sind die Legitimität und das Funktionieren staatlicher Strukturen. Gute und korruptionsfreie Regierungsführung, Achtung der Menschenrechte sowie demokratische politische Systeme sind zentrale Parameter friedlicher und stabiler Entwicklungen“ heißt es in einem Text, dessen Koautorin als eine der beiden für das Thema zuständigen Referentinnen bei der ADA fungiert (Mair&Huber 2004).

Die strategische Ausrichtung, die in der Praxis derzeit flexibler gehandhabt wird als in den Programmdokumenten, wird vermutlich in der zu erwartenden Sektorstrategie eine gewisse Klärung erfahren. Dies wird relevante Bedeutung für die Frage der Implementation haben. Schwerpunkte sollen vor allem in den Bereichen der Stärkung lokaler Organisationen, die im Bereich des Peace-Building tätig sind, der Förderung der Reintegration von durch Konflikten entwurzelten Personengruppen und der Stärkung des Justizsektors, vor allem in Hinblick auf die zivile Kontrolle des Sicherheitssektors, gelegt werden. In diesen Bereichen soll auch eine Spezialisierung der OEZA erfolgen. Ausgehend von der Annahme, dass der österreichische Beitrag im Vergleich zu anderen europäischen Gebern auf absehbare Zeit gering bleiben wird, empfiehlt sich für die OEZA eine Konzentration auf in diesen thematischen Schwerpunkten liegende gut funktionierende, wirkungsvolle Kleinprojekte. Dafür allerdings liefert ein staatszentriertes Konzept wenig innovative Ansatzpunkte.

So oder so werden eine Bündelung der Erfahrungen und ein darauf aufbauender Ausbau der Kompetenzen (und der damit einhergehenden Qualifikationsmaßnahmen für die beteiligten Personen) unabdingbar sein. Das wird ohne entsprechende Budgetmittel nicht umzusetzen sein, egal unter welchem strategischen Schwerpunkt. So trifft eine Aussage, die im OEZA-Jahresbericht 2001 als Ausgangsbedingung formuliert wurde, für die österreichische EZA im Konfliktkontext nach wie vor unverändert zu: „Um jedoch Entwicklungszusammenarbeit praktisch und operationell ebenso wie politisch und analytisch mit Menschenrechten,

Gender, der Vorbeugung von Konflikten und dem Kampf gegen Terrorismus sowie der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen zu verknüpfen, bedarf es noch erheblicher Arbeit.“

Europäische Union

Seit dem Vertrag von Maastricht 1993 gehört die Entwicklungspolitik auch in Form der Entwicklungszusammenarbeit zu den vergemeinschafteten Politikbereichen. Artikel 130 des Vertrages bestimmt die Notwendigkeit zu einer Koordination der Politiken zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten, wobei der EU-Kommission einerseits die Funktion der Umsetzung der multilateralen Praxis der Union, andererseits die Verantwortung der Koordination der nationalen Politiken zufällt. Die Folgen dieser Zusammenführung bleiben zunächst gering, noch 1995 betragen die gemeinschaftlichen Leistungen nur 13% der ODA der EU-Mitgliedsländer (vgl. Nuscheler 1996:471), dieser Wert hat sich im folgenden Jahrzehnt nur geringfügig auf etwa 20% angehoben.⁸⁵

Auch wenn dieser Anteil verhältnismäßig klein erscheint, darf nicht vergessen werden, dass die EU-Kommission nach absoluten ODA-Leistungen der größte europäische Geber ist (im Jahr 2004 vor Frankreich, Großbritannien und Deutschland, den drei größten bilateralen Gebern der EU). International rangiert die EU-Kommission hinter den USA und Japan auf Rang drei der internationalen Geber, somit spielt die EU nicht mehr allein in der Kumulation mit den Leistungen der Mitgliedsländer (hier ist sie weltweit klar führend), sondern als selbstständiger Akteur eine führende Rolle auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik.

Im Zuge der Notwendigkeit zu verstärkter außenpolitischer Kohärenz, die der ebenfalls in Maastricht gefällte Beschluss zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (CFSP) mit sich gebracht hat, wird das Sicherheitsthema bald auch in der Entwicklungspolitik relevant. Erstmals wurde die Thematik über den Kontext von Good Governance, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten im 1994 abgeschlossenen Vierten Lomé-Vertrag zwischen der EU und den AKP-Staaten konkret bearbeitet. Zentral waren hier aber vor allem die erstmals vertraglich festgesetzten Sanktionsregime, die sich die Union für den Fall von ihr festgestellter grober Verstöße – gegen den vehementen Widerstand einiger AKP-Staaten – festschreiben ließ. Doch die politische Konditionalität entwicklungspolitischer Maßnahmen war nur der Beginn der Arbeit an der Thematik.

⁸⁵ Laut offiziellen OECD-Daten lagen die ODA-Leistungen der EU-Kommission im Jahr 2004 bei 8,7 Mrd. €, die Leistungen der damaligen EU-Mitgliedsstaaten bei 42,9 Mrd. €.

Begriffe wie Peace-building und Konfliktprävention wurde erstmals Ende 1995/Anfang 1996 verstärkt diskutiert, vorwiegend angesichts der gerade aktuellen Ereignisse in Somalia. Nach im Dezember 1995 veröffentlichten Schlussfolgerungen des EU-Rates zur Frage von Konflikten in Afrika veröffentlicht die EU-Kommission Anfang 1996 eine vertiefende Analyse zur Frage der Konfliktprävention in Afrika (vgl. EC 1996). Ausgehend von der Annahme, dass eine positive Entwicklung unter den Bedingungen von bewaffnetem Konflikt nicht möglich ist, wird der Begriff der „strukturellen Stabilität“ als Zielbestimmung festgelegt. Speziell im Kontext von Konflikten unterscheidet die Kommission zwischen einer eher kurzfristig orientierten Konfliktprävention, und einem mittel- bis langfristig orientierten Peace-building – dazu sollte die unmittelbare Konfliktsituation allerdings bereits befriedet sein: „However, as peace-building measures will generally embrace projects and programmes with the longer-term aim of the stabilisation of societies, their impact will be greatest in non-violent situations.“ (ebda).

Als zentrale Aufgabenfelder der EU werden der Ausbau der Kapazitäten zum aktiven Peace-building, der Aufbau funktionierender Frühwarnsysteme und ein „closing the gap between analysis and timely political action“ (ebda) definiert. Der strategische Ansatz ist merklich von Good Governance geprägt, allerdings mit einer bemerkenswerten Betonung eines dezentralen Zugangs: „Such a policy should also include programs of decentralisation, of strengthening local government, and training programs for non-violent conflict resolution at the grass-roots level. De-centralised co-operation projects could be particularly helpful in this respect.“ (ebda).

Im Ratsbeschluss „Conflict Prevention and Resolution in Africa“ wurde die herausgearbeitete Bedeutung der Konfliktprävention auch auf politischer Ebene noch einmal festgeschrieben, allerdings stärker mit Fragen von Governance und Rechtsstaatlichkeit verknüpft (vgl. Council of the European Union 1997, insb. Art. 3). Ein Jahr darauf befasst sich der Rat schließlich explizit mit der „Role of Development Cooperation in Strengthening Peace-Building, Conflict Prevention, and Resolution“ (Council of the European Union 1998). In dem Dokument wird die besondere Rolle, die Entwicklungspolitik im Bereich der Krisenprävention auch über die Grenzen Afrikas hinaus zu spielen habe, festgestellt: „The Council recognizes that development cooperation policy has an important potential for contributing to the prevention of such violent conflicts, in particular by addressing the underlying developmental factors of conflict and focusing on opportunities to help prevent violent conflicts at an early stage.“ Bei der Auflistung der dazu einzusetzenden Instrumente findet sich zwar wiederum die Betonung demokratischer Legitimität und Effektivität von Governance, andererseits aber weit darüber hinausgehende Faktoren wie sozioökonomische Rahmenbedingungen, friedliche Beilegung von Interessenskonflikten sowie Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft.

Unterdessen waren auch bereits erste praktische Schritte in der Umsetzung einer aktiven, auf über Konditionalitäten hinausreichenden konkreten Interventionen basierenden Strategie gesetzt worden. Auf Anregung des ehemaligen französischen Premierministers und Abgeordneten des Europaparlaments, Michel Rocard, wurde 1997 das *Conflict Prevention Network (CPN)* eingerichtet, das bei der Berliner Stiftung für Wissenschaft und Politik angesiedelt wurde. Ziel des CPN war primär der Aufbau von Frühwarnkapazitäten, die Entwicklung von Instrumenten und die Erarbeitung von Schulungsmaterial.

Neben Jahrbüchern, deren Zweck vor allem auf die Intensivierung der wissenschaftlichen Debatte zum Thema Konfliktprävention ausgerichtet war, erarbeitete das CPN einen „Practical Guide“ auf CD-Rom, der konkrete Handlungsanleitungen für langfristige zivile Interventionen mit dem Zweck von Konfliktprävention und Peace-building bereitstellen sollte, einerseits für „policy-makers“, andererseits aber auch für die unmittelbar an der Umsetzung Beteiligten (Lund&Mehler 2001). Die interaktiv zu erstellenden Maßnahmenkataloge in dem Guide decken den Stand der internationalen Diskussion zu der Thematik weitestgehend ab, gehen aber auch nicht über diese hinaus. Insofern bleibt diese Handreichung primär eine komprimierte und auf Umsetzung abzielende Abbildung einer laufenden Diskussion.

Das CPN-Projekt als Gesamtes ist aber auch ein Beispiel für die praktischen Schwierigkeiten auf institutioneller Ebene, die die Europäische Union, konkret vor allem die verantwortliche Kommission, mit dem thematischen Bereich bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat. Einerseits wurde das CPN-Projekt Ende des Jahres 2001 (bald nach Erscheinen des „Practical Guide“) nach einer kommissionsinternen Umstrukturierung⁸⁶ beendet. Aus Teilen des CPN bildete sich die private NGO „*Conflict Prevention Associates*“ in Brüssel, die sich relativ unabhängig von der EU als Netzwerk zu etablieren versuchte. Nach einer Entscheidung des Europäischen Parlaments, solche Netzwerkaufgaben wieder massiver zu unterstützen, richtet die Kommission im Jahr 2005 erneut ein dem CPN vergleichbares Pilotprojekt ein, die „*Conflict Prevention Partnership*“ (CPP). Die CPP wird allerdings nicht von der Kommission selbst eingerichtet, sondern nach einem mit 1,125 Mio. € dotierten Call for Proposals der *International Crisis Group* (ICG) überantwortet, die das Netzwerk gemeinsam mit anderen in dem Feld tätigen NGOs etablieren soll.⁸⁷ Im Zeitraum von zehn Jahren wurden also (zumindest

⁸⁶ Anfang des Jahres 2001 wurde der außenpolitische Bereich der Kommission, auch als mittelfristige Konsequenz der Beschlüsse über eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESDP), die in der zweiten Jahreshälfte 1999 gefällt wurden, umstrukturiert. Eine Folge war die Gründung der entwicklungspolitischen Abteilung *EuropeAid*, die kommissionsintern die entwicklungspolitischen Agenden vom „*Common Service for External Relations*“ übernahm, wo sie seit 1998 angesiedelt waren.

⁸⁷ Diese drei weiteren NGOs sind *International Alert*, das *European Policy Centre* und das *European Peacebuilding Liason Office*, selbst ein Netzwerk aus in Peace-building tätigen NGOs.

indirekt) drei unterschiedliche Einrichtungen geschaffen, die für die Strategie- und Methodenentwicklung, Analysekapazität und Netzwerkbildung im Feld der Konfliktprävention sorgen sollen. Dies dokumentiert zwar das vorhandene Interesse der Kommission, zugleich aber auch die Schwierigkeiten, dieses Interesse in langfristig orientierte und kontinuierlich verlaufende praktische Schritte umzusetzen.

Das zweite wesentliche Problem, das sich darin bis heute zeigt, ist die Vernachlässigung einer Problematisierung der zunehmenden Vermischung militärischer und ziviler Agenden. Während das CPN und seine Nachfolgeorganisationen einen klaren (wenn auch nicht explizit definierten) Fokus auf die zivile Komponente der Intervention lenken, werden auf militärischer Ebene – speziell nach Einrichtung der ESDP – zum Teil parallel laufende Strukturen geschaffen. Dies liegt darin begründet, dass sich die Umsetzung der Präventionskomponente der ESDP auf die Einrichtung einer zunächst ausschließlich auf militärischen Bereich fokussierten schnellen Eingreiftruppe (der *European Rapid Reaction Force*) konzentriert. Der für diese Truppe eingerichtete Frühwarnmechanismus wird bei EUMS, dem *EU Military Staff*, eingerichtet, ist also eine der Kommission unterstehende militärische Einrichtung.

Als parallel funktionierender ziviler Krisenreaktionsmechanismus werden das *Civilian Crisis Management Committee* (CIVICOM) und die *Policy Planning and Early Warning Unit* installiert, wobei diese allerdings ebenfalls wesentlich dem Prestigeprojekt ERRF zuarbeitet. Zugleich wird der zivile Arm vergleichsweise minimal dotiert (vgl. Debiel&Fischer 2001) – im ersten Jahr nach seiner Einführung 2000 mit gerade 15 Mio. €, einem Bruchteil der Ausgaben für die ERRF. Diese Schieflage kontrastiert mit der Selbsteinschätzung der EU, die im Vergleich mit den USA ihre Stärke speziell in der zivilen Komponente sieht. Doch wird „zivile Komponente“ mitunter eigenwillig – nämlich als zivile Tätigkeiten des Militärs – definiert:

„Diese Strategie des ‚präventiven Engagements‘ beinhaltet die europäische Art des Umgangs mit Instabilität, die eine schnelle Verlegung von Streitkräften, humanitäre Hilfe, Polizeieinsätze, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaftshilfe umfasst. Hierin bestehen der zusätzliche Nutzen und das spezifische Know-how der Union - Aspekte mithin, die im Instrumentarium der USA fehlen. Im Rahmen des US-Konzepts ist es nicht vorgesehen - wie Condoleezza Rice einmal sagte – , dass die Soldaten der 82. Airborne Division Kindern den Besuch des Kindergartens ermöglichen. Europäische Soldaten tun dies. Diese Schwäche der USA ist Europas Stärke.“ (Gnesotto 2005:61f.)

Dies entspricht auch nicht jenem Ansatz, den die Kommission selbst nach einer Initiative der schwedischen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2001 (vgl. Council of the European Union 2001) in ihrer bis heute bestimmenden Kommunikation zum Thema der Konfliktprävention vorgegeben hat (vgl. EC 2001a). Darin findet Entwicklungspolitik durchaus einen wesentlichen Platz unter den verschiedenen Instrumenten, im Sinne der betont langfristigen strategischen Ausrichtung sogar einen äußerst prominenten: „[...] development co-operation and external assistance, economic co-operation and trade policy as political dialogue and

mediation, as well as economic or other sanctions, and ultimately the new instruments of ESDP (including information gathering for anticipating potential conflicts situations and monitoring international agreements)." (ebda:5).⁸⁸

Im Sinne der Verankerung struktureller Stabilität⁸⁹ forciert die Kommission neben regionalen Integrationsbemühungen, die als Königsweg friedlicher Entwicklung gesehen werden, und verschiedenen übergreifenden Themen wie Sanktionsregime bei Gütern wie Kleinwaffen, Drogen und anderen kriegswichtigen Gütern⁹⁰, das Mainstreaming von Konfliktprävention in ihren Kooperationsprogrammen. Speziell mittels einer konfliktensiblen Anpassung der Länderprogramme soll gewährleistet werden, dass „conflict prevention measures will be made an integral part of the overall programmes of the Community.“ (ebda:11). Neben diesen spezifischen Maßnahmen werden vor allem ökonomische Elemente („macro-economic environment“, ebda:12), klassische Ansätze der Good Governance („support for democracy, the rule of law and civil society“, ebda:13), sowie Maßnahmen zur Unterstützung der Durchführung von Wahlen und Parlamentarismus, Menschenrechtsprogramme, Medienarbeit, SSR und spezifische Maßnahmen zur Konfliktnachbehandlung (vor allem Rehabilitation, Minenräumung und DDR-Programme) aufgelistet.

Zeitgleich zum Thema Konfliktprävention forciert die Kommission auch das Thema Governance, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte mit einer eigenen Programmschiene, der *European Initiative for Democracy and Human Rights* (EIDHR), die wiederum explizit als eine langfristige Komponente auf die Zielsetzung der Konfliktprävention rückwirken soll.⁹¹

Nach einer Initiative des EU-Parlamentes 1994 wird die EIDHR durch zwei Regulationen der EU-Kommission 1999 in rechtliche Form gegossen und ein Komitee mit der Umsetzung beauftragt, die primär über Call for Proposals, Kleinprojekte, aber auch über von der Kommission selbst zu implementierende Projekte erfolgen soll.⁹² Das jährliche Budget wird

⁸⁸ Zudem heißt es: „Development policy and other co-operation programmes provide, without doubt, the most powerful instruments at the Community's disposal for treating the root causes of conflict.“ (EC 2001a:9).

⁸⁹ Folgende recht allgemeine und wenig spezifizierte Definition wird dem Begriff der strukturellen Stabilität zugrunde gelegt: „Characteristics of structural stability are sustainable economic development, democracy and respect for human rights, viable political structures and healthy environmental and social conditions, with the capacity to manage change without to resort to conflict.“ (EC 2001a:10).

⁹⁰ Speziell in Bezug auf den Diamantenschmuggel ist die EU im Kimberley Prozess federführend engagiert.

⁹¹ Dieser Fokus bleibt im ersten Jahr der Umsetzung, dem Jahr 2000, relativ gering. Nur 1,12 Mio. € werden unmittelbar für „conflict prevention and resolution“ aufgewendet (vgl. EC 2001c:34). Dieser Betrag steigt in weiterer Folge stark an, 2003 werden 16 Mio. € für spezifische Konfliktpräventionsprogramme aufgewendet (vgl. EC 2004a).

⁹² Basis ist dabei die Menschenrechtserklärung: „The basis for European Union (EU) action is clear. The European Union seeks to uphold the universality and indivisibility of human rights – civil, political,

mit etwa 100 Mio. € bestimmt und es werden vier thematische Prioritäten festgelegt. Neben dem Good Governance-Fokus („Support to strengthen democratisation, good governance and the rule of law“) sind das die Abschaffung der Todesstrafe, Folter und Straflosigkeit, sowie die Stärkung von Minderheitenrechten, insbesondere von Indigenen (vgl. EC 2001b). In der Umsetzung dominieren vor allem Maßnahmen zum Aufbau einer pluralistischen Zivilgesellschaft und Rechtsstaatlichkeitsprogramme (vgl. EC 2001c). In den Folgejahren werden verstärkt Dialogforen mit Drittländern über EIDHR forciert (ein Beispiel ist ASEM), sowie auch konkrete Unterstützungen wie Wahlbeobachtungen durchgeführt (vgl. EC 2004a).

Die Konfliktpräventionskomponente, die zum Teil über für den *Rapid Reaction Mechanism* vorgesehene Mittel querfinanziert wird, konzentriert sich auf zwei Ebenen: Einerseits wird in Kooperation mit internationalen NGOs an Frühwarnsystemen und Trainingsmodulen gearbeitet, andererseits werden lokale NGOs, die als Friedensinitiativen aktiv sind, auf Graswurzelebene unterstützt (ebda:11).

Den entscheidenden Versuch, diese verschiedenen nebeneinander existierenden Instrumente auf ziviler Ebene mit militärischen und diplomatischen Mitteln in eine kohärente strategische Vorgehensweise zu transformieren, unternimmt die EU im Jahr 2003, als der Hohe Repräsentant der CFSP, Javier Solana, unter dem die Verknüpfung interner und äußerer Interessen darstellenden Titel „A Secure Europe in a Better World“ eine europäische Sicherheitsstrategie (ESS) ausarbeitet (vgl. EU 2003). Ausgehend vom Selbstverständnis, dass die EU als globaler Akteur auch verstärkte Verantwortlichkeiten für globale Sicherheitsbelange übernehmen müsse, wird auf eine enge Verschränkung sicherheitspolitischer und entwicklungspolitischer Instrumente gedrängt (ebda:2)⁹³, wobei hinsichtlich der Rechtfertigung der Interventionstätigkeit in externe Konflikte auch deren entwicklungshindernde Wirkung angeführt wird. Sicherheit (im simplen Sinne eines negativen Friedens) wird somit zur Vorbedingung von Entwicklung.⁹⁴

economic, social and cultural – as reaffirmed by the 1993 World Conference on Human Rights in Vienna.” (EC 2001b:3). Dazu kommen die speziellen Rechte von Frauen und Kindern, sowie die in der in Nizza verabschiedeten EU-Grundrechtscharta verankerten Rechte.

⁹³ Die Kohärenz der verschiedenen außenpolitischen Instrumente ist dabei primäres Ziel: „More Coherent. The point of the Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy is that we are stronger when we act together. [...] Diplomatic efforts, development, trade and environmental policies, should follow the same agenda. In a crisis there is no substitute for unity of command.” (EU 2003:13).

⁹⁴ „Security is a precondition of development. Conflict not only destroys infrastructure, including social infrastructure; it also encourages criminality, deters investment and makes normal economic activity impossible. A number of countries and regions are caught in a cycle of conflict, insecurity and poverty.” (EU 2003:2).

Als konkrete Hauptbedrohungen der europäischen Sicherheit werden neben den sicherheitspolitischen Dauerbrennern Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen und organisiertem Verbrechen nun auch regionale Konflikte und – mit klarer strategischer Implikation – Staatsversagen identifiziert (ebda:4ff.). Rein militärische Antworten seien bei solchen vielschichtigen Bedrohungsszenarien fehl am Platz, es benötige differenzierte Vorgehensweisen, wobei die EU einen komparativen Vorteil einzubringen hätte: „The European Union is particularly well equipped to respond to such multi-faceted situations.“ (ebda:7). Immer wieder wird in dem kurzen Text die Bedeutung der zivilen Kapazitäten, speziell in Post-Konflikt-Situationen, hervorgehoben, insbesondere Maßnahmen auf Gebieten wie DDR, SSR oder auch der Institutionenentwicklung werden als essentiell angesehen (ebda:12).

Am entscheidenden Punkt allerdings verfällt die ESS wieder in einen prononciert militärischen Ton: „Diplomatic efforts, development, trade and environmental policies, should follow the same agenda. In a crisis there is no substitute for unity of command.“ (ebda:13). Flexibilität, langfristige Perspektive und die Bereitschaft, mit vielfältigen Mitteln auf Herausforderungen zu reagieren, gilt also offenbar nur dann, wenn die Situation als nebensächlich eingeschätzt wird. Im Zweifelsfall wird doch einem militärischen Verständnis von Uniformität das Wort geredet, obwohl genau jene Form der militärischen Effizienz im selben Dokument an anderer Stelle als problematisch eingestuft worden war.⁹⁵

Es wundert daher wenig, dass sich im entwicklungspolitischen Feld nach anfänglicher Begeisterung, nun explizit eine tragende Rolle in einem der politischen Kernbereiche der EU zugeschrieben zu bekommen, schnell Ernüchterung breit machte, geprägt von der Befürchtung, im Rahmen einer militärisch ausgerichteten CFSP instrumentalisiert zu werden (vgl. Faust&Messner 2004b:410).⁹⁶ Angesichts der konzeptionellen Ideenlosigkeit der ESS sehen Faust&Messner (2004a:11) jedoch auch Chancen für die Entwicklungspolitik, sich durch selbstbewusstes Auftreten und ihre originären komparativen Vorteile, speziell in den Bereichen Good Governance und State-/Nation-Building, verstärkt zu etablieren: „European development policy is thus going to have to make up for some lost ground“.⁹⁷

⁹⁵ „In almost every major intervention, military efficiency has been followed by civilian chaos. We need greater capacity to bring all necessary civilian resources to bear in crisis and post crisis situations.“ (EU 2003:12).

⁹⁶ Im Rahmen des öffentlichen Konsultationsprozesses über die Zukunft der EU-Entwicklungspolitik wird von den zahlreichen befragten „Stakeholders“ etwa eine deutliche Ablehnung der Eingliederung von Entwicklungspolitik in die CFSP artikuliert (vgl. EC 2005d).

⁹⁷ Neben der konzeptionellen Ideenlosigkeit führen Faust&Messner (2004a:11) Eurozentrismus als zweite Schwäche der ESS an. Dem ist insofern nicht zuzustimmen, als die von ihnen selbst vorgeschlagenen Ideen von verstärktem entwicklungspolitischen State- und Nation-Building unter eben solchen eurozentristischen Ansätzen leiden - die ESS ist somit kaum mehr oder weniger eurozentristisch als das Projekt der europäischen Entwicklungspolitik in seiner gegenwärtigen Verfasstheit.

Tatsächlich versucht der entwicklungspolitische Bereich in der EU-Kommission, Good Governance als ein Schwerpunktthema zu verankern. 2003 wird eine entsprechende Kommunikation veröffentlicht („Governance and Development“, EC 2003a), die Governance als einen umfassenden Ansatz im Rahmen der sechs prioritären Zielsetzungen europäischer Entwicklungspolitik präsentiert: „Governance is a key component of policies and reforms for poverty reduction, democratisation and global security. This is why institutional capacity-building, particularly in the area of good governance and the rule of law is one of the six priority agendas for EC development policy [...]“ (ebda:3).

Dazu wird auch der Sicherheitskontext bemüht, der hier allerdings nicht nur über schwache Staatsstrukturen (vgl. ebda:24), sondern auch über Human Security argumentiert wird (ebda:8). Human Security dient auch als zentraler Ansatz, um die Konzentration auf den zivilgesellschaftlichen Bereich, gerade im Zusammenhang mit „difficult partnerships“, zu argumentieren (vgl. ebda:11,20). 2005 veröffentlicht die Kommission zudem ein Handbuch, das Handreichungen zur konkreten Umsetzung der Governance-Agenda liefern soll (vgl. EC 2005c).⁹⁸ Good Governance wird darin aus einem betont politischen Blickpunkt definiert, der klare Präferenzen hinsichtlich der Verfasstheit der betreffenden politischen Systeme vorgibt, wobei die ursprünglich so herausgestrichene Dezentralisierungs-Komponente merklich in den Hintergrund rückt. Dies zeigt sich beispielhaft an den sechs thematischen Clustern, entlang denen Good Governance zu implementieren sei: Demokratisierung, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und funktionierendes Justizsystem, Zivilgesellschaft, öffentliche Verwaltung und eben, als letztem Punkt, Dezentralisierung.

Zugleich ist augenfällig, dass die thematische Verschränkung des Governance-Themas mit Konfliktprävention und Friedensentwicklung vorangetrieben werden soll – Konfliktprävention wird als eines der handlungsleitenden Prinzipien herausgestellt (ebda:10). Auch in den folgenden Jahresberichten finden sich merkliche Schwerpunktlegungen auf den Konfliktpräventionssektor, wobei der Staatsproblematik über Good Governance – etwa im Bericht für 2003 – verstärkt Raum eingeräumt wird: „One means for preventing failed states is the development of good governance and well-functioning institutions. Development objectives and a strengthening of 'fragile states' are gaining importance in most donors' foreign policy agendas.“ (EC 2004b:114).

Auch wenn diese Governance-Komponente mittlerweile in der Praxis breiter verstanden wird, als es durch diese engen Definitionen scheinen mag⁹⁹ (die von der EU-Kommission unter-

⁹⁸ Das Handbuch befindet sich mit Jahresende 2005 noch im Draft-Status, ist allerdings veröffentlicht.

⁹⁹ „European assistance in the field of good governance has been broadened in scope to incorporate components relating to grassroots organisational capacity.“ (Youngs 2003:132).

haltenen Friedenslaboratorien in Kolumbien sind nur ein Beispiel dafür), wird die Staatsfrage speziell in den letzten beiden Jahren zum zentralen Faktor. Dies wird auch von *International Alert*, einem jener NGOs, die im neuen CPP zusammengefasst sind, über den Begriff fragiler Staatlichkeit vorangetrieben (vgl. International Alert 2005).

Die von der Kommission entwickelte Checkliste für „root causes of conflict“¹⁰⁰, die auch als Indikatorenliste für die Frühwarnsysteme zugrunde gelegt werden¹⁰¹, beziehen sich ebenfalls an erster Stelle auf staatliche Legitimität. Auch die weiteren Faktoren reproduzieren deutlich Muster europäischer politischer Strukturen, die damit normativen Charakter bekommen: Rechtsstaatlichkeit, Respektierung der Grundrechte, Zivilgesellschaft¹⁰² und freier Medien-sektor sowie „sound economic management“ führen die Liste an. Erst im zweiten Teil der Liste folgen flexiblere und weiter greifende Faktoren wie „Relations between communities and dispute-solving mechanisms“, soziökonomische und regionale Ungleichheiten und geopolitische Faktoren. Damit vollzieht die Kommission den von anderen Gebern vorgeführten Schwenk auf die Staatsfrage als dem zentralen Ansatzpunkt von Entwicklungspolitik im Kontext von bewaffnetem Konflikt nach.

Interessanterweise bedeutet dies aber keineswegs, dass das Human Security-Konzept demgegenüber in den Hintergrund getreten wäre. Vielmehr wird es aber nun von unerwarteter Seite zu einem thematischen Ansatzpunkt gewählt. So hat sich der ehemalige Kommandant der KFOR-Truppen im Kosovo, General aD Klaus Reinhardt, gemeinsam mit hochrangigen Vertretern der CFSP dem Konzept einer „Human Security Response Force“ angenommen (vgl. Reinhardt 2005). Dieses Konzept basiert auf Ideen einer von Mary Kaldor geleiteten Studiengruppe am „Centre for the Study of Global Governance“ der London School of Economics and Political Science. Kaldor baut dazu auf der grundsätzlichen Idee auf, dass Human Security als nach außen gerichtete Anwendung der Methoden der europäischen Integration verstanden werden könne: „In a sense, the human security approach is an extension of the internal methods of integration. The European Union is a political experiment that cannot be confined by territory.“ (Glasius&Kaldor 2005:79f.).

Kaldors politischer Ansatz wird in ein konkretes Modell gegossen, das die Schnelle Eingreiftruppe der EU um zivile Komponenten ergänzen soll. Neben 10.000 Soldaten sollen der

¹⁰⁰ Vgl. http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cp/list.htm (accessed 2006-01-20).

¹⁰¹ Die Indikatorenliste ist mit multilateralen Partnern, insbesondere dem UN-System, sowie den Mitgliedsstaaten abgestimmt. Auf Basis dieser Indikatoren wird eine vertrauliche „Watch-List“ erstellt, das dem *General Affairs and External Relations Council* als Entscheidungsgrundlage dient.

¹⁰² Die Arbeit in der Zivilgesellschaft stellt den zentralen praktischen Ansatz dar, der allerdings oftmals zurecht aufgrund seiner Ausrichtung auf nach westlichen Ansprüchen funktionierenden NGOs, die zumeist keine Widerspiegelung realer gesellschaftlicher Konfigurationen in den betreffenden Regionen boten, kritisiert wurde (vgl. Youngs 2003:127).

Truppe auch 5.000 zivile Kräfte, neben Polizei über Verwaltungs- und Rechtsexperten und humanitären Helfern auch Personen aus dem EZA-Bereich angehören. Allein diese personelle Aufteilung macht deutlich, dass dieser Ansatz eindeutig in die Richtung ziviler Untermauerung militärisch dominierter Einsätze geht und sich – sowohl im strategischen Ansatz als auch in der konkreten Implementierung – grundlegend von dem von EuropeAid favorisierten Zugang unterscheidet.

Bemerkenswert ist allerdings, dass sich die Konkurrenz zwischen militärischer und entwicklungspolitischer Ebene, die sich bei allen untersuchten Gebern – wenn auch in unterschiedlicher Vehemenz – feststellen lässt, auf Ebene der Konzeptionen eine absolut untypische Erscheinung annimmt: Während der entwicklungspolitische Bereich immer stärker auf Staatlichkeit pocht, arbeitet der militärische Bereich offensiv mit dem Konzept der Human Security, das in großen Teilen der entwicklungspolitischen Community in Europa explizit als ziviles Gegenkonzept zu militärischem Sicherheitsdenken verstanden wird. Es bleibt abzuwarten, welche Konsequenzen eine Etablierung einer solchen Human Security Response Force der EU, so sie tatsächlich stattfindet, auf den entwicklungspolitischen Bereich haben wird – als ein mögliches Szenario kann jedoch angenommen werden, dass Entwicklungspolitik als einer ihrer Schwerpunkte im Sinne des von der ESS betonten „Unity of Command“ dann eventuell durchgeführte militärisch-zivile Human Security-Interventionen nachzubearbeiten haben wird.

Trends und Spezifika der Ansätze der europäischen Geber

Aus den gezeigten Herangehensweisen für die Entwicklungszusammenarbeit im Sicherheitskontext lassen sich Trends ableiten, die auch über die einzelnen untersuchten Geber hinaus für die Europäische Union als Gesamtes als charakteristisch angenommen werden können:

(1) Im notwendigerweise ressortübergreifenden Bereich der Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedensentwicklung ist eine klare Dominanz militärischer Mittel festzustellen. Dies zeigt sich insbesondere an der eindeutigen Verteilung der budgetären Ressourcen und an der Ausrichtung der Schlüsseldokumente (etwa die ESS), die im Zweifelsfall auf eine Unterordnung ziviler Politikstränge unter ein militärisches Primat hinauslaufen. Allerdings sind in dieser Frage signifikante Unterschiede zwischen den Gebern sichtbar, die auch mit ihrer jeweiligen außenpolitischen Orientierung korrespondieren. Während in Großbritannien die Vermengung ziviler und militärischer Aufgabenstellungen bewusst vorangetrieben wird, zeigt sich in Deutschland eine große Skepsis gegenüber solchen Vorgängen, die sich auch in Planung und Umsetzung von krisenpräventiven Interventionen widerspiegelt.

Interessanterweise tendiert die Europäische Union im Rahmen der CFSP eher dazu, den Weg der Vermengung einzuschlagen. Dies widerspricht jenen zahlreichen Konzepten, Policy-Statements und politischen Äußerungen, die gerade im Weg ziviler Intervention einen komparativen Vorteil der EU im globalen Vergleich behaupten.

(2) Damit zusammenhängend kann festgestellt werden, dass die Verhältnisse zwischen den unterschiedlichen betroffenen Politikfeldern – bis hin zu den konkreten Zuständigkeiten in den unmittelbar befassten Institutionen – nicht ausreichend geklärt, und in manchen Fällen (wie auch Österreich) kaum problematisiert sind. Dies führt sowohl auf institutioneller Ebene als auch in konkreten Implementierungsprozessen (wie etwa den deutschen PRTs in Afghanistan) zu Friktionen. An der Frage der langfristigen Entwicklung der Zuständigkeiten wird jenseits der Schlagworte von Politikkohärenz und ressortübergreifender Zusammenarbeit kaum gearbeitet. Speziell die Rolle der Entwicklungspolitik im konkreten Verhältnis zu anderen zivilen Interventionsformen wie der Humanitären Hilfe und dem Militär bleibt einzig entlang der vagen Aussagen des notwendigen langfristigen Fokus orientiert.

(3) Allerdings muss festgehalten werden, dass von Seiten des entwicklungspolitischen Sektors bei allen untersuchten Gebern der Sicherheitsbereich als ein Schwerpunktthema aufgenommen wurde. Entsprechende Strategien und Konzepte liegen bei allen Gebern vor oder befinden sich, wie im Falle Österreichs, in Ausarbeitung. Der Sicherheitskomplex ist unter Überschriften wie Krisenprävention, Konfliktlösung oder Friedensentwicklung bei allen Gebern im Katalog der primären Zielsetzungen enthalten und – mehr oder weniger erfolgreich – als Querschnittsthema etabliert.

Dies hat auch Auswirkungen auf andere entwicklungspolitische Arbeitsbereiche. Speziell der Governance-Bereich, der spätestens seit Mitte der 1990er Jahre bei allen Gebern zu den zentralen Arbeitsfeldern gehört, ist in den letzten Jahren zunehmend mit der Frage von Konfliktprävention verknüpft worden. Generell ist es bei allen Gebern mittlerweile üblich, Projekte und Programme in Konfliktgebieten auch hinsichtlich der Wirkung auf die jeweiligen Konflikte zu überprüfen.

(4) Die Koordination zwischen den Gebern ist ein zentraler Schwachpunkt, der die Effektivität der gesetzten Maßnahmen stark beeinträchtigt. Zwar sind auf konzeptioneller Ebene sehr wohl Schwerpunktlegungen erkennbar (Großbritannien im Bereich SSR, Deutschland im Rechtssektor, Österreich auf der Ebene von Mediation), allerdings sind diese nicht aufeinander abgestimmt und arbeiten somit nicht komplementär, sondern laufen nebeneinander. Dieser Mangel an Abstimmung und Kooperation zeigt sich auch auf den Ebenen von Analyse und Implementation. Jenseits des Rahmens des DAC gibt es keine kollektive

Aufarbeitung der Wirksamkeit von Ansätzen, Methoden und Instrumenten, obwohl ein derartiger gegenseitiger Erfahrungsaustausch wesentliche Erkenntnisse bringen könnte.¹⁰³

(5) Auf konzeptioneller Ebene tendiert der entwicklungspolitische Bereich dazu, die Frage von Staatlichkeit als zentrales Konzept im Sicherheitsbereich anzunehmen. Dieser Prozess ist allerdings widersprüchlich und keinesfalls eindeutig, er reflektiert auch unterschiedliche normative Konzeptionen, die zum Teil auf lange historische Traditionen in den jeweiligen Geberländern zurückzuführen sind.

So forciert Deutschland die Arbeit an staatlichen Strukturen und einer als dazu komplementär wirkend verstandenen Zivilgesellschaft stark, während Großbritannien den strategischen Fragenkomplex vor dem Hintergrund der Konzentration auf thematische Schwerpunkte wie Kleinwaffenkontrolle und SSR nur sekundäre Bedeutung beimisst. Die EU-Kommission arbeitet zwar ebenfalls mit einem klaren Bezug auf Staatlichkeit, konzentriert sich in der Umsetzung aber stärker auf lokale Prozesse, Dezentralisierungen und die Zivilgesellschaftsebene. Österreich wiederum bezieht sich (ähnlich wie Teile des CFSP-Bereiches der Union) auf das in gewisser Konkurrenz zum Staatlichkeitsansatz stehende Konzept der Human Security, was zur Folge hat, dass tendenziell eher lokale, zivilgesellschaftliche Initiativen unterstützt werden und vergleichsweise wenig Arbeit in den staatlichen Strukturen der Empfängerländer erfolgt.

Generell ist Richard Youngs (2003) trotz der gewichtigen Einschränkungen zuzustimmen, wenn er meint, dass zunehmend von einer genuinen europäischen Perspektive in den entwicklungspolitischen Zugängen zu Sicherheit gesprochen werden kann.¹⁰⁴ Dennoch ist die Abgrenzung einer besonderen europäischen Perspektive gerade gegenüber den USA keineswegs so eindeutig, wie sie immer wieder behauptet wird. Denn ebenso wie USAID verstärkt beginnt, im zivilgesellschaftlichen Sektor aktiv zu werden¹⁰⁵, zeigen die USA auch bei einigen internationalen Interventionen, etwa auf den Philippinen, eine bemerkenswerte Ausrichtung auf zivile Mittel. Der oftmals reproduzierte angebliche komparative Vorteil der

¹⁰³ Ein erfreuliches Gegenbeispiel ist das Ende 2005 als Entwurf erschienene Handbuch „Safe and Effective Development in Conflict“, das vom Risk Management Office in Nepal, das gemeinsam von DFID und GTZ finanziert wird, erarbeitet wurde (vgl. <http://www.gtz.de/de/themen/uebergreifende-themen/krisenpraevention/12237.htm>).

¹⁰⁴ Richard Youngs bezieht seine Aussage auf den spezifischen Bereich der Demokratieentwicklung, der jedoch für die gesamten entwicklungspolitischen Tätigkeiten im Sicherheitsbereich als symptomatisch gelten kann.

¹⁰⁵ „Most EU officials see the social, indirect focus as being precisely the most notable distinguishing feature between European and US approaches - although European perspectives on US work often fail to register the extent to which the latter has itself shifted towards civil society support and away from top-down strategies.“ (Youngs 2003:130).

EU, über bessere zivile Kapazitäten zu verfügen, ist somit nur eingeschränkt richtig – insbesondere da die Bereitschaft, im Rahmen der CFSP einen prononcierten Schwerpunkt auf den zivilen Weg zu legen, derzeit nicht gegeben ist.

5. Fallbeispiel Kolumbien

In einem ersten Teil soll sowohl der historische Verlauf des kolumbianischen Staatsbildungsprozesses skizziert werden, als auch die Geschichte der lange dauernden bewaffneten Konflikte. Darauf aufbauend werden länderspezifische Schlussfolgerungen gezogen, die versuchen die Wirksamkeit der untersuchten Gebermaßnahmen vor dem Hintergrund des laufenden Konfliktes abzuwägen. Damit soll auch eine Vergleichsbasis für das zweite Fallbeispiel, den Konflikt in Mindanao/Südphilippinen, erarbeitet werden.

Der historische Staatsbildungsprozess Kolumbiens

Im Gegensatz zu Mexiko oder Peru befand sich auf dem Territorium des heutigen Kolumbien kein vorkolumbisches Imperium, das die Spanier in Amerika hätten erobern können, und sie fanden somit auch keine politischen und administrativen Strukturen vor, die sie übernehmen und umformen hätten können. Das Interesse der Spanier war zunächst auf die Plünderung von Edelmetallen beschränkt und das Hochland von Kolumbien galt als die geheimnisumwitterte Heimat des *El Dorado*. Dies führte gleich drei Abenteurer mit ihren Mannschaften nach Bakatá, wo die drei Heere zusammentrafen, sich niederließen und 1538 die Stadt Santafé de Bogotá gründeten, das während der Kolonialzeit zum administrativen und bürokratischen Zentrum ausgebaut wurde. Allerdings waren die Distanzen innerhalb Neugranadas derart groß und der Zustand der Routen so schlecht, dass etwa die Reise von Bogotá zum Meerhafen Cartagena bis ins 19. Jahrhundert länger dauerte als von dort weiter nach Spanien.

Schon Ende des 18. Jahrhunderts kam es zur Revolte der „Comuneros“¹⁰⁶, wobei es jedoch weniger um die Unabhängigkeit von Spanien ging, sondern vielmehr gegen erneute steuerliche Belastungen, vor allem gegen die Tabaksteuer. Bemerkenswert an dieser Rebellion war nicht zuletzt der hohe Mobilisierungsgrad der Massen – während der Erhebungen waren im Staatsgebiet des heutigen Kolumbien insgesamt bis zu 10.000 Leute in der einen oder anderen Form aktiv daran beteiligt (vgl. Bushnell 1993). Dieser Aufstand wurde allerdings von den Spaniern mithilfe von nur 500 Soldaten niedergeschlagen, unter anderem deswegen, weil sich die Führer des Aufstandes nicht hinter die Aufständischen stellten, sondern einen

¹⁰⁶ Die „Comuneros“ wurden nach der Unabhängigkeit von der Geschichtsschreibung als Vorläufer der Revolution bejubelt und wurden gerne auch als Vorreiter der Idee einer Unabhängigkeit beschrieben. Ein ähnliches Schicksal widerfuhr auch Antonio Nariño, der noch im 18. Jahrhundert für die Verbreitung der französischen Deklaration der Menschenrechte eingekerkert wurde.

Geheimpakt mit dem Vizekönig schlossen. Die wenigen verbliebenen Revoltierer wurden grausam niedergemetzelt.



Abb. 5: Politische Karte Kolumbiens

Die Unabhängigkeitskriege dauerten im Gebiet des heutigen Kolumbiens ungefähr von 1810 bis 1830, als das „Gran Colombia“ endgültig in einzelne Bestandteile zerfällt (zunächst in Venezuela, Ecuador und Cundinamarca [= Colombia]). An dieser Stelle von besonderer Bedeutung ist die Interpretation dieser Kriege als Bürgerkriege durch George Lomné (2000). In seiner Arbeit interpretiert er die vor allem von der kolumbianischen Historiographie gern gesehene Einteilung in den Befreiungskrieg und die nachfolgenden Bürgerkriege, die das Land erst in Schwierigkeiten gebracht hätten, neu. Er kommt zur Schlussfolgerung, dass es sich im Vergleich zu den späteren Vorkommnissen ebenfalls um einen – oder mehrere –

Bürgerkrieg gehandelt habe. Vor allem die Anfangsphase wäre weniger als Befreiung zu verstehen, sondern als ein Krieg rivalisierender Fraktionen um die Macht.

Wenn dies zutrifft, wird auch die folgende Geschichte Kolumbiens des 19. Jahrhunderts verständlich, in der die unterschiedlichen Fraktionen der kreolischen Oberschicht gegeneinander antraten und um die Macht im Staate rangen, wobei neben der sich rasch etablierenden Differenzierung zwischen den „Konservativen“ oder „Blauen“ und den „Liberalen“ oder „Roten“ auch regionale Spezifika an die Oberfläche gespült wurden. So war die Rolle der Karibik (vor allem von Cartagena und andererseits Panamá) immer eine antagonistische zum Andenhochland, die sich im Speziellen gegen Bogotá richtete (vgl. Múnera 1998). Dies war zum Teil schon vor dem Unabhängigkeitskrieg so, aber während der Kriegshandlungen wurde beispielsweise auch das sich als unabhängig deklarierende Bogotá von den Vereinigten Provinzen erobert, die zuvor schon die Unabhängigkeit von Spanien ausgerufen hatten.

Diese Schwierigkeiten führten vor allem in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts dazu, dass der nunmehr kolumbianische Staat unter Führung der Liberalen (seit 1850) eine extrem föderale Verfassung annahm, die den Gesamtstaat nicht nur schwächte, sondern ihn beinahe kollabieren ließ. So gab es in den Vereinigten Staaten von Kolumbien¹⁰⁷ nicht nur eigene Währungen für jede Provinz, selbst die Umtauschbarkeit dieser Währungen war nur über den Umweg über Edelmetall, Pfund oder Dollar möglich. Auch das Postsystem war in regionaler Hand und es wurden eigene Briefmarken ausgegeben.

Die Bürgerkriege gingen allerdings auch mit Privatarmeen, ausgerüstet von mächtigen, einflussreichen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, *strongmen* im Sinne Joel Migdals (1988), in unverminderter Stärke weiter. Nachdem die Delegitimierung der liberalen Herrschaft immer weiter fortschritt – kirchenfeindliche Aktionen waren ein fester Bestandteil der Aktivitäten – wurde 1885 der Grundstein für eine Staatsreform gelegt, deren Resultat die Verfassung von 1886 war. Diese Verfassung sollte in den Grundsätzen bis ins Jahr 1991 Gültigkeit behalten.

Die vor allem vom liberalen „Renegaten“ Núñez¹⁰⁸ verschriftete Verfassung sieht einen Wechsel vom damals liberalsten Staatssystem der westlichen Hemisphäre zu einem der zentralistischsten vor. In dieser Phase der „Regeneration“ übernahmen die Konservativen die Macht, die sie bis 1904 nicht mehr abgeben sollten. Währungssystem, Steuersystem, Schulsystem, Postsystem und Armee wurden nationalisiert und vereinheitlicht. Der Wider-

¹⁰⁷ Seit der Verfassung von Rionegro (Antioquia) von 1863 hieß Kolumbien *Estados Unidos de Colombia*.

¹⁰⁸ Er war es auch, der den Text der kolumbianischen Nationalhymne verfasste.

stand von Seiten der Liberalen und der Föderalisten – oftmals identisch – wuchs zunehmend und führte in den Krieg der Tausend Tage. Dieser Krieg währte von 1899 bis 1902, war der bis dahin blutigste Lateinamerikas und forderte ungefähr 100.000 Opfer. Dazu brachte er hunderttausende intern Vertriebene mit sich (vgl. Bergquist 1986). Als Nebenstrang der Handlungen kam es auch zu separatistischen Bestrebungen an der Küste, vor allem in Panamá, die dort wegen der gerade von den Franzosen erworbenen Rechte am Kanalbau von den USA massiv unterstützt wurden, weil diese wiederum nicht in das kolumbianische Schlamassel hineingezogen werden wollten (ein auf Panamá begrenztes erschien überschaubarer und leichter zu handhaben).¹⁰⁹

Mit dem Debakel in Panamá kam es in Kolumbien zu einer verstärkten Kritik am damaligen konservativen Präsidenten, der auch der Bestechlichkeit (durch die US-Amerikaner) bezichtigt wurde. Mit knapper Mehrheit wurde General Rafael Reyes zum Präsidenten gewählt, der zwar an der Seite des konservativen Lagers gekämpft hatte, allerdings eine Art nationale Versöhnung anstrebte und auf wirtschaftliche Prosperität setzte. Er berief liberale Minister in sein Kabinett und schuf ein Ministerium für öffentliche Bauten. Nicht zuletzt wollte er die Exportwirtschaft wieder ankurbeln indem er eine investorenfreundliche Fiskalpolitik betrieb und letztlich half Reyes auch das Geld der USA, die eine Abschlagszahlung für die Separation Panamá's leisteten, ausgleichend tätig zu sein und das Land in eine wirtschaftliche Aufschwungphase zu führen. Bis 1930 blieb das Land nun unter Kontrolle der konservativen Partei, wenngleich gerade zu Beginn liberale Politiker wie Rafael Uribe Uribe¹¹⁰ einen gewissen Einfluss auf die nationale Politik nehmen konnte.

Das große Wirtschaftswunder zu Beginn des 20. Jahrhunderts war vor allem durch den Kaffee-Boom bedingt, der den Tabak (schon im 19. Jahrhundert) und dann auch zunehmend den Kautschuk und andere extraktive Wirtschaftsformen in den Hintergrund drängte. Einzig die Förderung von Platin im Chocó vor allem während des Ersten Weltkriegs brachte ähnlich viele Devisen für den Staatshaushalt.¹¹¹ Viele Infrastrukturprojekte wurden auf den Weg oder

¹⁰⁹ Panamá gehörte bis zum Ende des 18. Jahrhunderts nicht zum Vizekönigreich Neugranada, sondern zum Vizekönigreich Perú. Erst mit den späten bourbonischen Verwaltungsreformen kam es zu Neugranada und damit zu Kolumbien nach der Unabhängigkeit. Bis heute besteht keine Straßenverbindung zwischen Panamá und Kolumbien, womit die Unterstützung der US Marine allein schon eine Erfolgsgarantie für die Unabhängigkeitserklärung darstellte.

¹¹⁰ Er wurde 1914 ermordet. Dies ist wohl das historische Vorbild, nachdem 1948 Jorge Eliécer Gaitán und 1989 Luis Carlos Galán, ebenfalls „radikale“ liberale Präsidentschaftskandidaten, ausgeschaltet worden waren.

¹¹¹ Gerade die extraktive Wirtschaft war extremen konjunkturellen Zyklen ausgesetzt, sodass Kautschuk in den letzten 20 Jahren des 19. und den ersten 30 Jahren des 20. Jahrhunderts immer wieder auch große Devisen einbrachte; ebenfalls Schwankungen gab es bei pflanzlichem Elfenbein, Quinin oder anderen Produkten, selbst bei Platin, das, nachdem das Material des anderen wesentlichen Abbauortes im Ural nach dem Weltkrieg und dem Bürgerkrieg in der Sowjetunion wieder

besser auf die Schiene gebracht, sodass Medellín und Bogotá Anschluss an die Wasserwege erhielten, die wiederum auch mehr Dampfboote bekamen und somit die Transportkapazitäten deutlich erhöhten.

Als sich im Jahr 1930 die Konservativen nicht auf einen Präsidentschaftskandidaten zu einigen vermochten, konnte der Kandidat der Liberalen die Präsidentschaft gewinnen (der Kandidat mit der *relativen* Mehrheit gewann die Wahl um das Amt) und es brach die Ära der „Liberalen Republik“ an, die bis 1946 währte. In dieser Zeit wurden die ersten größeren Industriekomplexe errichtet (zuvor waren schon einige Textilfirmen in Antioquia gegründet worden) und die Erdölförderung und Verarbeitung gelangte in ihre industrielle Phase. Um die Legitimität des Staates zu erhöhen, wurde 1936 erstmals ein umfangreicher Versuch einer sozialen Landreform unternommen, der allerdings, wie die späteren auch, zwar in guter Absicht erfolgte, in der Praxis aber scheiterte, und schließlich vor allem während der Zeit der „Violencia“ (hauptsächlich ab 1946) vollkommen konterkariert wurde. Der Präsident Alfonso López Pumarejo wurde auch berühmt für seine „Revolución en Marcha“, die „Revolution auf dem Marsch“, in der viele soziale Agenden zusammengefasst waren, die für die damalige Zeit sehr progressiv klangen. Sie hatten allerdings mehr mit dem *New Deal* eines Roosevelt zu tun denn mit einer bolschewistischen Revolution, nichtsdestotrotz wurden die Liberalen einmal mehr zum Feindbild der Konservativen, die die Ersteren oft als „Kommunisten“, Sozialisten“ oder „Bolschewisten“ ansprachen.¹¹²

In der Zeit nach 1904 wurden umfangreiche Verwaltungsreformen begonnen, die einerseits direkt die territoriale Ordnung Kolumbiens betrafen, andererseits aber auch den Bildungsbereich. Zunächst wurden die zum Teil noch aus der Kolonialzeit stammenden Gebietseinteilungen revidiert und den neueren Gegebenheiten angepasst, wobei ein erster radikaler Versuch von 1906 zwei Jahre später schon wieder zurückgenommen werden musste. Dies war der Versuch, fast alle Territorien in Departements von ähnlicher Größe und Bevölkerungszahl umzuwandeln. Zwei Jahre später wurde ein Mischsystem eingeführt, das einige der älteren regionalen Einteilungen wieder einführt, aber auch mit der Einteilung in Departements und Intendanzen (*Intendencias*) bis zur Verfassung von 1991 bleibende Einrichtungen schuf.

zugänglich war. Kaffee oder auch Bananen waren da etwas weniger abhängig, allerdings war die Bananenproduktion hauptsächlich in den Händen weniger internationaler Konzerne wie der United Fruit Co.

¹¹² Dies war sicherlich völlig übertrieben, allerdings gab es durchaus radikalere Strömungen innerhalb der Liberalen und die erst frisch gegründete Kommunistische Partei Kolumbiens trat tatsächlich in einer Wahlplattform mit den Liberalen an.

Im Bildungsbereich wurden moderne pädagogische Verfahren langsam eingeführt; die körperlichen Strafen wurden zunächst kritisiert – gegen Ende des 19. Jahrhunderts – und dann stufenweise abgeschafft (vgl. Sáenz/Saldarriaga/Ospina 1997). Die Wissenschaft der Pädagogik wurde nach einer Phase des langsamen Einsickerns und sogar der Gegenreform als eine der zentral staatsbildenden erkannt. Immer mehr wurde – nach Sáenz/Saldarriaga/Ospina 1997 und frei nach Foucault – vom reinen Strafen abgegangen und hin zu einer Pädagogik als Regierungswissenschaft übergegangen. So wurden in dieser Zeit „Pädagogische Akademien“ geschaffen, die die Lehrer als solche erst ausbildeten. Aber auch das System von verschiedenen Stufen (*escuela primaria* und *escuela secundaria*) wurde erst in jener Zeit eingerichtet, genauso wie rigorose Vorgaben, was denn in jedem Jahr für welche Alterstufe zu unterrichten wäre. Diese Episode der Bildungsreform kann auch gut nach Rokkans Phase der Penetration und Standardisierung interpretiert werden, Penetration, vor allem angesichts ihrer Absicht, eine immer größere Anzahl an SchülerInnen in immer entlegeneren Gebieten zu erreichen, um sie nach einem standardisierten Lehrplan zu unterrichten.

Am Ende dieser vielfältigen Prozesse zwischen 1904 und 1946 stand ein Staat, der sich so wie noch nie einer vor ihm in der kolumbianischen Geschichte auf so viele unterschiedliche und ausgeklügelt funktionierende Staatsapparate stützen konnte, wie dieser. Das Ende der liberalen Phase wurde allerdings ähnlich dem Ende der vorausgehenden konservativen Phase durch eine Spaltung der Liberalen Partei besiegelt, wodurch die Konservativen wieder durch die relative Mehrheit an die Macht gelangten. Während der liberalen Phase war die Ruhezeit nach dem Ende des Krieges der Tausend Tage schon vorbei – deshalb wird oftmals der Beginn der „Violencia“ auch mit 1930 angesetzt – und es setzte innerhalb der Liberalen Partei zunehmend ein Fraktionalismus ein. Sie spaltete sich in mehrere Flügel, einerseits entlang regionaler Interessen, andererseits entlang der Ansprüche des so genannten „radikalen“ Flügels, der Sozialreformen im großen Stil verlangte und dem rhetorische Initiativen à la „Revolution auf dem Marsch“ nicht ausreichten. Innerhalb der Konservativen Partei kamen zunehmend Kräfte an die Spitze, die ihre Vorbilder in den faschistischen Regimes des damaligen Europas sahen. Populismus und politische Mobilisierung der Massen nahmen rasch zu.

Mit dem Beginn der intensiven Phase der „Violencia“ kollabiert der Staat beinahe vollständig, die Regierungsmacht erstreckt sich nur mehr auf jene Gebiete, die vom Militär und der Polizei kontrolliert werden und selbst dort ist die Rolle der Konservativen Partei oft wichtiger als die der staatlichen Institutionen. Es entbehrt nicht der Ironie, dass es just dieser Moment war, in dem hunderttausende Kleinbauern ermordet oder von ihrem Land vertrieben wurden, in dem die Weltbank der kolumbianischen Regierung den Weg darlegen wollte, wie die

Bevölkerung unumkehrbar auf den Weg des Fortschritts und der Prosperität gebracht werden könnte¹¹³.

Die konservative Regierung zunächst unter Mariano Ospina und dann unter Laureano Gómez unterdrückte die auf die Ermordung des liberalen Präsidentschaftskandidaten Jorge Eliécer Gaitán am 9. April 1948 folgende Gewaltwelle mit äußerster Brutalität. Es erfolgten Säuberungen durch die Polizei und das Militär, aber ebenso durch die gefürchteten Paramilitärs, die *pájaros*. Als Gegenmaßnahme gingen viele Liberale in den Untergrund und in einigen Gebieten des Tolima, vor allem aber in den Llanos, kam es zum Aufbau eines Gegenstaates, der über sein Territorium ebenso mit (formalen) Gesetzen herrschte wie die Zentralmacht in Bogotá. Im Zuge eines Putsches gegen Laureano Gómez kam 1953 General Rojas Pinilla an die Macht, die er bis 1957 behielt. Dieser versuchte eine Taktik von Zuckerbrot und Peitsche, indem er einerseits die Stellungen der liberalen Guerilla in den Llanos bombardieren ließ, gleichzeitig aber auch Friedensverhandlungen vorschlug. Diese Taktik hatte gewissen Erfolg und wichtige Teile der Guerilla wurden befriedet. Allerdings veränderte sich der Bürgerkrieg immer mehr zu einem Krieg der Banditen¹¹⁴, so dass die parteigesteuerte liberale (oder konservative) Ideologie immer mehr hinter andere Motive rückte, nicht zuletzt solche ökonomischer Natur. Aber es wurden auch persönliche Blutfehden ausgetragen zwischen den einzelnen Parteien, die in Zeiten des relativen „Friedens“ stattfanden.

Ab 1958 regierte die *Frente Nacional*. General Rojas Pinilla wurde von einer Ziviljunta abgesetzt und abwechselnde vierjährige Präsidentschaftsperioden zwischen der Liberalen und der Konservativen Partei wurden festgelegt. Diese Vereinbarung hielt bis 1974. In dieser Periode teilten die beiden großen Parteien das gesamte Land untereinander auf, es herrschte ein paritätisches Verhältnis bei Gouverneuren, Bürgermeistern¹¹⁵, bei Ministerialposten. Auch bei nichtpolitischen Funktionen wurde der politische Hintergrund der KandidatInnen berücksichtigt. Hier trat der Staat nun quasi als Summe der Teile der politischen Gesellschaft auf und so sind Aussagen von Personen nachzuvollziehen, die meinten, dass es wichtiger wäre liberal oder konservativ zu sein, als Kolumbianer¹¹⁶.

¹¹³ „The Mission’s terms of reference were very simple and yet very broad. They were, in essence, to formulate a development program designed to raise the standard of living of the Colombian people.” (Currie 1950:xv)

¹¹⁴ Nach Hobsbawm (2001:106) „social banditry by its nature challenges the established order of class society and political role in principle, whatever its accommodations with both in practice.“

¹¹⁵ Die Gouverneure und die Bürgermeister werden erst seit 1988 im Zuge der Dezentralisierungsreform direkt vom Volk gewählt.

¹¹⁶ Diese Aussagen werden auch heute noch in Beschreibungen aus dieser Zeit häufig gemacht.

Als López Michelsen an die Macht kam, ging es mit der *Frente Nacional* zu Ende, auch wenn er ein Präsident der Liberalen Partei war¹¹⁷, der auf den Konservativen Misael Pastrana¹¹⁸ folgte. Da nunmehr keine politische Partei vom demokratischen Wettkampf ausgeschlossen wurde, begann eine Normalisierung der kolumbianischen Demokratie und des Staates, auch wenn Klüngelwirtschaft, Klientelismus, Nepotismus und ähnliche Erscheinungsformen nach wie vor gang und gäbe waren. Erstmals konnte auch so etwas wie der Keim einer Zivilgesellschaft entstehen, wobei allerdings in den 1970er Jahren eher die politischen Ausdrucksformen von Organisation in Kolumbien *en vogue* waren.

Viele kleine Parteien wurden gegründet, wobei das Vorbild der ANAPO (*Alianza Nacional Popular*, = Nationale Volksallianz) und ihr Erfolg als dritte politische Kraft neben Liberalismus und Konservatismus ein wichtiger Ansporn war, obschon sich diese nicht von den Ereignissen des 19. April 1970¹¹⁹ erholen konnte¹²⁰. Auch sowjettreue Kommunisten und Maoisten versuchten sich einzeln oder auch als Wahlplattform am demokratischen Spiel zu beteiligen. Während der bewaffnete Kampf in den späten 1970er Jahren immer heftiger wurde, kam es ab der Präsidentschaft von Belisario Betancur zu Verhandlungen mit den bewaffneten Gruppen, was unter anderem zur Gründung der *Unión Patriótica* (UP) führte, die der zivile Teil der FARC war (die wiederum zeitweise als bewaffneter Arm der Kommunistischen Partei fungierte – zur Einschätzung des Verhältnisses zwischen FARC, UP und KP vgl. Richani 2002:64f). Auf der Ebene der Wahlen wurde die UP eine der erfolgreichsten Gruppierungen, die außerhalb der traditionellen Parteienlandschaft standen. Allerdings wurden nach dem Scheitern des Friedensprozess (und teilweise sogar schon vorher), die Mitglieder dieser Partei systematisch ermordet oder es wurde ihnen nahe gelegt, Kolumbien schleunigst zu

¹¹⁷ Alfonso López Michelsen war innerhalb der Liberalen Partei gewissermaßen ein Abtrünniger, der in seiner Jugendzeit auch als Guerillero in den Llanos tätig war.

¹¹⁸ Die Kandidatur und der anschließende Wahlsieg von Misael Pastrana waren zugleich die Nagelprobe der *Frente Nacional* und ihr Ende. Während sich in den vorangegangenen Wahlkämpfen jeweils nur eine Partei einen ernsthaften Kandidaten nominiert hatte, stand 1970 mit dem mittlerweile aus dem Exil zurückgekehrten Rojas Pinilla ein ernsthafter Konkurrent auf, der auf dem Ticket der ANAPO populistische Politik machte. Es scheint, er hätte gegen den etwas farblosen konservativen Pastrana auch gewonnen, hätte es nicht gerade kurz vor der Bekanntgabe des endgültigen Ergebnisses – es führte Pinilla überlegen – einen Stromausfall im Fernsehstudio gegeben. Einige Stunden später stand dann Pastrana als Wahlsieger fest.

¹¹⁹ Der 19. April 1970 war jenes Datum, an dem das Wahlergebnis zugunsten von Rojas Pinilla bekannt gegeben wurde (vgl. FN 118). Danach nannte sich auch die Guerillabewegung Movimiento 19 de Abril oder kurz M-19.

¹²⁰ Zur Ideologie und Praxis unter Rojas Pinilla und der *Frente Nacional* im ersten Jahrzehnt der ANAPO vgl. Ayala Diago (1996).

verlassen.¹²¹ In diese Zeit fiel auch der Beginn der Kämpfe der Kleinbauern und der Indigenen um das Land, das ihnen rechtmäßig zustand (zumindest ihrer Auffassung nach).

Nach der angespannten Ruhe der *Frente Nacional* waren die 1970er Jahre eine erste Blütezeit der sozialen Bewegungen und der nächste Schub an zivilgesellschaftlicher Betätigung kam mit der Verfassungsgebenden Versammlung, die von der „séptima papeleta“, dem siebenten Stimmzettel, eingeleitet worden war. Dieser siebente Stimmzettel – kein offizieller, sondern hauptsächlich von StudentInnen kopiert und verteilt – fragte nach dem Wunsch nach einer neuen Verfassung und der Zustimmung zur Einrichtung einer Verfassungsgebenden Versammlung. Nachdem sich eine breite Mehrheit für eine neue Verfassung ausgesprochen hatte, machte der Oberste Gerichtshof mit seiner Entscheidung, dass er diesen siebenten Stimmzettel als Wille des obersten Souveräns anzusehen gewillt war, den Weg frei für die bald darauf zu wählende Verfassungsgebende Versammlung. Im Sommer 1990 wurde diese Versammlung gewählt und rund ein Jahr später wurde die neue Verfassung verlautbart und in Kraft gesetzt.

Das Erstaunliche an diesem Prozess ist nicht nur die Schnelligkeit, mit der er erfolgt ist, sondern auch die beachtliche Breite des Spektrums an gewählten RepräsentantInnen, obwohl keinerlei Vorgaben gemacht wurden, welche Sektoren vertreten sein müssten. Neben einer Mehrheit an Liberalen kamen auch annähernd ebenso viele Konservative in diese Versammlung. Die eigentliche Sensation war aber die M-19, die gerade erst als Guerilla abgerüstet hatte und nun mit 18 VertreterInnen in dieses Gremium einzog. Daneben wurden auch zwei Repräsentanten der Indigenen gewählt (ein weiterer wurde im Zuge des Befriedigungsprozesses mit der Gruppe der Indigenen Guerrillagruppe „Quintín Lame“ aufgenommen ohne gewählt worden zu sein), sowie zwei Vertreter der evangelischen Kirchen in Kolumbien¹²².

Die neue Verfassung bestätigt Kolumbien als unitären, zentralistischen Staat, eine Präsidentialdemokratie mit einem Zwei-Kammern-Parlament. Viele der Reformen betreffen Bereiche der Wirtschaft, aber paradoxerweise auch das Recht auf Arbeit. Allerdings gibt es auch den Bereich des neuen plurikulturellen, multiethnischen und multireligiösen Selbstverständnisses des Staates, worin vor allem die Rechte der Indigenen besonders abgesichert sind, aber auch die Rechte der AfrokolumbianerInnen oder die Rechte auf freie Religionsausübung.

¹²¹ Auf ähnliche Weise wurden schon unter Rojas Pinilla viele Guerilleros, die von der angebotenen Amnestie Gebrauch gemacht hatten, nachher von Paramilitärs und Militärs liquidiert. Ganz ähnliche Episoden hatte es auch schon im 19. Jahrhundert gegeben.

¹²² Hier ist wichtig anzumerken, dass es auch Sektoren der Bevölkerung gab, die nicht vertreten waren, wie beispielsweise die AfrokolumbianerInnen. Es gab zwar einige wenige KandidatInnen, die jedoch alle die minimale Stimmenanzahl zum Einzug in die Versammlung weit verfehlten.

Dies verursachte lange Debatten über die Einheitlichkeit des kolumbianischen Staatsgebildes.

Der neu geschaffene Verfassungsgerichtshof¹²³ legte einen sehr weiten Maßstab an, um die Reichweite der indigenen Justiz festzulegen, wobei manche Juristen fast die Einheitlichkeit des nationalen Rechtssystems gefährdet sahen.¹²⁴ Auch führte der Verfassungsgerichtshof einen erbitterten Kampf für die Menschenrechte in Kolumbien gemeinsam mit dem (in diesen Funktionen neu geschaffenen) Ombudsmann, *defensor del pueblo*, der an der Spitze der Defensoría del Pueblo steht. Diese Institution hat zu Beginn der neuen Verfassung Dependenz in allen Departements bekommen. Einerseits ging es um die Grundrechte der Einzelpersonen, aber auch die kollektiven Rechte der ethnischen Gruppen wurden seitens des Verfassungsgerichtshofes hoch gehalten.

Hintergründe und Erklärungen des Konfliktes in Kolumbien

Die Erklärungen für die Konflikte im 20. Jahrhundert in Kolumbien sind vielfältig. Ab den 1960er Jahren hat sich in der akademischen Szene in Kolumbien sogar eine eigene „violentología“ (= Gewaltforschung) herausgebildet, die hauptsächlich auf die Forschungen und das daraus folgende Buch *La Violencia en Colombia: Estudio de un Proceso Social* von Guzmán/Fals Borda/Umaña Luna (1962) zurückgeht. In diesen Gewaltforschungen werden bewaffnete Konflikte weniger als strategische und organisierte Prozesse dargestellt, die bestimmte Ziele erreichen wollen, sondern es wird ein anomischer Zustand geschildert, in dem das Land „in Gewalt versinkt“. Auch symbolische Zugänge werden so unterbelichtet, wenn nicht ganz ausgeschlossen.

Einige bewaffnete Konflikte werden auch als Folge der zuvor geschilderten Bürgerkriege im 19. Jahrhundert gedeutet. Die komplexe Geschichte der Landfrage ist sicherlich eines der wichtigen Reservoirs für Erklärungen. Im Zuge der Kolonialisierung durch die Spanier war das gesamte Land im Besitz des Königs, der dieses Recht auf seine Untertanen erstrecken konnte, dies waren zunächst meist *encomenderos*, die ein Gebiet einschließlich der darauf

¹²³ Die *Corte Constitucional*, der Verfassungsgerichtshof ist für Verfassungsfragen und für die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der verabschiedeten Gesetze zuständig. Der Oberste Gerichtshof, die *Corte Suprema*, ist für die *normalen* Fälle zuständig. Daneben gibt es noch eine militärische Gerichtsbarkeit mit einem eigenen Obersten Militärgerichtshof und den Staatsrat, den *Consejo de Estado*, der unter anderem im Zweifelsfall entscheiden soll, welches Gericht für welchen Fall zuständig sein soll.

¹²⁴ Paradoxerweise ist gerade die Bestätigung seitens des Verfassungsgerichtshofes eigentlich die Bestätigung der Integration der indigenen Rechtssysteme in das kolumbianische.

lebenden indigenen Bevölkerung zur Verwaltung (und nicht zuletzt zur seelischen Betreuung im Sinne des Katholizismus) erhielten.

Das System bedeutete in der Praxis eine extreme Ausbeutung der indigenen Bevölkerung, die sehr bald stark dezimiert wurde. Die Könige von Spanien sahen sich daraufhin gezwungen, sowohl das Landvergabesystem, aber vor allem auch die Art der Ausbeutung der Arbeitskraft zu ändern. Das Land, vor allem jenes, das zum Anbau von pflanzlichen Produkten verwendet wurde, wurde den Indigenen übergeben. Diese mussten im Gegenzug dafür Tribute leisten, während die Ausbeutung der Minen bevorzugt durch aus Afrika kommende versklavte Menschen erfolgte, ebenso wie die extensive Viehwirtschaft an der Karibikküste. Die Besitzer waren meist Teil der kreolischen Elite, die sich in Städten wie Cartagena, Santa Marta, Mompox, Popayán oder Cali befand und diese „*cédulas reales*“¹²⁵ als abwesende Grundherren ausübte. Im Falle der Minen hatten diese *cédulas* häufig ein Verfallsdatum, wenn die Mine nicht ausgebeutet wurde, und oft war auch die geographische Ausdehnung und vor allem die Grenzziehung eine ziemlich ungenaue Sache.

Mit der Republik wurde im 19. Jahrhundert auch das System des Privateigentums verallgemeinert, was zur Akkumulation von Ländereien durch wenige Familien führte, zumeist auf Kosten der Indigenen oder „öffentlichen“ Landes.¹²⁶ Dies resultierte in der Regel wiederum in der Benachteiligung der Campesinos indigener (im Andenhochland) oder afrikanischer Abstammung (an der Karibikküste) und machte sie zu Kleinpächtern oder Tagelöhnern ohne Land. 1890 wurde das Gesetz 89 verabschiedet, das die katholische Kirche beauftragte, die Indigenen als nunmehrige MitbürgerInnen zu zivilisieren. Daran interessant ist, dass auch der Landbesitz der indianischen Resguardos somit indirekt bestätigt wird (als jener Ort, wo zivilisiert werden soll).

Weitere Auswirkungen speziell auf die indigene und afrokolumbianische Bevölkerung (und etwas weniger stark auf die übrige Landbevölkerung) haben die Gesetze zur Urbarmachung der *tierras baldías*, die Forstschutzgesetze und die Nationalparkgesetze. Das Problem bei der Urbarmachung war, dass für einen Landtitel vom Staat verlangt wurde, mindestens zwei Drittel des Landes zu roden und anschließend agrarisch oder anderweitig nutzbar zu

¹²⁵ Diese „*Cédulas reales*“ konnten verschiedene Erlaubnisse sein, wie das Bewirtschaften einer Mine, die Erlaubnis AfrikanerInnen als Sklaven einzuführen oder andere ökonomische Tätigkeiten.

¹²⁶ Alles nicht offensichtlich genutzte Land galt als „öffentliches“ Land oder *tierra baldía* und gehörte ursprünglich einzig der Krone. Mit der Gründung der Republik fiel das Land an diese und wurde nun an Interessenten vergeben, die versprechen mussten, es produktiv zu nutzen, andernfalls würde es wieder zurück an den Staat fallen. Zumindest formell bestand ein großer Unterschied zur Aufteilung der Allmende, weil dann das Land aus dem Gemeinschaftsbesitz nur auf die vormaligen Besitzer aufgeteilt wurde, was schließlich jedoch ebenso zur Landakkumulation durch Großgrundbesitzer führte wie die Vergabe der *tierras baldías*.

machen, damit es in den Besitz der neuen Eigentümer übergehen konnte. Für Viehhaltung gab es eigene, weniger strikte Bestimmungen. Während im Gebiet Antioquias diese Bestimmungen dazu führten, dass sich eine relativ homogene Struktur von Kleinbauern mit eigenem Land herausbildete, war für den Chocó die Forstgesetzgebung wichtiger, weil die Bestimmungen des Gesetzes 200 von 1936 nur für die Departments galten und nicht für Intendanzen wie den Chocó.¹²⁷ Für die Pazifik-Region, im Speziellen für den Chocó, wurde das Gesetz 2 von 1959 beschlossen, das vorsah, alle öffentlichen Ländereien im Chocó und einigen anderen Landstrichen (vor allem Amazonien) in Forstschutzgebiet umzuwandeln und Privateigentum auszuschließen. Dieser Schritt enteignete *de iure* die dort lebende Bevölkerung, Indigene und AfrokolumbianerInnen. Stattdessen wurden Holzschlaglizenzen vergeben, vorwiegend an die Papier- und Möbelindustrie.

In den frühen 1970er Jahren wurden die indigenen Organisationen stärker und erfolgreicher in der (Rück-)Forderung von Land. Während es im Cauca (südkolumbianisches Andenhochland) vor allem Titel aus der Kolonialzeit waren, die über das Gesetz 89 aus dem Jahre 1890 zurückgefordert wurden, berief sich der Prozess im Chocó vor allem auf das Landeigentum der Indigenen dort „seit vordenklichen Zeiten“.¹²⁸ Eine äquivalente Lösung für die AfrokolumbianerInnen gab es vor der Verfassungsreform von 1991 nicht. Mit der neuen Verfassung und dem daraus folgenden Gesetz 70 des Jahres 1993 bekamen nun auch die AfrokolumbianerInnen Zugang zu den durch das Forstrecht geschützten Ländereien, die sie *de facto* schon seit Jahrhunderten bewirtschafteten.¹²⁹

Die These, dass es sich bei dem bewaffneten Konflikt nun um eine Konsequenz der ungelösten Landfrage handelte, ist insofern brüchig, weil die beiden in dieser Hinsicht am meisten benachteiligten Gruppen Kolumbiens, Indigene und AfrokolumbianerInnen, kaum an diesem Konflikt teilnahmen, wenn auch immer wieder kleinere indigene Guerillagruppen auftraten wie „Quintín Lame“ in den 1980er Jahren.¹³⁰ Die Liste der afrokolumbianischen Guerilla ist

¹²⁷ Dieses Gesetz aus dem Jahre 1936 steht in einer Reihe von ähnlichen Gesetzen, allerdings war die breite systematische Anwendung dieses Gesetzes außergewöhnlich. In gewissem Sinn war es der erste Versuch mit der Lösung der Landfrage ernst zu machen.

¹²⁸ Im Spanischen Original: „desde tiempos inmemoriales“

¹²⁹ Es gibt viele formale Ähnlichkeiten mit dem Recht der Indigenen wie etwa die gemeinschaftliche Art des Eigentums am Land für jede Dorfgemeinschaft. Allerdings ist doch auf wichtige Unterschiede zu verweisen, vor allem auf den Gesetzesrang des Gesetzes 70/1993 – die Rechte der Indigenen sind im Verfassungsrang festgehalten – und die Formulierung der Begründung ist im Falle der Indigenen, dass sie das Land seit vordenklichen Zeiten innehaben, während bei den AfrokolumbianerInnen nur von der Besetzung von öffentlichem Land gesprochen wird.

¹³⁰ Quintín Lame, der Namenspatron, war selbst ein indigener Aufständischer, der die Páez-Indianer gegen die Großgrundbesitzer und die Regierung aufstachelte und diese in den 1910er und 1920er Jahren in Angst und Schrecken versetzte. Dieser Aufstand war allerdings eher die Ausnahme - viel üblicher waren zu jener Zeit die Massaker an Indigenen.

noch kürzer, einzig eine Abspaltung der ELN, die „Benkos Bioho“, sind seit über 20 Jahren im Chocó aktiv, allerdings war deren Stärke angeblich nie über 50 Personen hinausgegangen. Die Gruppe fristet zurzeit ein von Hunger und Angst geplagtes Dasein. Allerdings greift die FARC bei der Rekrutierung durchaus auch auf AfrokolumbianerInnen zurück. Diese sind jedoch im Vergleich zu den Rekruten aus dem andinen Hochland, den Llanos und dem nördlichen Einzugsgebiet des Amazonas stark unterrepräsentiert. Ähnliches gilt übrigens auch für die Indigenen, was in einigen Gebieten in den letzten Jahren auch zu Konflikten und Reibereien zwischen Guerilla und Indigenen geführt hat.

Ein anderer, oben erwähnter Ansatz wäre die Analyse nach Hobsbawms Modell der Sozialbanditen. Tatsächlich wurden und werden Guerilleros verschiedener Gruppierungen vom Militär gern als Banditen angesprochen, wenn in letzter Zeit auch die Bezeichnung „Terroristen“ häufiger benutzt wird.¹³¹ Sánchez und Meertens (1984) interpretieren die „Violencia“ als Zeit der Banditen oder Sozialrebelln. Neben den bekannten Hintergründen der formalen Parteizugehörigkeit analysierten sie auch die Gründe, warum sich so viele Menschen den Banditen entweder anschlossen oder sie oft doch zumindest schützten.

Die Ursprünge der FARC liegen in den „unabhängigen Republiken“ der liberalen und kommunistischen Kleinbauern, die sich im Rahmen der „Violencia“ in Tolima und im südlichen Teil von Cundinamarca gebildet hatten. Es kam 1963 zu einer großen Militäroffensive gegen diese Republiken, die zwar eingenommen werden konnten – mit offener Unterstützung durch US-Militärhilfe –, allerdings um den Preis, dass von den Überlebenden und einigen SympathisantInnen kurz darauf die FARC gegründet wurde. Einer der ersten Schritte der neu gegründeten Organisation war die Erstellung eines Agrarreformprogramms, das bis heute ein wichtiger Teil der FARC-Doktrinen geblieben ist. Wenn nach Hobsbawm zumindest Teile der FARC als Sozialrebelln interpretiert werden können, so ist sie andererseits auch als Opposition zum gegenwärtigen Staat mit seiner kapitalistischen Wirtschaftsordnung zu verstehen. In den langwierigen Verhandlungen scheint es die FARC nicht eilig zu haben, selbst mehr Verantwortung und Macht im Staat zu übernehmen.

Eine Organisationsanalyse der FARC, wie sie anschaulich von Ferro Medina und Uribe Ramón (2002) durchgeführt wurde, zeigt allerdings die Probleme und Grenzen einer solchen Analyse. Diese Untersuchung, die, obwohl anhand der FARC durchgeführt, in gewissem Maß auch auf die ELN übertragbar wäre, zeigt, dass die Organisation der Guerilla eine sehr straffe ist, die der politischen Bildung viel Platz einräumt, vor allem aber keine ökonomischen Anreize schafft. Zwar wird die Ausrüstung zur Verfügung gestellt, aber es gibt kaum

¹³¹ Hobsbawm (2001) meint in diesem Zusammenhang auch die negative Verschiebung der Konnotation Bandit zu erkennen.

Verdienstmöglichkeiten innerhalb der Organisation selbst; Mitglieder, die sich selbst bereichern, werden zur Verantwortung gezogen, was unter Umständen bis zur Liquidierung reichen kann. Wie oben erwähnt, gibt es auch für die These der Ideologielosigkeit der FARC keine wirklichen Anhaltspunkte.

So kommen Ferro Medina und Uribe Ramón (ebda) zum Schluss, dass die beiden Eckpfeiler der FARC die straffe und gut funktionierende Organisation und die politischen Inhalte seien. Ähnliches, vielleicht in abgeschwächter Form, dürfte auch auf die ELN zutreffen. In diesem Zusammenhang könnte auch von einer „Gegendurchstaatlichung“ gesprochen werden, noch dazu, wenn die Guerilla in den von ihnen kontrollierten Gebieten eigene Personalausweise (für die Zivilbevölkerung) einführt, Straßen, Erholungseinrichtungen und Krankenhäuser baut, eigene Gesetze einführt, sowie die Gerichtsbarkeit und die Exekutivgewalt übernimmt.

Neben den Guerillagruppen kommen auch die paramilitärischen Gruppen, die Großkriminellen (manchmal auch „Mafia“ genannt) und die offiziellen Streitkräfte für Gewaltakte in Frage. Die Geschichte der Paramilitärs (vgl. García 1996, Medina Gallego 1990) ist eng mit der des Magdalena Medio und des Urabá verbunden, beides Grenzregionen zu Antioquia und strategisch wichtige Gebiete. Der Urabá ist die Küstenregion der Karibik, die für Antioquia die direkte Verbindung zur Karibik bedeutet und außerdem einen Zugang zu Panamá und zum Pazifik ermöglicht, also eine für den Drogen- und Waffenschmuggel sehr geeignete Zone. Der Magdalena Medio war in der Kolonialzeit und im 19. Jahrhundert ein Verkehrsknotenpunkt, aber im 20. Jahrhundert wurden vor allem die Erdölverarbeitung sowie die extensive Viehwirtschaft wichtig.

In Magdalena Medio versuchten die Drogenbosse um Pablo Escobar und Rodrigo Gacha, dem „Mexikaner“, in den 1980ern in der Viehzucht Fuß zu fassen und kauften dazu zunächst riesige Ländereien. Dies zu einer Zeit, als Schutzgelderpressungen durch FARC oder ELN gegenüber Großgrundbesitzern durchaus üblich waren. Mit Unterstützung von Drogengeld, ausländischen Söldnern und einheimischen Politikern wurde eine paramilitärische Gruppe aufgebaut, die (vermeintliche) Guerilleros und deren (vermeintliche) UnterstützerInnen liquidierte. Das Gebiet, das politisch zunächst noch von linken Gruppierungen¹³² dominiert war, wurde umgefärbt. Die Hilfestellungen der Militärs waren offensichtlich (vgl. Medina Gallego 1990:passim), und paramilitärische Verbände wurden offiziell zunächst nicht verboten. Politisch kulminierte dieser Prozess 1989 in der Gründung der MORENA, des *Movimiento de*

¹³² In den 1970er Jahren war der Magdalena Medio eines jener Gebiete, das von der Einheitsliste der Kommunisten und Maoisten, der UNO, dominiert wurde. Im Hintergrund zog dabei vor allem die FARC die Fäden. Ein anderes Gebiet war etwa der Urabá.

Renacimiento Nacional, das sich dem Kampf gegen den Kommunismus auf sein Banner geheftet hatte und die Verteidigung der kolumbianischen Tradition, der Familie und des Privateigentums in Angriff nahm. Mit dem Konflikt zwischen Staat und den *extraditables*, den an die USA auszuliefernden Drogenbaronen, wurden auch hohe Vertreter der MORENA verhaftet und die Partei aufgelöst. Der Paramilitarismus ist seither in der Zone verblieben, wenn sich auch die Zusammensetzung der Gruppen und deren Kommandanten geändert haben.

Der Fall des Urabá ist dem des Magdalena Medio nicht unähnlich. Lokale Großgrundbesitzer, Drogenbosse und Militärs machten gemeinsame Front gegen den „Kommunismus“, was zunächst die beinahe vollständige Liquidierung der Mitglieder der UP in dieser Region bedeutete. Die UP und zuvor in geringerem Ausmaß die UNO dominierten die lokale Politik in den 1980er Jahren. Nun formierte sich die ACCU, die *Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá* (die „bäuerliche Selbstverteidigungsgruppen von Córdoba und Urabá“, Córdoba ist die Nachbarregion des Urabá und ein eigenes Departement), die Jagd auf alles machte, was des Kommunismus verdächtig erschien – Gewerkschafter, lokale Menschenrechtsgruppen mit eingeschlossen und was die FARC, die ELN oder EPL¹³³ unterstützen könnte.

Nach der Demobilisierung der EPL konnte die ACCU viele ehemalige EPL-Kämpfer anheuern und in der Folge „zielgenauer“ agieren. Gegen diese Strategie reagierte nun die FARC ihrerseits mit Massakern an ehemaligen EPL-Mitgliedern. Dass hier die ACCU eher der bewaffnete Arm einer komplexeren Strategie war, zeigt sich unter anderem daran, dass gleichzeitig mit der Liquidierung der kommunistischen oder sozialistischen Gewerkschaften „gelbe“ Gewerkschaften eingeführt wurden, wo die ArbeiterInnen aktiv zur Beteiligung angehalten wurden.

Danach ging die ACCU nach dem gewaltsamen Aus der Konkurrenz im Magdalena Medio in die nationale Offensive und erreichte eine hegemoniale Stellung innerhalb der unterschiedlichen Autodefensas, die sie zur Gründung der AUC, der *Autodefensas Unidas de Colombia* (= Vereinigte Selbstverteidigungskräfte Kolumbiens) nutzte. Die Kontrolle übte sie allerdings weiterhin vom Urabá aus. Der Gouverneur von Antioquia von 1994 bis 1996, Alvaro Uribe Vélez, legitimierte die Politik der Selbstverteidigungsgruppen, was ihnen half – immer mit Unterstützung auch des Militärs –, in einem breiteren Spektrum der Bevölkerung Fuß zu fassen. Danach breiteten sie sich über das ganze Land aus, einerseits um einen nördlichen Korridor vom Urabá bis nach Venezuela zu schaffen, im Süden, um im Putumayo Fuß zu

¹³³ Das *Ejército Popular de Liberación* war maoistischer Prägung und wurde zu Beginn der 1990er Jahre demobilisiert. Ein kleiner Teil ist allerdings bis heute weiter aktiv.

fassen. Ebenso setzen sie sich in den Llanos fest und schließlich folgte die Ausbreitung Richtung Süden entlang des Pazifiks und in das Tal des Cauca-Flusses.

Ein alternativer Erklärungsansatz ist jener des „*war systems*“, das Nazih Richani (2002) für Kolumbien analysiert und als vielversprechenden Erklärungsansatz des andauernden Konfliktes anbietet. Ein solches System lässt sich nach Richani nicht einfach steuern und womöglich durch Friedensverhandlungen lösen, vor allem, solange die Systembedingungen für ein Fortdauern des Konflikts sprechen. Das heißt, dass solange die einzelnen Akteure bei Fortdauer des Konfliktes eine positive Bilanz an Gewinnen (in materieller Hinsicht) haben, wird der Konflikt nicht zu beenden sein. So sieht Richani einen Trend zum Rentiertum in Kolumbien, wo wenige Großgrundbesitzer als abwesende Landbesitzer Gewinne aus Bodenbesitz einstreifen und zwar trotz der Bemühungen des Staates um eine Landreform (oder eher wegen des nachhaltigen Scheiterns derselben). Auch der Abbau der Bodenschätze und die Errichtung von Großprojekten (wie Straßen oder Dämme) bieten Anlass zur Bodenspekulation, die die Funktion des Landes in einem neuen Licht erscheinen lassen. Dazu kommt noch der verstärkte Drogenanbau. Die Nahrungsmittel müssen in Kolumbien zunehmend eingeführt werden. Das Militär sieht Richani durchaus auch als einen der Gewinner der Situation, der sich durch den anhaltenden Konflikt legitimiert sieht. In der Zeit der „befreiten Zone“¹³⁴ hat nach Richani auch die Guerilla ihre beste Position seit jeher erreicht, eine völlige Machtübernahme war nach wie vor ausgeschlossen und eine Rückkehr in den Untergrund wäre eine Rücknahme der sich entfaltenden Staatlichkeit bei der FARC gewesen. Einzig den Beitrag der Paramilitärs sieht er als Kostenfaktor, der ein *window of opportunity* anbietet, das das gesamte System destabilisieren und Verhandlungen vielleicht wieder ermöglichen könnte.¹³⁵

¹³⁴ Von Ende 1999 bis Anfang 2002 war ein Gebiet von der Größe der Schweiz demilitarisiert worden, um auf dieser Basis einen Friedensvertrag zwischen FARC und der Regierung Kolumbiens auszuhandeln. Die Bemühungen scheiterten letztlich noch unter der Regierung Pastrana (1998-2002).

¹³⁵ An dieser Stelle ist es notwendig, darauf hinzuweisen, dass auch die bewaffneten Akteure wie etwa die Paramilitärs selbst zu ähnlichen Ergebnissen gelangen. Befragt zur nachlässiger werdenden Bekämpfung des Drogenanbaus sagt Salvatore Mancuso, einer der wichtigsten nun demobilisierten paramilitärischen Führer: „He aquí el meollo del asunto. El argumento es solo uno y de una simpleza aplastante: mientras existan cultivos ilícitos, habrá narcotráfico, y mientras haya narcotráfico, guerrilla, narcotraficantes y delincuencia común, en medio de regiones tan abandonadas y con tanta pobreza, siempre habrá alguien dispuesto a arriesgar su vida para beneficiarse de esta actividad, y mientras exista la subversión armada ésta persistirá en apoderarse de todos los cultivos que puedan servir para robustecer su capacidad militar y de toda índole, por lo tanto el que quiera preservar zonas con cultivos ilícitos sin ser guerrillero, deberá armarse en número considerable para así mantener a raya militarmente a la guerrilla u otros actores que quieran pretender el dominio.“ [Übersetzung: Das ist der Kern der Sache. Es gibt ein einziges Argument, das noch dazu ganz simpel ist: Solange es Drogenanbau gibt, gibt es auch Drogenhandel, und solange es Drogenhandel gibt, und solange Guerilla, Drogenhändler sowie gewöhnliche Kriminelle und derart vernachlässigten Regionen mit so viel Armut gibt, wird es immer jemanden geben, der sein Leben riskieren wird, um sich an diesen Tätigkeiten zu bereichern, und solange es eine bewaffnete Subversion gibt, wird sie versuchen, sich der Ernten zu

Die Region Nordwestkolumbien (Antioquia und Chocó)

Antioquia und der Chocó waren von jeher, zumindest aber seit der Kolonialzeit zwei sehr ungleiche Nachbarprovinzen. Das Regenwaldgebiet im Tiefland des Chocó war eher dünn von indigener Bevölkerung besiedelt, zugleich wurde dort jedoch ein nicht unerheblicher Teil des präkolumbischen Goldes produziert. Die erste spanische Siedlung am Festland wurde als Santa María la Antigua 1509 an der heutigen Grenze zwischen Chocó und Panamá errichtet. Von dort brachen Balboa und seine Gefolgsleute auf, um verschiedene Plünderungszüge zu unternehmen, aber auch um als erste Europäer den Pazifischen Ozean zu sichten. Nachdem die ersten Siedlungen nur recht kurze Zeit bestanden, wurde der Kampf hauptsächlich um die Aneignung der Goldminen geführt, wobei allerdings die indigenen Gruppen zum Teil sehr massiv Widerstand leisteten. Die meiste Zeit wurde versucht, Gold und Silber von Popayán (im Süden des heutigen Kolumbiens) aus in einer Art Enklavenwirtschaft mithilfe von versklavten AfrikanerInnen auszubeuten.

Antioquia hingegen ist eine recht unzugängliche Bergregion der westlichen Andenkordillere, deren Reichtum hauptsächlich in den vulkanischen Böden liegt, die hohe Ernterträge erlauben. Nicht zuletzt deshalb war diese Region in präkolumbischer Zeit eine der dichtest besiedelten des heutigen Staatsgebietes von Kolumbien (vgl. Parsons 1954). Die ersten Ansiedlungen der Spanier befanden sich entlang der wichtigen Verkehrsrouten wie dem Magdalena- und dem Cauca-Fluss in den weniger fruchtbaren, ariden und heißen Landstrichen Antioquias. Erst im Laufe des 17. Jahrhunderts wurde das Hochland dichter besiedelt, 1675 wurde die heutige Hauptstadt (seit 1826) Medellín gegründet. Im Laufe der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts kam es zu einer Besiedlungswelle Richtung Süden entlang der fruchtbaren, aber damals unbewohnten Hänge der westlichen Andenkordillere. Vor allem kurz vor der vorletzten Jahrhundertwende wurde der Kaffee für lange Zeit zu einem der wichtigsten Devisenbringer für den kolumbianischen Staat¹³⁶; neben der Zentralregion um Cundinamarca und Santander im Nordwesten wurde Antioquia und dessen südlicher Teil, der Antiguo Caldas, zum Hauptanbaugebiet dieser Pflanze.¹³⁷

bemächtigen, um ihr militärisches Potenzial auf jedwede Weise zu stärken. Deshalb müssen sich alle, die Drogenanbau betreiben ohne Guerilla zu sein, nennenswert bewaffnen, um sich gegen die Guerilla oder anderen bewaffneten Akteure militärisch behaupten zu können.] (http://eltiempo.terra.com.co/coar/DESMOV/desmovilizaciones/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-2774994.html, last accessed 2006-03-05).

¹³⁶ Daneben war es vorher noch Tabak und gleichzeitig Rohkautschuk sowie ab Beginn des 20. Jahrhunderts zunehmend Bananen, Erdöl und Platin.

¹³⁷ So wurde beispielsweise *Juan Valdez*, mit seinem kaffeesschleppenden Maultier zum bekanntesten Kolumbianer in den USA und zu einem nationalen Symbol, auch wenn er eigentlich nur ein Marketing-prop von FEDECAFE war. Die Tracht macht ihn für Eingeweihte als waschechten Antioqueño erkennbar.

Im frühen 20. Jahrhundert wurde die Grenze zwischen dem Chocó und Antioquia zugunsten Antioquias verschoben, so dass das Departement einen Zugang zum Karibischen Meer bekam, den so genannten Urabá. Auch ein Zugang zum Atrato-Fluss wurde geschaffen. Nun liegen zwei Munizipien am Atrato im Departement Antioquia. In der Regierungszeit des General Rojas Pinilla wurde sogar laut über die Aufteilung des Chocó zwischen den drei Departements Antioquia, Caldas und Valle del Cauca nachgedacht. Ein *Paro cívico*, ein Generalstreik, machte diesen Plänen ein schnelles Ende.¹³⁸ Immer wieder gab und gibt es Streit um die Grenzziehung zwischen dem Chocó und Antioquia. So wird bis dato um die Siedlung Bajirá gekämpft, die seitens des Chocó zum Munizipium erhoben wurde, während es die Gemeinde Mutatá weiterhin als Teil ihres Gebietes ansieht.¹³⁹ Der Chocó wird generell als Armenhaus Kolumbiens tituiert, wobei es sich um ein statistisch nachweisliches Mittel handelt. Werden die Statistiken genauer analysiert, so ist auch das reiche Antioquia ein Ort, wo es viel Armut gibt. Nicht weniger als 3,4 Mio. Menschen leben unterhalb der Armutsgrenze (mehr als 50 Prozent) und 1,13 Mio. in völliger Armut. Es ist jedoch auffällig, dass sich die Armut nicht gleich über das ganze Departement verteilt, so sind die beiden Munizipien am Atrato-Fluss die mit Abstand ärmsten¹⁴⁰, knapp gefolgt von mehreren Munizipien im Urabá, also genau diejenigen Munizipien, die hauptsächlich von AfrokolumbianerInnen bewohnt werden und früher zum Chocó gehörten.

Die Frage, inwiefern die beiden ungleichen Nachbarn in einem Verhältnis der internen Kolonisierung (des Chocó durch Antioquia) stehen, hat Wade (1993) untersucht. Er kommt zum Schluss, dass es sicherlich gewisse rassistische Aspekte im Verhältnis zwischen afrokolumbianischen ChocoanerInnen und sich selbst als Weiße sehenden Leuten aus Antioquia (Paisas) gibt und dass die Paisas im Urabá eher untereinander Kredite gewähren, denn dass sie den ChocoanerInnen Geld leihen würden. Auch ein Blindversuch bei der Anmiete einer Wohnung in Medellín fiel statistisch signifikant so aus, dass es dunkelhäutige Menschen schwerer haben bei der Suche nach einer Mietwohnung. Dennoch meint Wade, dass es nicht sehr sinnvoll sei, das Verhältnis als interne Kolonialisierung zu betrachten,

¹³⁸ Neben der tatsächlich sehr breiten Mobilisierung der Massen in Quibdó trugen auch die aufrüttelnden Reportagen eines bis dahin eher unbekanntes Journalisten namens Gabriel García Márquez zum für den Chocó erfreulichen Ergebnis bei.

¹³⁹ Im *El Colombiano* wurden immer wieder ganze Seiten Dokumentation über diesen Fall gebracht, so auch mit reißerischen Titeln wie „Alcalde de Mutatá defiende la autoridad sobre Bajirá“ [= Bürgermeister von Mutatá verteidigt die Autorität über Bajira] (*El Colombiano*, 2004-12-07, 3d). Auch die jeweiligen Gouverneure von Antioquia und vom Chocó nehmen aktiv an diesem schon jahrelang schwelenden Kampf teil. Auch die regionalen Zeitschriften des Chocó sind nicht minder patriotisch in Bezug auf Bajirá.

¹⁴⁰ Der Index der Armut für diese beiden Gemeinden beträgt 98,1, der schlechtest mögliche ist 100, während der beste 0 ist. Diese beiden Munizipien liegen nicht nur in Antioquia ganz vorne, sondern stellen auch im nationalen Vergleich unerfreuliche „Ausreißer“ dar. (*El Colombiano*, 2004-11-12, 4d).

wenn es dieser Blickwinkel auch erlaube, richtige Fragen nach den historischen Zusammenhängen zwischen den unterschiedlichen Entwicklungen in beiden Departements zu stellen.

Der bewaffnete Konflikt wird normalerweise mit verschiedenen Modellen erklärt, allerdings kaum mit ethnischen Spannungen. Ethnische Erklärungsmodelle werfen schwerwiegende Probleme bei der Analyse von bewaffneten Konflikten auf, aber sie werden dennoch häufig in die Diskussion eingebracht, wenn es unterschiedliche ethnische Gruppen gibt.

Auffälligerweise passiert dies fast nicht in Kolumbien, wo andere Konfliktmodelle dominieren. Die hier angeführte Studie stimmt mit der Mehrzahl jener überein, die besagen, dass es nicht ein ethnischer Konflikt die treibende Kraft hinter den bewaffneten Auseinandersetzungen ist. Allerdings muss doch auf die ethnischen Dimensionen hingewiesen werden, zumal diese auch von Menschenrechtsorganisationen (u.a. Amnesty International) und EZA-Programmen (Österreich oder Großbritannien) aufgegriffen werden. Arocha (2004b) oder Castro Hinestroza (2004) machen darauf aufmerksam, dass die Lage der AfrokolumbianerInnen im Chocó eine kritische ist. Während die Landtitelvergabe das Versprechen einer plurikulturellen und multiethnischen Nation einzulösen scheint, wird gleichzeitig das Land durch Ölpalmenplantagen, Drogenanbau und illegalen Bergbau zerstört und die BesitzerInnen des Landes davon vertrieben. Die Situation der indigenen Bevölkerung ist ähnlich, auch wenn sie in noch weiter abgelegenen Gebieten lebt und weniger von Großprojekten betroffen ist, dafür noch mehr von der Präsenz der bewaffneten Gruppen auf ihren Territorien, weil sich diese dorthin zurückziehen.¹⁴¹

Wie erwähnt kommt um 1997 ein Schub an paramilitärischer Aktivität aus dem Norden, dem Urabá, nach Süden entlang des Atrato-Flusses und seiner Zuflüsse. Ursprünglich Teil der ACCU, bildet sich bald ein eigener *Bloque Elmer Cárdenas*, der sein Hauptquartier in Quibdó aufschlägt. Riosucio am Eingang des Unteren Atrato-Flusses wird zum Gegenpunkt und schließlich wird das dazwischen liegende Vigía del Fuerte okkupiert. Die afrokolumbianische und die indigene Bevölkerung werden drangsaliert, es geschehen einige Massaker und die vermeintliche Präsenz der Guerilla wird zurückgedrängt.¹⁴² Während dieser Zeit ist auch die Zusammenarbeit zwischen Militär und Paramilitärs zu beobachten. Der große Showdown

¹⁴¹ Es gibt sowohl von den Indigenen, der OIA (=Organización Indígena de Antioquia) als auch der OREWA, als auch von einigen afrokolumbianischen Graswurzelorganisation (die bekannteste ist die ACIA) das Bemühen, sich als neutrales Territorium darzustellen. Dies wird häufig von den bewaffneten Gruppen nicht akzeptiert, allen voran nicht vom Militär Kolumbiens.

¹⁴² An dieser von Militärs und Paramilitärs geteilten Auffassung sind berechtigte Zweifel angebracht, denn die Präsenz der FARC wurde für die in dem Gebiet lebende Bevölkerung erst mit dem Einfall der Paramilitärs spürbar. Dies scheint mit einer strategischen Entscheidung des FARC-Oberkommandos zu tun zu haben, die den Nordkorridor der ACCU (oder AUC) zu durchbrechen versuchten.

ereignet sich im Mai 2002, als 119 ZivilistInnen in Bojayá bei Kämpfen zwischen ACCU und FARC von einer Gaszylinderbombe in einer Kirche getötet werden.¹⁴³ Tausende Menschen verlassen das umkämpfte Gebiet. Dies alles war möglich, obwohl es Warnungen von verschiedenen Stellen – der Diözese Quibdó, ethnischen Organisationen, der *Defensoría del Pueblo* und UNO – über die bevorstehende Invasion Vigías durch den *Bloque Elmer Cárdenas* ebenso wie über die geplante Gegenattacke der FARC gab.

Zwar verlor der *Bloque Elmer Cárdenas* damals die Schlacht um Bojayá, jedoch konnte er im Laufe der folgenden vier Jahre die von ihm dominierten Gebiete im Mittleren Atrato vergrößern. Während früher in diesen Regionen die Zivilbevölkerung oft das Opfer von Massakern geworden war, wurde sie jetzt im Rahmen einer neuen Strategie in das ökonomische Projekt der Paramilitärs eingebunden: die Schlägerung der Urwälder, der Aufbau von groß angelegten Ölpalmenplantagen, teilweise Drogenanbau in den entlegeneren Winkeln, Gold- und Platinbergbau, alles auf den gemeinschaftlich besessenen Territorien der AfrokolumbianerInnen und Indigenen.

Rechtzeitig zur bevorstehenden Abrüstung des *Bloque Elmer Cárdenas* im Zuge des Friedensprozesses von Santafé de Ralito gab dieser einen Entwicklungsplan für das von ihm dominierte Gebiet heraus, der durchaus im Sinn von klassischen Entwicklungsprojekten zu sehen ist, wo die Punkte des DRI wieder aufgegriffen werden. Des Weiteren wird von diesem Dokument die friedliche Absicht des *Bloque Elmer Cárdenas* betont und dessen Eintreten für den Frieden:

„[L]a Paz es una condición del alma, que sólo se alcanza mediante el esfuerzo colectivo en el marco de un adecuado desarrollo humano, para el cual son indispensables al menos tres factores:

Justicia: entendida como una condición de libertad seguridad y equidad para todos, Salud: entendida como el conjunto de condiciones que permiten el sano desarrollo del ser humano, abarcando desde la protección social hasta el medio ambiente saludable, y Educación: entendida como la suma de factores formativos y potenciadores para permitir el desarrollo humano, la participación democrática consciente e informada y facultar al ciudadano para la libre competencia y movilidad social.“¹⁴⁴

¹⁴³ Bei den Kämpfen kam eine unbekannte Anzahl von FARC- und ACCU-KämpferInnen um, wobei die meisten Schätzungen von rund 50 Toten ausgehen, die meisten von der ACCU.

¹⁴⁴ „Der Frieden ist ein Zustand der Seele, der nur durch eine gemeinsame Anstrengung im Rahmen eines entsprechenden Human Development erreicht wird, für das es drei unabdingbare Faktoren gibt: Recht: verstanden als Freiheit, Sicherheit und Gleichheit für alle; Gesundheit: verstanden als die Gesamtheit der Bedingungen, die die gesunde Entwicklung der Menschen erlauben; dies umfasst alles vom sozialen Schutz bis zur gesunden Umwelt; Bildung: verstanden als Summe der bildenden und fördernden Faktoren, die das Human Development erlauben, die bewusste und informierte Beteiligung am demokratischen Prozess und das Fitmachen der Bürger für den freien Wettbewerb und die soziale Mobilität.“ (MODELO DE NEGOCIACIÓN CENTRADO EN UN PROYECTO DE ALTERNATIVIDAD SOCIAL (PASO) PROPUESTO POR EL BLOQUE ÉLMER CÁRDENAS DE AUTODEFENSAS CAMPESINAS AL GOBIERNO NACIONAL, File per E-Mail übermittelt – 2004-12-14)

Nicht ganz so positiv sieht dies beispielsweise ein Bericht von Amnesty International, der Ungereimtheiten bei der Demobilisierung der AUC und der einzelnen *Bloques* aufzeigt. So entsteht im Gebiet des *Bloque Elmer Cárdenas* plötzlich ein *Bloque Bananero*, der im Gegensatz zum ersteren demobilisierte; allerdings war weiterhin Personal des *Bloque Elmer Cárdenas* dort anwesend, wo angeblich keines mehr vorhanden wäre.¹⁴⁵

Schließlich ist auch auffällig, dass bei den bewaffneten Gruppen die Mehrzahl der Mitglieder und beinahe das gesamte Führungspersonal zur mestizischen Bevölkerung zählt, also weder indigener noch afrokolumbianischer Herkunft ist. Die Bevölkerung in den Regenwaldgebieten des Chocó und von Antioquia gehörte jedoch mehrheitlich diesen Minderheiten – auf nationaler Ebene – an. Kulturelle Andersheit wird selten toleriert und dafür ein einheitliches nationales Entwicklungsziel angestrebt – interessanterweise durchaus von beiden Parteien des Konflikts. Die Bevölkerung möchte verständlicherweise ihre eigenen Ziele für sich erreichen und aus diesem Grund kam es zum Vorschlag einer so genannten Ethno-Entwicklung, das heißt einer Entwicklung, die nicht nur an einem nationalen Entwicklungsziel ausgerichtet ist, sondern das die Spezifitäten der ethnischen Gruppen berücksichtigt. Dabei wird auf die Verfassung von 1991 rekurriert, die aus Kolumbien eine plurikulturelle und multi-ethnische Nation machen sollte.

Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit

Kolumbien hat im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit eine bemerkenswerte internationale Vorreiterrolle eingenommen. Das allererste Entwicklungsprogramm der *IBRD*, das auf einem eigenständigen Report mit eigener Forschung beruhte, entstand im Zuge der Laughlin-Currie-Mission, die 1950 ihren Report als „*The Basis of a Development Program for Colombia*“ (Currie 1950) herausgab. Dieser mehr als 600 Seiten starke Report sollte die Grundlage für das bislang ambitionöseste Entwicklungsprogramm für ein Entwicklungsland werden. Das generelle Ziel dieses Programms war, den Lebensstandard der gesamten Bevölkerung zu heben (ebda:354f.).

Dass dabei die gesamte Makroökonomie als komplexes und interdependentes System interpretiert wird, mag fortschrittlich erscheinen, wenn allerdings die einzelnen konkreten Empfehlungen betrachtet werden, fallen zweierlei Dinge in historischer Perspektive auf:

¹⁴⁵ Dies ist kein vereinzelt Vorkommnis, sondern scheint Teil einer Strategie der AUC zu sein. Insgesamt sind seit dem Beginn des Friedensprozesses schon mehr Paramilitärs abgerüstet worden, als es vorher angeblich überhaupt gegeben hatte. Zudem gibt es immer noch Gruppen, die bewaffnet und aktiv sind.

einerseits die als objektive Gegebenheit dargestellte Annahme, dass die Verbesserung der makroökonomischen Daten eines Landes über kurz oder lang automatisch der gesamten Bevölkerung zugute käme (später wurde dies gern als *trickle-down* bezeichnet – eine kritische Stellungnahme findet sich interessanterweise auch bei Currie 1984), andererseits, dass der sich gerade in der Zeit der Mission auf einem Höhepunkt befindende bewaffnete Konflikt in Kolumbien im gesamten Report nicht einmal einer Erwähnung wert ist.¹⁴⁶ Dies entspräche eigentlich nicht einmal der oben erwähnten Definition von „*working around conflict*“, sondern ist nichts anderes als ein völliges Ignorieren der gegebenen politischen Realitäten.

Zwar scheitert, wenig überraschend, das konkrete Programm in Kolumbien, aber die Idee, Entwicklungsprogramme könnten Abhilfe gegen die wirtschaftliche Not der Bevölkerung schaffen, wird zum fixen Bestandteil des kolumbianischen politischen Repertoires. Bislang hat jede Regierung daran festgehalten, dass sie es für nötig hält, Entwicklungsprogramme zumindest anzukündigen.

Im Jahre 1961 wurde die Landreform erneut in Angriff genommen, diesmal mithilfe einer eigenen Institution, die das Kernstück dieses Versuches bildete: das INCORA (*Instituto Colombiano de Reforma Agraria*)¹⁴⁷. Dieses sollte die landlosen Kleinbauern mit Land versorgen, das – so die Annahme – eigentlich im Überfluss vorhanden wäre. Der Kurswechsel in den USA und die Reaktion auf die Revolution in Kuba brachten gleichzeitig die *Alliance for Progress* (AFP) ins Rollen. Kolumbien war wiederum eines der ersten Länder, das davon vereinnahmt und sogar als „showcase for the alliance“ bezeichnet wurde (vgl. Fajardo 2003).

Die nun vergleichsweise friedlichen Verhältnisse - die schwerste Zeit der „Violencia“ war vorüber und die kommunistischen revolutionären Gruppen steckten noch in den Kinderschuhen oder waren überhaupt noch nicht gegründet worden – ermöglichten ambitionierte entwicklungspolitische Schritte. Es wurden zunächst Schulen und Wohnsiedlungen für Arme gebaut, auch das schon erwähnte INCORA wurde von der kolumbianischen Regierung gegründet, um eine breitere Wirksamkeit auf dem Land erreichen zu können, nicht zuletzt, um die Gelder der *Alliance for Progress* in diesem Sektor besser verwenden zu können. Das deklarierte Ziel aller Aktionen war neben der Anhebung des Lebensstandards der Bevölkerung die Verhinderung der Ausbreitung des Kommunismus, ein Ziel, das der damalige Präsident Lleras Camargo durchaus teilte. In der ersten Zeit gab es drei Themenbereiche, die Priorität hatten: zunächst die Verbesserung der technischen Fähigkeiten des kolumbianische

¹⁴⁶ Die Mission in Kolumbien dauerte von Juli bis November 1949. Der Report selbst wurde im Sommer 1950 fertig gestellt.

¹⁴⁷ Kolumbianisches Landreform-Institut.

Personals für Entwicklung und Planung, zweitens die Reform des Erziehungssystems, und zwar von der Elementarschule bis zu den Universitäten¹⁴⁸, und drittens die landwirtschaftliche Entwicklung.

Die *Peace Corps* machten im Jahr 1963 ebenfalls ihre ersten Gehversuche in Kolumbien. Sie produzierten ein Unterrichtsprogramm, das in den Schulen mit eigens von der Allianz angekauften Fernsehern angesehen werden konnte (ebda:8). In dieser Zeit wurden auch Lebensmittel im Rahmen des „Food for Peace“-Programms ausgegeben sowie ein *Military Assistance Program* aufgebaut. Während die ersten Jahre noch als moderater Erfolg bewertet werden können, vor allem im Vergleich mit den Desastern der Fortschrittsallianz in anderen Ländern Lateinamerikas, machte sich nach Ende der Kennedy-Administration und unter der Präsidentschaft Guillermo León Valencia auf kolumbianischer Seite Ernüchterung breit. Angefangene Projekte wurden nicht fertig gestellt, Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und Kolumbien wurden häufiger und statt die Bildung und Ausbreitung revolutionärer Gruppen verhindern zu können, vermehrten sich diese deutlich. Ende der 1960er liefen die Programme der *Alliance for Progress* aus und wurden von AID übernommen. Mitte der 1970er Jahre kam es unter Präsident López Michelsen zum Bruch mit AID, die USA stellten einen Großteil der bilateralen Kooperation mit Kolumbien, darunter die gesamten EZA-Leistungen, ein. Erst der *Plan Colombia* sollte die USA zum massiven Wiedereinstieg bewegen.

Seit den 1970er Jahren wurde mit dem Schwenk auf die integrierte ländliche Entwicklung eine neue Phase eingeleitet, womit speziell der ländliche Raum und im kolumbianischen Kontext die hauptsächlich vom bewaffneten Konflikt betroffenen Zonen in den Mittelpunkt der entwicklungspolitischen Bemühungen rückten. Auch hier spielte Kolumbien eine Vorreiterrolle. Der damalige Weltbankpräsident McNamara verkündete 1973 in einer Rede in Kenia die integrierte ländliche Entwicklung als das neue Allheilmittel (vgl. Escobar 1995). Schon im selben Jahr entsteht in Kolumbien das staatliche DRI (*Desarrollo Rural Integral*)¹⁴⁹-Programm; wieder fand in Kolumbien der Testlauf statt.

Schon 1974 begann die konkrete Vorlaufphase, die Implementation startete schließlich 1976. In einer ersten Phase bis 1982 werden mit den Geldern der Weltbank (52 Mio. US\$), der Interamerikanischen Entwicklungsbank (64 Mio. US\$) und – als einzigem großen bilateralen

¹⁴⁸ Die ersten Tranchen der AFP, die für den Schulbau verwendet worden waren, wurden dann hier dazugezählt, denn die Prioritätenfestlegung fand rund ein Jahr nach dem Anlaufen des Gesamtprojektes statt.

¹⁴⁹ Programm der *Integrierten Ländlichen Entwicklung*.

Geber – Kanadas (13,5 Mio. US\$) entsprechende Projekte umgesetzt.¹⁵⁰ Eine Besonderheit des kolumbianischen Ansatzes war, dass es neben den DRI auch noch PAN (*Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*¹⁵¹) gab, der zunächst – obwohl Teil des DRI – eigenständig verwaltet wurde.

Generell zielte die Idee der integrierten ländlichen Entwicklung auf eine Marktein- und -anbindung der davon ausgeschlossenen Kleinbauern. Neben Infrastrukturprojekten wie Straßenbau und -verbesserung, Elektrifizierung und Gesundheitservice wurden auch Ausbildungsprogramme durchgeführt sowie Vermarktungsmechanismen eingerichtet. Damit und mit vielen weiteren begleitenden Maßnahmen sollten die ländliche Beschäftigung erhöht, der Organisationsgrad der Kleinbauern verbessert, eine Dezentralisierung und Verbesserung der Versorgungsdienste für die Bevölkerung erreicht, eine Erhöhung des Ernteertrages und ein besserer Absatz der Produkte erzielt und selbstverständlich auch die allgemeinen Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung verbessert werden. Es ging schlicht um die Einrichtung eines Allheilmittels für die kolumbianische Situation.

Nach der ersten Phase begann, für manche wenig überraschend, es sich abzuzeichnen, dass diese Programme nicht ganz so schnell und gut funktionieren, wie die Theorie vorausgesagt hatte. Vor allem versagten sie jedoch in denjenigen Gebieten, wo die Kleinbauern nicht ihr eigenes Land besaßen. In einer zweiten Phase von 1982 bis 1988 wurde dasselbe Konzept auf andere Landstriche Kolumbiens übertragen, mit sehr ähnlichen Resultaten.¹⁵² Eine leichte Revision gab es ab 1989 mit dem PDIC *Programa de Desarrollo Integral Campesino* (Kleinbäuerliches Integriertes Entwicklungsprogramm), das dann bis 1996 auch als Phase III des DRI bekannt wurde. Als Trend kann dabei einerseits eine institutionelle Verfestigung festgestellt werden, indem DRI nicht als Programm sondern als Institution besteht, und andererseits die zunehmende Dezentralisierung, die sich gleichzeitig auf politischer und wirtschaftlicher Ebene vollzieht. Ab 1988 werden Bürgermeister und Gouverneure direkt gewählt, ein Jahr darauf sind sie auch schon für viele Belange des PDIC zuständig. In der Endphase wurden beispielsweise neue vermittelnde Institutionen geschaffen, die zwischen zentraler DRI Behörde und den nun dezentral funktionierenden lokalen Ablegern vermittelten. 1997 bis 2000 wurde die vierte Phase des DRI mit weiteren kleinen Anpas-

¹⁵⁰ An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass die Niederlande nach dem Ausstieg der USA ebenfalls groß in die integrierte ländliche Entwicklung eingestiegen sind, und zwar einerseits in den Llanos und andererseits im Chocó, wo sie ihr weltweit größtes derartiges Projekt zwischen 1978 und 1990 durchführten. Diese Projekte wurden allerdings außerhalb des DRI abgewickelt.

¹⁵¹ Nationaler Ernährungs- und Nahrungsplan.

¹⁵² Kanada hatte sich dabei als einziger bilateraler Geber verabschiedet, allerdings stiegen die Niederlande gegen 1980 groß in diese Programmschiene ein, obwohl sie wie gesagt nicht in das ursprüngliche Programm eingebunden waren.

sungen umgesetzt, bevor der letzte Wiedergänger des DRI schließlich 2003 schließlich aufgelöst wurde. *Plan Colombia* übernahm endgültig seinen Part.¹⁵³

Der *Plan Colombia*, wurde ursprünglich zwischen der US-amerikanischen Regierung unter Clinton und der kolumbianischen unter Pastrana in Washington ausgehandelt. Wegen der starken militärischen Komponente, die ursprünglich als hauptsächlich gegen den Drogenanbau und -handel gerichtet präsentiert wurde, wird auch spekuliert, ob es sich nicht um den Plan B zu den Friedensverhandlungen mit der FARC im Cagayán, die zur gleichen Zeit geführt wurden, gehandelt haben könnte. Tatsache ist, dass der ursprüngliche Plan sehr wohl auch viele Mittel für nicht-militärische Zwecke vorsah, allerdings wurden diese nur in geringerem Ausmaß von den USA bereitgestellt, vielmehr sollten für diese die Europäische Union, Japan und Kanada einspringen. Während der Teil der Abmachung mit den USA in relativ kurzer Zeit vereinbart werden konnte und anlief, konnte mit der EU und ihren Mitgliedsstaaten nach großer, auch im EU-Parlament laut werdender Skepsis (vgl. EP 2001; Leech 2002:67) kein solches Übereinkommen erzielt werden. Nach einigen anfänglichen Schwierigkeiten – Präsidentschaftswechsel in den USA, 9/11, der Kongress in den USA macht Schwierigkeiten wegen ungeklärter Absicherungen gegen Missbrauch der Militärhilfe¹⁵⁴, es gibt technische Probleme bei den Auszahlungen der Raten und vieles mehr – läuft der Plan schließlich umfassend an. Mit der Regierungsübernahme durch Präsident Alvaro Uribe Vélez wurde der *Plan Colombia* zu einem *Plan Patriota* umgestaltet und noch mehr auf die militärischen Komponenten fokussiert. Regional wird der Fokus vor allem auf den Süden, also auf den Putumayo, Caquetá, Nariño oder Cauca ausgerichtet, um die dortige Drogenproduktion zu zerstören und die Narco-Terroristen der FARC, so die neue Sprachregelung, zur Aufgabe zu zwingen.

Durch die Einbindung von Großbritannien und Spanien (damals noch unter Regierungschef Aznar) in die Gründung der so genannten G-23 lässt sich der Versuch erkennen, eine breitere Zustimmung zum *Plan Colombia* zu erwirken. Diese Gruppe von 23 Staaten sollte sich auf Regierungsebene koordinieren, um zum Friedensprozess in Kolumbien beizutragen.¹⁵⁵

¹⁵³ Um keine Missverständnisse zu verursachen, muss betont werden, dass der *Plan Colombia* nicht eine Neuauflage des alten DRI ist, wenn es auch einzelne Elemente und Komponenten geben mag, die einander ähnlich sind.

¹⁵⁴ Das Schreckgespenst eines „zweiten Vietnam“, das Kolumbien zu werden drohe, war gerade für die republikanischen Isolationisten eine Horrorvorstellung, viel mehr noch als für die Demokraten. Pastrana gelang es auch, George W. Bush für diesen Plan zu gewinnen. Allerdings ging die Hilfeleistung deutlich zügiger vonstatten, sobald der offizielle Friedensprozess mit den FARC beendet war.

¹⁵⁵ Es gab schon ein früheres derartiges Treffen am 19 Juni 2000, das „London Meeting of Governments and Multilateral Institutions on Plan Colombia“. Das war auch das erste Treffen, wo kritische europäische Stimmen laut wurden.

Am 9. und 10. Juli 2003 fanden sich neben VertreterInnen der EU unter anderem auch RepräsentantInnen aus Kanada, der Schweiz, den USA und Norwegen in London ein,¹⁵⁶ Vor allem die kolumbianische Regierung war an einer vollständigen Ausrichtung der internationalen Kooperation am *Plan Colombia* interessiert. Die in der Abschlusserklärung gewählte Formulierung ist jedoch letztendlich vieldeutiger: „[All government representatives present] agreed to review and refocus their cooperation programmes with particular emphasis on contributing to the strengthening of state institutions, the alleviation of the humanitarian crisis, the protection of human rights, environmental activities and the development of alternatives to drug production.“ (CEPEI 2003:Annexo D).

Die sicherheitspolitischen Programme der europäischen EZA im Kontext des Konflikts

Die Europäische Kommission

Die Arbeit der Europäischen Kommission findet in den für dieses Projekt relevanten Teilen vor allem in Form der beiden bereits eingerichteten Friedenslaboratorien statt. Das erste Projekt ist das *Laboratorio de Paz* des Magdalena Medio oder eigentlich *Programa de Desarrollo y Paz Magdalena Medio*. Dieses Projekt wird seit dem Jahr 2002 zu einem großen Teil von der Kommission finanziert und hat eine voraussichtliche Laufzeit von acht Jahren. Ende 2003 wurde eine zweite Phase beschlossen, was im Jänner des Jahres 2004 durch Kommissar Chris Patten in Bogotá offiziellisiert wurde. Diese Phase umfasst nun drei, allerdings kleinere Gebiete in Nord-Santander, im *Macizo* im Süden Cauca und im Osten Antioquias.¹⁵⁷

Die Geschichte des älteren der beiden Friedenslaboratorien hat ihre Wurzeln in der Dekade der 1970er Jahre, als im Magdalena Medio eine Studiengruppe unter der informellen Leitung Orlando Fals Bordas ein sozialwissenschaftliches Labor einrichtete, das einerseits die Sozialgeschichte der Region erforschte, sich aber zugleich auch aktiv für die lokale Bevölkerung und deren Rechte einsetzte. Zu Beginn hatte dies einerseits eine Vielzahl wissenschaftlicher Publikationen zur Folge, aber auch der Kampf um die Rechte der *Campe-sinos* resultierte in verschiedenen erfolgreichen Kampagnen, in deren Rahmen

¹⁵⁶ Dazu waren noch verschiedene UN-Organismen anwesend und zahlreiche zivilgesellschaftliche Proponenten aus Kolumbien (von den hier besprochenen allerdings einzig die ACIA). Die EU-Kommission war vertreten, von den Mitgliedsstaaten entsandten jedoch neben Spanien und Großbritannien einzig Belgien und Portugal eigene VertreterInnen.

¹⁵⁷ Von Seiten der EU-Kommission wird betont, dass das Gesamtvolumen der europäischen EZA in Kolumbien größer wäre als das der USA. Der Anteil der EU-Kommission ist daran wiederum der größte. Der Hauptanteil ist für die Friedenslaboratorien vorgesehen.

brachliegendes Land, das Großgrundbesitzern gehörte oder zumindest von diesen beansprucht wurde, besetzt wurde.

Die zweite Phase der Friedenslaboratorien, die in drei Regionen von insgesamt sieben Korporationen durchgeführt werden sollen, hat Ende 2003 begonnen, und zwar nicht zuletzt wegen der im *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 – El conflicto, callejón con salida* (Giraldo 2003) ausgesprochenen Empfehlung der Einrichtung weiterer Friedenslaboratorien als Mittel der Wahl zur Förderung des Friedens in Kolumbien. Allerdings war der Stand der Durchführung dieses fünfjährigen Projekts Ende 2005 (also im Wesentlichen jener Zeitspanne, in der die Untersuchung dieses Projekts stattfand) der, dass nur selten tatsächlich konkrete Aktivitäten gesetzt werden konnten. Der öffentliche Streit, der zwischen VertreterInnen der vermeintlichen Nutznießer und Nicola Bertolini, des für die EZA der Europäischen Kommission zuständigen Leiters, ausbrach, spitzt sich auf Frage zu, wer Schuld an der Verzögerung habe.

Der ehemalige Bürgermeister von Sonsón, William Ospina, meinte im November 2005, dass nicht einmal noch die Pilotprojekte begonnen worden wären, geschweige denn sonstige Projekte konkretisiert (vgl. *El Tiempo*, 20.11.2005). Für den Berater des Gouverneurs von Antioquia, Jaime Fajardo, ist das zu rigide Prozedere der EU-Kommission der Hauptgrund für die Verzögerungen. Bertolini hingegen behauptete, dass die meisten Projekte weder „Hand noch Fuß“ hätten und „klare technische Schwächen aufweisen, die nicht präsentabel sind vor Personen, die schon 20 Jahre in der internationalen Zusammenarbeit tätig sind“ (ebda).

Das ältere der beiden Friedenslaboratorien hat auch einen kleinen Anteil an Antioquia, nämlich die drei Munizipien Puerto Berrío, Puerto Nare und Maceo im Gebiet des Magdalena Medio, die auch Teil der Diözese Barrancabermeja sind. Insgesamt betrachtet sind diese Gebiete eher marginal für das Friedenslaboratorium. Zudem gehören sie zu den am stärksten von den Paramilitärs kontrollierten Gebieten. Nach den Aussagen von Mitarbeitern sei die Durchführung von Entwicklungsprojekten sehr schwierig, weil es einerseits nicht möglich sei, weiter entfernt von den kommunalen Zentren Projekte durchzuführen, eben wegen des bewaffneten Konfliktes, außerdem versuchten die bewaffneten Akteure, konkret die Paramilitärs, die zivilen Ressourcen zu kontrollieren. Dies würde bedeuten, dass zumindest gegen den Willen der paramilitärischen Führung keine Projekte möglich sind. Auch die geforderte Partizipation der Zivilgesellschaft wird zur Makulatur, wenn die Ohren des Geheimdienstes, der zivilen InformantInnen¹⁵⁸ und der Paramilitärs¹⁵⁹ ständig mithören.

¹⁵⁸ Noch im ersten Halbjahr seiner Präsidentschaft versprach Alvaro Uribe Vélez, dass er zur Bekämpfung des Terrorismus ein Netz von einer Million ziviler InformantInnen schaffen wolle. Dieses

Es muss jedoch betont werden, dass dies vor allem auf die Gebiete in Antioquia und Bolívar zutrifft, während in Barrancabermeja und Santander trotz ebenfalls widriger Bedingungen bessere Ergebnisse erzielt werden konnten. Vor allem konnten bis jetzt die meisten geplanten Gelder auch tatsächlich für Projekte eingesetzt werden, was alleine angesichts der Misere der Friedenslaboratorien Phase II als nicht geringer Erfolg zu werten ist. Auch scheint der Anteil der Mittel, die direkt von den bewaffneten Parteien abgezweigt werden, sehr gering zu sein; eher wird von diesen verhindert, dass überhaupt etwas geschieht.

Ein zentrales Problem bei all diesen Versuchen, Entwicklung für den Frieden zu erreichen, ist, dass die Geldgeber konkret Funktionen des Staates übernehmen, der sich aus den geförderten Gebieten zurückgezogen hat, was ein starkes Legitimierungsdefizit mit sich bringt. Auch hier war es ursprünglich eine kirchliche Organisation, die diese Lücke füllte. Die Übernahme der Förderung durch die EU-Kommission stärkt sicherlich die von der katholischen Kirche (gemeinsam mit den oben erwähnten SozialforscherInnen) aufgebauten parastaatlichen Institutionen. Gleichzeitig werden verschiedene NGOs vor Ort weiterhin von internationalen kirchlichen Organisationen solidarisch gefördert. So sind neben der kanadischen KAIROS unter anderem folgende kirchliche Organisationen aus Europa aktiv: die schwedische Diakonia, die deutsche Misereor, die österreichische DKA oder Pax Christi aus den Niederlanden. Zudem verbleibt der Großteil des Know-how in den Händen des lokalen Personals. Das muss nicht notwendigerweise negative Folgen haben, macht sich allerdings bei der Durchführung der Phase II insofern bemerkbar, als gewisse im Magdalena Medio erzielte Erfolge nicht einfach repliziert werden konnten.

Eine mögliche Schlussfolgerung daraus ist, dass jahrzehntelange Vorarbeit kirchlicher und wissenschaftlicher Kräfte sowie die von Kleinbauernorganisationen und Gewerkschaften geleistete Basisarbeit nicht einfach von oben dekretiert werden kann. Allerdings hat ein Teil der Phase II Projekte zumindest Wurzeln in einem GTZ-Projekt im Cauca, das allerdings ausgelaufen ist, nicht zuletzt wegen der Entführung zweier GTZ-Mitarbeiter durch die Guerilla.¹⁶⁰

Red de Cooperantes („Netz der HelferInnen“) wurde von kolumbianischen und internationalen Menschenrechtsorganisationen heftig kritisiert; nichtsdestoweniger wurde es zügig installiert, wobei jedoch die Anzahl von einer Million bis dato weit verfehlt worden sein dürfte. Zumindest lassen die jährlich wiederkehrenden Programme zur Ermunterung beim Mitmachen darauf schließen.

¹⁵⁹ Die Unterschiede zwischen diesen drei Gruppierungen sind schwammig und die Abgrenzung fließend.

¹⁶⁰ Nach einigen Wochen wurden diese wieder freigelassen. Die Vorsichtsmaßnahmen der GTZ für ihre MitarbeiterInnen wurden danach weltweit höher gelegt, so auch auf den Philippinen, wo deutsche MitarbeiterInnen nicht mehr in gewisse Regionen auf Mindanao dürfen und auch nur mehr in Großstädten wie Davao übernachten dürfen.

Deutschland

Kolumbien ist für Deutschland und seine sicherheitspolitisch relevante EZA vor allem deshalb so wichtig, weil es eines von derzeit zwei so genannten Pilotländern zur Friedensentwicklung in Lateinamerika ist.¹⁶¹ Dementsprechend wurde das Kolumbien-Programm der GTZ nach dem Jahr 2000, in dem dieser neue Schwerpunkt beschlossen wurde, umfassend auf das Thema Konfliktprävention und Friedensentwicklung ausgerichtet, was zunächst seitens des kolumbianischen Counterparts, aber auch seitens des GTZ-Länderbüros angesichts der positiven Erfahrungen mit der zu diesem Zeitpunkt laufenden Projektschiene mit Skepsis aufgenommen wurde. In jedem Fall war diese Umstellung sorgfältig durch eine Studie zur Umgestaltung des Kolumbienprogramms vorbereitet worden (Hübner-Schmid/Huhle 2003) und entfaltete relativ rasch ein Potenzial, das die skeptischen Herangehensweisen in den Hintergrund treten ließ. Als wesentlicher Ansatz findet sich hier jener der Bürgerkriegsökonomie (ähnlich dem *war system* von Richani), allerdings wird – gemäß den allgemeinen Analyserastern der deutschen EZA wenig überraschend – dem kolumbianischen Staat selbst mehr Lösungspotenzial zugeschrieben als für gewöhnlich in akademischen Studien; vor allem die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit wird hervorgehoben.

Das ATP-Schwerpunktprogramm wurde auch in Kolumbien durchgeführt, allerdings war der Friedensbildungs- und Konfliktlösungsansatz nicht so neu wie für die Philippinen. Einige der unter diesem Programm aufgenommenen Projekte werden im Folgenden besprochen, allerdings gab es auch Projekte, die die Aufnahme in das neu gestaltete Programm der GTZ nicht geschafft haben. Dies hat vorwiegend zwei Ursachen: Einerseits sind die Gesamtmittel der GTZ in Kolumbien leicht gekürzt worden und folglich gibt es kein direktes Nachfolgeprogramm für das ATP; andererseits gibt es einzelne Projekte, die sich nicht einfach in das kohärentere, umstrukturierte GTZ-Programm einbinden ließen. So wurden einzelne Komponenten des Bürgerbeteiligungsprogrammes PACIPAZ (s.u.) wieder fallen gelassen.

Einer der Schwerpunkte ist folgerichtig im neuen Länderprogramm der GTZ der Sektor Justiz und Rechtsstaatlichkeit (ab 2004), wobei ursprünglich vor allem die Kooperation mit der *Defensoría del Pueblo* gesucht wurde. In einem nächsten Schritt wird nun auch mit der *Procuraduría*¹⁶² gearbeitet. Die Beratungskapazitäten wurden im konkreten Fall von der GTZ zugekauft, was bedeutet, dass deutsche Consultants beauftragt wurden, vor allem Maßnahmen im Bereich der Organisationsentwicklung (wie etwa die Installierung einer systematischen Personalpipeline) durchzuführen.

¹⁶¹ Der andere ist Guatemala.

¹⁶² Dies ist eine Art Generalstaatsanwaltschaft, die für administrative Belange zuständig ist und sich vorwiegend mit Korruption und Amtsmissbrauch auseinandersetzt.

Eine weitere Maßnahme ist PRODESPAZ, die versucht, Kompetenzen für die bürokratischen Strukturen des Staates zu bilden, um so das Problem der Korruption zu bekämpfen und den Staat und seine Institutionen zu legitimieren, wie beispielsweise die Munizipien und deren föderalen Dachverband. Diese Maßnahmen zielen, auch wenn sie als Dezentralisierung konzipiert werden, auf den gesamtstaatlichen Kontext ab.

Eine andere Programmschiene, PACIPAZ, hat folgende Programmziele, die aus drei Elementen bestehen, die auf den vier Ebenen (national, regional, municipal, submunicipal) umgesetzt werden sollen. Die drei Elemente sind (1) Bildung von Friedensallianzen, (2) Institutionsförderung, sowie (3) Instrumente und Methoden. So sind die Friedenswege Antioquia-Chocó, als eine Schiene von PACIPAZ gefördert, auf die Region Nordwestkolumbien ausgerichtet. Andere Schienen wie *Colombia Joven* (Jugendliches Kolumbien) sind Erweiterungen von ursprünglich regionalen Projekten, wie im konkreten Fall *Paisajoven* (Jugendliche/r Antioqueño/a), das vor allem in Medellín aktiv ist.

Im Friedensbereich wird nicht zuletzt auf die Erziehungsschiene gesetzt. Aktivitäten für Jugendliche sollen eine solide Grundlage für eine friedlichere Zukunft legen. So ist auch das *Colombia Joven*-Teilprojekt *Golombiao*¹⁶³ zu verstehen, das Jugendliche durch Fußball helfen soll, die speziellen Regeln friedlichen Zusammenlebens zu verinnerlichen.¹⁶⁴ Dieses Programm soll nicht nur für Kolumbien angewendet werden, sondern hat eine Vorbildfunktion für ganz Südamerika und darüber hinaus. So wurden auch Personen aus Uganda und selbst Deutschland nach Medellín eingeladen. Nach einer Verbreiterungsphase, in der das Projekt auf weite Teile Kolumbiens ausgedehnt worden ist, soll in einer zweiten Phase die Nachhaltigkeit gesichert werden.

Colombia Joven hilft auch bei der Koordinierung der Jugendbeauftragten der mehr als 40 Munizipien sowie bei der Koordinierung von mehreren Departements. Insgesamt ist *Colombia Joven* Teil eines Präsidialprogrammes (Kolumbiens), dessen Mitarbeiter aber von der GTZ bezahlt werden. Zwar sollte dieses Programm eine Art Dachfunktion übernehmen, jedoch werden beispielsweise die Komponenten des *Plan Colombia* nicht abgedeckt, die jeweils von den USAID (*Jóvenes en Acción* = Jugendliche in Aktion) beziehungsweise vom

¹⁶³ *Gol* ist das spanische Wort für Tor und das gesamte Wort soll an *colombiano* (Kolumbianer) erinnern. Der Untertitel des Programms ist *El juego de la Paz*, i.e. Das Friedensspiel. Ursprünglich war dieses Spiel von einer lokalen Initiative in Medellín entwickelt worden.

¹⁶⁴ Die Regeln sind insofern anders, als es sich um geschlechtlich gemischte Teams handeln muss. Das erste Tor, das zählt, muss von einem Mädchen erzielt werden. Es gibt auch keinen Schiedsrichter im herkömmlichen Sinn, sondern die Teams müssen sich untereinander ausmachen, wie Regelverstöße geahndet werden. Einzig einen Konfliktschlichter gibt es (vgl. SPICE-Newsletter 2/2005).

Landwirtschaftsministerium Kolumbiens (*Por un Campo Joven* = Für ein junges Land) unabhängig durchgeführt werden (vgl. UNDP 2003a).

Die Friedenswege sind ein Projekt, dessen letzte Phase mit Ende 2004 ausgelaufen ist und das bis dahin von Personal in Medellín betreut wurde. Dies ist insofern bemerkenswert, als der Trend bei der GTZ zur Zentralisierung und zur Zusammenlegung des gesamten Personals in Bogotá geht. Der vor Ort tätige Mitarbeiter meinte allerdings, dass er während seiner Zeit in Medellín nicht unmittelbar mit dem bewaffneten Konflikt konfrontiert wurde. Das Programm wurde in die regionale Koordinierungsstelle für die Diözesen Nordwest-Kolumbiens integriert, von wo aus verschiedene Projektkomponenten durchgeführt werden konnten. Nicht zuletzt wurde auf diese Weise auch administratives und organisatorisches Know-how vermittelt.

Die erste Schiene war die Friedenserziehung für Kinder in allen zehn Diözesen, die die Region bilden. Dies wurde als Organisationsentwicklungsprojekt durchgeführt, was bedeutet, dass es einen Qualifizierungsprozess gab, in dem mehrere MitarbeiterInnen (drei pro Diözese) für dieses Projekt ausgebildet wurden. Zudem wurde auch ein Leitfaden erstellt, der für die konkrete Arbeit mit den Kindern verwendet wurde.

Die zweite Schiene war die Betreuung und Begleitung von intern Vertriebenen, von denen es sowohl in Antioquia als auch im Chocó selbst für kolumbianische Verhältnisse besonders viele gibt. Zwar hatte sich die Kirche auch vorher schon um IDPs gekümmert, nun wurden aber innerhalb dieses Projektes MitarbeiterInnen im psychosozialen Bereich geschult. Schließlich wurde auch eine konkrete Begleitung der Flüchtlinge in zwei Diözesen als Pilotprojekt durchgeführt (im Chocó in Istmina und in Antioquia in Dabeiba).

Die dritte Komponente war ein auf zwei Jahre (von Mitte 2002 bis Mitte 2004) angelegtes Projekt der Friedenskommunikation. Dies sollte dazu führen, dass die internen Medien und Aussendungen der Kirche zum Thema Frieden und Konflikt einheitlicher und positiver in ihrer Darstellung würden und dass auch weltliche Aspekte mehr Eingang fänden. In dieses Koordinationsprojekt war die Hälfte der Diözesen eingebunden und diese haben nun ein Netzwerk gebildet, um dieses Projekt weiter fortzusetzen.

Die vierte Schiene war das Projekt, Mediationstechniken und Erfahrungen in Krisengebieten einzusetzen. Konkret wurde am Beispiel Ituango durchexerziert, wie die Zivilgesellschaft¹⁶⁵ lernt, mit Angst umzugehen, wie für den Umgang mit den bewaffneten Gruppen relativ einfache und reproduzierbaren Instrumentarien entwickelt werden können. Wichtig war bei

¹⁶⁵ Hier war die Formulierung des GTZ-Mitarbeiters „Vertreter der Institutionen der Zivilgesellschaft“, was recht aussagekräftig zu sein scheint, dass auch die Zivilgesellschaft institutionalisiert zu sein hat. Meist dürfte es sich um VertreterInnen von NGOs und Graswurzelorganisationen gehandelt haben.

diesem Projekt, wie auch trotz des anhaltenden bewaffneten Konfliktes konstruktive Ansätze gefunden werden können. Mithilfe dieses Programms wurden insgesamt mindestens 250 Menschen in Mediationstechniken qualifiziert. Inzwischen hat sich diese Ausbildung so institutionalisiert, dass sie als drei Mal zweitägige Sequenz von allen zehn Diözesen angeboten wird.

Gewissermaßen als fünfte Schiene wurden alle vorher genannten Maßnahmen systematisiert, um noch einmal Synergien zu entwickeln. Es wurde damit allerdings nicht versucht, direkt in den Konflikt einzugreifen¹⁶⁶, sondern eher das Verhältnis Staat und Zivilgesellschaft zu verbessern. Als eines der groben Probleme wurde die Atomisierung der einzelnen lokalen Initiativen erkannt und das war dann auch der Punkt, wo ein auf Koordination abzielendes Projekt wie die Friedenswege hilfreich sein konnte.

Allerdings verlief das Projekt nicht völlig friktionsfrei - so wurde eben die Einbindung eines (deutschen) GTZ-Mitarbeiters direkt bei der kirchlichen Organisation vor Ort mittlerweile eingestellt.¹⁶⁷ Auch war anfangs eine gewisse Skepsis von deutschen kirchlichen Organisationen zu spüren, die eine Einmischung in ihre Agenden befürchteten. Dazu ist anzumerken, dass sich die GTZ in Kolumbien zwar mit den anderen deutschen Akteuren (Stiftungen, KfW, BIT, AGEH), aber nicht mit den kirchlichen Organisationen wie MISEREOR abstimmt. Dies kann auch ein Hinweis auf die Parastaatlichkeit der Akteure sein, denn die kolumbianische Kirche besitzt für die GTZ den Vorteil, dass schon eine Institution vorhanden ist, deren Organisation entwickelt werden kann. Andererseits ist jedoch hier eine gewisse Übereinstimmung mit den Programmzielen von PACIPAZ zu erkennen.

Kolumbienweit ist auch FESCOL, die Friedrich Ebert-Stiftung Kolumbien, im Bereich Entwicklung und Sicherheit von herausragender Bedeutung. FESCOL ist mittlerweile seit 1979 in diesem Land tätig und hat sich von Anfang an auf Themen wie Entwicklungsproblematik, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Umwelt konzentriert. In letzter Zeit gewinnt auch der innerstaatliche bewaffnete Konflikt stark an Bedeutung. Die Methoden der Diffusion sind die Übernahme öffentlicher Bildungsaufgaben durch wissenschaftliche Studien und öffentliche Debatten unter Beteiligung von Regierungsstellen, NGOs, von Universitäten sowie Medien und diplomatischen Kreisen.¹⁶⁸ Vor allem die Publikationen und die veranstalteten Debatten werden meist weit und gut rezipiert. Es ist keine Übertreibung zu behaupten, dass

¹⁶⁶ Es wurde seitens des GTZ-Mitarbeiters festgehalten, dass die Kirche auch keinen direkten Zugang zu den bewaffneten Akteuren habe.

¹⁶⁷ Dies scheint für die GTZ ein doppeltes Problem geworden sein: ein sicherheitstechnisches, aber auch der Trend, die Implementierung – auch aus Kostengründen – vermehrt an lokale ExpertInnen zu vergeben oder extern auszuschreiben.

¹⁶⁸ Vgl. <http://www.fescol.org.co/homefescol.html>, last accessed 2006-02-27.

FESCOL die wissenschaftlich bedeutendste ausländische Stiftung im Bereich der Sozialwissenschaften ist.

FESCOL bietet einer breiten Gruppe von WissenschaftlerInnen die Gelegenheit, in spanischer Sprache die neuesten Forschungsergebnisse unter anderem aus den Bereichen bewaffneter Konflikt, Rechtsstaat, Umwelt und Entwicklung zu präsentieren. Die Debatten bieten ein breites Forum für den Kontakt zwischen wissenschaftlicher Forschung, Diplomatie und kolumbianischer Politik. Der hauptsächliche Ansatz ist auf den Staat als Gesamtheit gerichtet, allerdings werden gerade in Bogotá auch Veranstaltungen mit den städtischen PolitikerInnen durchgeführt.¹⁶⁹

Neben der GTZ und FESCOL ist auch noch das Element des ZFD (Ziviler Friedensdienst) in Kolumbien von Bedeutung. In der beforschten Region waren zur Zeit der Studie zwei MitarbeiterInnen bei der Diözese Quibdó beschäftigt. Eine Mitarbeiterin führt ein theaterpädagogisches Projekt durch, im dessen Rahmen von Jugendlichen, die im Zuge des Konfliktes traumatisiert wurden, Theaterstücke erarbeitet und aufgeführt werden, um so die Traumata zu verarbeiten. Dies geschieht nicht nur in der Hauptstadt Quibdó, sondern es werden auch ländliche Ansiedlungen in die Arbeit integriert, wo die bewaffneten Auseinandersetzungen besonders schlimm waren.¹⁷⁰

Der andere Mitarbeiter arbeitet mit Jugendbanden in Quibdó, die dort ein relativ Neues Phänomen darstellen.¹⁷¹ Diese Jugendbanden sind in Quibdó etwas anders strukturiert als in anderen kolumbianischen Städten, wo sie seit längerem zum Stadtbild dazugehören. In dieser Stadt sind die Jugendlichen kein Rekrutierungsfeld für die militärischen Gruppen, vielmehr sehen sie sich durch diese – etwa im Zusammenhang von beauftragten Morden im Zuge von Akten der Selbstjustiz – selbst gefährdet. Dies scheint einerseits wegen der kleinkriminellen Ausrichtung der Jugendbanden so zu sein – die Paramilitärs haben enge Verbindungen zur dortigen Geschäftswelt – und andererseits wegen eines gewissen Rassismusvorbehalts der überwiegend weißen Paramilitärs gegen die afrokolumbianischen

¹⁶⁹ Allerdings gilt der Bürgermeistersessel von Bogotá in Kolumbien traditionell als der zweitwichtigste politische Posten des gesamten Landes und viele Präsidenten waren vorher schon Bürgermeister der Hauptstadt.

¹⁷⁰ Hier ist nochmals auf den Unterschied zu GTZ-MitarbeiterInnen zu verweisen, denen ein ähnliches Vorgehen strikt verboten wäre.

¹⁷¹ Um die Jahrtausendwende kamen die ersten solchen Banden auf. Seither haben sie sich sprunghaft vermehrt. Es scheint zur Zeit der Studie mindestens 60 Banden gegeben zu haben, wobei es nicht immer eine strikte Trennung der einzelnen Banden gibt. Eine der Besonderheiten in Quibdó ist, dass die Banden nicht territorial organisiert sind, sondern als persönliche Netzwerke, was eine vollständige Zählung nochmals erschwert. Auch gibt es eigene Kinder- und Mädchenbanden, im übrigen Kolumbien kaum vorhandene Phänomene.

Banden.¹⁷² Umgekehrt werden jedoch auch manchmal Polizisten von Bandenmitgliedern umgebracht.¹⁷³

Das Projekt hat neben der direkten Arbeit mit den Banden auch eine präventive Schiene entwickelt. So werden Badeausflüge mit den Kindern ärmerer Stadtviertel unternommen oder Spiel- und Dokumentarfilme in diesen Vierteln vorgeführt.

Eine wichtige Voraussetzung, und das ist für Kolumbien (und noch mehr für den Chocó) neu, ist die Akzeptierung der Jugendlichen wie sie sind, das heißt, dass nicht von vorneherein eine wie auch immer geartete Verbesserung des Verhaltens erwartet wird, um in den Genuss von Leistungen zu kommen. Einzig für die Dauer dieser Leistungen werden Spielregeln vereinbart. Auch die Betreuung der Bandenmitglieder im Gefängnis ist Teil der Aufgaben. Insgesamt ist die wesentliche Neuerung letztendlich die Tatsache, dass überhaupt mit den jugendlichen Bandenmitgliedern gearbeitet wird, was bislang nicht der Fall war.¹⁷⁴ Einer der Erfolge ist allein schon die Tatsache, dass es nun überhaupt einen Zugang zu einigen Jugendbanden gibt, dass zumindest eine Basisgesundheitsversorgung für die Jugendlichen erwirkt werden konnte sowie einige Ausbildungsprogramme des SENA (das kolumbianische Erwachsenenbildungsinstitut) für Bandenmitglieder adaptiert wurden. Kleine Schritte, allerdings – ebenso wie das oben erwähnte Theaterpädagogikprojekt – erste Schritte, wo vorher überhaupt keine stattfanden. Insgesamt muss gesagt werden, dass durch solche Programme die Gesamtdynamik des Konfliktes nicht massiv verändert werden kann, jedoch ist die Frage, inwiefern auch größer skalierte Interventionen dazu in der Lage sind.

Großbritannien

Insgesamt ist Lateinamerika kein Schwerpunkt in der Entwicklungszusammenarbeit Großbritanniens, und so kommt es auch nicht überraschend, dass sich DFID mit 2004 vollständig aus Kolumbien zurückgezogen hat.¹⁷⁵ Derzeit ist nur mehr ein Posten innerhalb der Botschaft für Entwicklung vorgesehen, der gleichzeitig auch noch für Menschenrechtsangelegenheiten zuständig ist, was angesichts der katastrophalen Lage hinsichtlich der

¹⁷² Es ist schwierig zu beurteilen, was kruder Rassismus und was kulturelles Unverständnis ist, allerdings schließen sich diese beiden Dinge nicht aus.

¹⁷³ Die lokalen Polizeikräfte sind meist selbst AfrokolumbianerInnen.

¹⁷⁴ Laut Aussage des ZFD-Mitarbeiters war selbst die Diözese zu Beginn nicht überzeugt, dass es sinnvoll sein sollte, mit diesen Jugendlichen zu arbeiten, zumal es so viele andere, hoffnungsvollere Betätigungsfelder gäbe.

¹⁷⁵ Bis 2004 gab es zwei PraktikantInnen-Stellen in der britischen Botschaft in Bogotá. Diese wurden ersatzlos gestrichen.

(Nicht-)Einhaltung der Menschenrechte nur mehr einen kleinen Teil der Arbeitszeit für EZA-Agenden übrig lässt.

Durch den Wechsel der zuständigen Person war die Funktion des Entwicklungskordinators für einige Monate unbesetzt und der Nachfolger musste sich allein einarbeiten, was mehr Zeit als üblich benötigte, um einen Überblick über die laufenden Projekte zu gewinnen.¹⁷⁶ Einer der laufenden und weiter fortgesetzten Schwerpunkte sollte die Arbeit mit ethnischen Minderheiten (Indigenen und AfrokolumbianerInnen) sein, vor allem auch im Urabá und im Chocó. Als Beispiele bisher erfolgter Kooperation wurden die Komplettüberholung der *Arca de Noé* (Arche Noah) genannt, des Schiffs der ACIA und der Diözese Quibdó, mit dem während der Zeit der Blockade des Atrato-Flusses durch die bewaffneten Gruppen Lebensmittel zur Zivilbevölkerung gebracht werden konnten. Bei einem missglückten Manöver war sie schwer beschädigt worden und musste repariert werden. Während der ursprüngliche Ankauf noch mit Mitteln der katholischen MISEREOR aus Deutschland erfolgt ist, sprang bei der Reparatur die britische Botschaft ein. Ein weiteres Projekt im Chocó ist die finanzielle Unterstützung des regionalen *Defensor* in Quibdó. Während für das in der Defensoría angesiedelte *Early Warning System* die USAID aufkommt, wird der normale Betrieb von der britischen ODA (mit-)finanziert.

Mit den Neuausschreibungen für März 2005 wurden keine besonderen programmatischen Anforderungen gestellt, sondern nur die allgemeinen Kriterien affirmiert, wie beispielsweise Schwerpunkte Gender, Menschenrechte, ethnische Gruppen und deren *equal opportunities*. Die spezifischeren Richtlinien wie sie für DFID Programme gelten sind nicht vorgesehen. Allerdings wird zentral von London aus jedes einzelne Projekt geprüft, es gibt auch eine Supervisionsstelle in Venezuela, die den Verlauf der Projekte in Kolumbien beobachtet. Die Absicht, eine Zivilgesellschaft aufzubauen kann so auch nicht beobachtet werden, es wird eher auf dem Niveau der Erfolgsaussichten einzelner Projekte argumentiert und agiert – ein Pragmatismus, der den Zugang der britischen Conflict Prevention Pools widerspiegelt. Dies muss auch im kolumbianischen Kontext nicht notwendigerweise eine schlechte Strategie sein.

¹⁷⁶ Der nunmehrige Leiter der Menschenrechts- und Entwicklungszusammenarbeitsabteilung war früher auch Angestellter des British Council und von Amnesty International. Dies zeigt, dass der Personalfluss bei EZA-Personal zwischen öffentlich und privat ein beiderseitiger sein kann. Auch Rainer Huhle ist als Experte von GTZ, von UN, von NGOs, privaten Stiftungen und Universitäten in Erscheinung getreten.

Österreich

Kolumbien ist kein Schwerpunktland der OEZA, was zur Folge hat, dass im Wesentlichen keine bilaterale ODA Projekte über das Niveau von kleinen Beiträgen seitens der österreichischen Vertretung in Bogotá finanziert werden. Ein Teil der Mittel, die im Zuge der Rio-Konferenz von 1992 ausbezahlt worden waren, kam auch Indigenen im kolumbianischen Teil des Amazonasgebietes zugute. Dennoch sind die Mehrzahl der österreichischen Projekte Kofinanzierungen, wobei der Großteil der im Chocó und in Antioquia vergebenen Mittel über das *Klimabündnis Vorarlberg* und die DKA (*Dreikönigsaktion der Katholischen Kirche Österreichs*) bzw. KFB (*Katholischer Frauenbewegung Österreichs*) laufen.

Vor allem das im Rahmen der österreichischen ODA kofinanzierte Projekt des *Klimabündnis Vorarlberg* ist relevant, weil es direkt in der im Rahmen des Projektes erforschten Region liegt. Nach einer mehrjährigen Zusammenarbeit in verschiedenen EZA-Projekten entstand der Plan, mit einem Autonomie-Projekt für Indigene und AfrokolumbianerInnen die Probleme zu lösen. Im Chocó selbst wird mit der Diözese Quibdó zusammengearbeitet, die unter anderem eine Indigene und eine Afrokolumbianischen Pastorale hat. Die Diözese arbeitet auch direkt sowohl mit der OREWA, der regionalen indigenen Organisation der Embera und Waunaan, als auch mit ACIA, der Organisation der Afrokolumbianischen Kleinbauern des Mittleren Atrato sowie auch der des Oberen Atrato, OPOCA zusammen. Die einzelnen Projektpartner sind durchaus ungleich in ihrer Entwicklung, und während OREWA und ACIA bereits kommunale Landtitel seit vielen Jahren innehaben, war zum Zeitpunkt der Feldforschung noch kein Landtitel für die OPOCA ausgestellt. Die Ziele dieses Autonomie-Projektes waren und sind:

*„a) Es dient zur Rekonstruktion und Restauration der Indianischen und Schwarzkolumbianischen Völker im Chocó als Gegengewicht zum Genozid und Ethnozid. Deshalb sind die Territoriale und Soziale Kontrolle sowie die Ethno-Entwicklung (Plan des Lebens) die drei Achsen des Autonomie-Projektes. **Ein autonomes Volk braucht eine eigene Regierung mit Normen basierend auf kulturellen Werten, welche eine eigene Geschichte sowie Zukunftsvisionen haben.***

b) Angestrebt werden politische und rechtliche Reformen in Kolumbien (z.B. gegen die ökonomische, nicht nachhaltige Globalisierung und Privatisierung u.a.m.).

c) Zentrale Themen des Projektes:

Autonomie und Selbstbestimmung

Autonomie und Soziale Kontrolle

Autonomie und Territoriale Kontrolle

Autonomie und Plan des Lebens (Ethno-Entwicklungsplan [sic])

Stärkung der Gemeinschaft und Autonomie gegenüber den bewaffneten Gruppen

Stärkung der interethnischen Beziehungen“ (Hervorhebungen im Original)¹⁷⁷

¹⁷⁷ Zitiert nach der Klimabündnis Vorarlberg Homepage, <http://www.klimabuendnis.at/vorarlberg/>, last accessed 2006-02-02).

Ganz konkret wurden zunächst verschiedene *talleres*, Workshops, abgehalten, die zur Ermittlung der Situation der jeweiligen ethnischen Gruppen dienten. Der bewaffnete Konflikt, interethnische Probleme oder die gängige interne Rechtsprechung wurden besprochen und diskutiert. In einem zweiten Schritt wurden vor allem die internen Richtlinien der Gemeinschaftsräte erarbeitet, vorwiegend im Gebiet der ACIA, wo das Land schon titulierte war, aber interne Umsetzungsrichtlinien fehlten.¹⁷⁸ Schließlich sollten in einem letzten Schritt die Ethno-Entwicklungspläne für jede Organisation erstellt werden.

Insgesamt gesehen besitzt dieses Projekt sicherlich eine starke Governance-Komponente, allerdings nicht im sonst gebräuchlichen Sinn, sondern tatsächlich in Richtung einer Autonomie, die den Ansprüchen und Erwartungen des kolumbianischen Staates zuwiderläuft. Gestärkt werden durch dieses Projekt sicherlich die verschiedenen daran beteiligten Organisationen und nicht zuletzt die Diözese Quibdó, die hier als parastaatliche Organisation anzusprechen ist, weil sie durch dieses und ähnliche Projekte ganz klar staatliche Aufgaben mit übernimmt.

Die Antwort des kolumbianischen Staates auf diese Herausforderung ist zwiespältig: Einerseits gibt es Unterstützung der in der Region tätigen Paramilitärs, zumindest durch Teile des Militärs, während die *Defensoría del Pueblo* recht gut mit der Kirche und den Basisorganisationen zusammenarbeiten kann. Wie schwierig Verallgemeinerungen sind, ist auch aus der Tatsache zu schließen, dass mitunter die municipale Ebene Beschlüsse auf Departement-Ebene unterläuft, und diese dann wiederum auf nationaler Ebene unterlaufen werden können. Insofern hat die katholische Kirche den komparativen Vorteil, oft geschlossener aufzutreten. Zudem bekam die Diözese Quibdó im Dezember 2005 den nationalen Friedenspreis verliehen, für ihre Bemühungen zum Erreichen eines friedlichen Zusammenlebens in einer der am meisten vom bewaffneten Konflikt heimgesuchten Zonen Kolumbiens (El Tiempo <http://eltiempo.terra.com.co>, last accessed 2005-12-05).

Die Auswirkungen auf der lokalen Ebene sind nicht weniger zweischneidig. So war zur Zeit der Feldforschung die Zusammenarbeit zwischen Kirche und OREWA nicht möglich, weil sich die Organisation gespalten hatte und ein Teil der indigenen Organisation gegen die Kirche auftrat und nach neuen Allianzen suchte. Im Fall der OPOCA brachte die Kirchennähe der Organisation auch lokale *Strongmen* auf den Plan, die durch einen stärkeren Einfluss der OPOCA ihre Felle davonschwimmen sahen. So wandten sich einzelne Gemeinschaften in einem Munizipium ab, um ihre eigenen Organisationen außerhalb der OPOCA und damit des Autonomieprojekts zu gründen.

¹⁷⁸ Bei den indigenen Gemeinschaften gab es schon länger solche Richtlinien, auch war im Fall der OPOCA der Landtitel noch nicht vergeben.

Diese neuen Organisationen sind nun nicht mehr mit der Katholischen Kirche, sondern mit den einflussreichen Persönlichkeiten jener Gebiete liiert. Auch im Fall der ACIA gab es einige Abspaltungstendenzen, allerdings vergleichsweise unbedeutende. Bei der ACIA ist das Projekt am weitesten – im Sinne der Erfinder – gediehen und die meisten afrokolumbianischen Gemeinschaften im Mittleren Atrato haben nun ihr internes Reglement zur Nutzung der natürlichen Ressourcen. Das Problem ist eher, dass diese internen Reglements von den bewaffneten Gruppen straflos durch direkte Gewaltanwendung oder Bestechung hintergangen werden. Auch kann es dazu noch zu weiteren Auseinandersetzungen kommen, wenn beispielsweise der *Bloque Elmer Cárdenas* der Paramilitärs seine eigenen Entwicklungsprogramme vorstellt, die denjenigen der ethnischen Gruppen diametral entgegengesetzt sind.¹⁷⁹

Ein interessanter Punkte, der in den letzten Jahren ein Diskussionspunkt wurde, war die Tatsache, dass von der Kirche geförderte Projekte immer eher an der Organisation ansetzten und darin teilweise recht erfolgreich waren, während jedoch die produktive Komponente der Projekte vernachlässigt wurde oder überhaupt fehlte. So war schon am Beispiel des niederländischen Projektes *Desarrollo Integral Agrario Rural*¹⁸⁰, DIAR, ersichtlich, dass sich die *Federación de Productores Agropecuarios del Río Atrato*¹⁸¹, FEPRIA, um die Produktion kümmert, und die ACIA um die rechtliche Organisation als Kleinbauernbauernvereinigung. Die nachfolgenden Projekte waren ebenfalls meist so aufgeteilt, dass internationale ODA oder der kolumbianische Staat die Schiene der produktiven Tätigkeiten abdeckten und die kirchlichen Organisation die organisatorische Seite.

Schlussfolgerungen für die sicherheitspolitische EZA in Kolumbien

Global betrachtet wird die Debatte um die sicherheitspolitische Komponente der Entwicklungspolitik in Kolumbien vom *Plan Colombia* überschattet, der durch eine starke von den USA finanzierte militärische Komponente dominiert wird. Ursprünglich war von den Initiatoren für den zivilen Teil vorwiegend die Kooperation seitens der Europäischen Union vorgesehen (gemeinsam mit weiteren Ländern der G-23 wie Kanada, Japan, Norwegen oder der Schweiz). Von diesen hochgesteckten Plänen sind nur sehr wenige realisiert worden, das

¹⁷⁹ Auch mit der FARC kommt es zu Schwierigkeiten, wenn sie Drogenanbau durch Kleinbauern eher befürwortet und genau dies im internen Reglement des Projektes strikt verboten ist.

¹⁸⁰ *Integriertes ländliches Agrarentwicklungsprojekt*

¹⁸¹ *Föderation der landwirtschaftlichen Produzenten des Río Atrato*

zentrale Projekt, das hier wirksam wird, ist jenes der oben erwähnten Friedenslaboratorien der EU-Kommission. Die bilaterale EZA der hier untersuchten Geber ist relativ untergeordnet, vor allem in den Fällen Österreichs (fast ausschließlich Kofinanzierungen) und Großbritanniens. Im Falle Deutschlands wiederum ist zwar die gesamte EZA nicht besonders hoch, allerdings ist sie auf die Frage von Konflikt und Frieden hin programmatisch ausgerichtet.

In der Praxis der Zusammenarbeit wird hauptsächlich versucht, zivilgesellschaftliche Projekte zu unterstützen, also Projekte, die von kolumbianischen Initiativen, Organisationen oder Einzelpersonen, ausgearbeitet und vorgeschlagen werden. In den hier behandelten Regionen bedeutet dies, dass vorwiegend Projekte an parastaatliche Organisationen vergeben werden, wie beispielsweise das erste Friedenslaboratorium im Magdalena Medio, die Friedenswege in Antioquia und Chocó sowie die Koordination der Kirchenregion Nordwest (identisch mit dem Forschungsgebiet dieser Studie) durch die deutsche GTZ, das von Österreich kofinanzierte Klimabündnis Vorarlberg Projekt im Chocó, sowie auch vereinzelte Projekte der Britischen Botschaft in Kolumbien (wie die Instandsetzung der „Arca de Noé“).

Andere Projekte wie Jugendförderungsprogramme, haben nicht nur wenig direkten Einfluss auf die Konfliktsituation, sondern werden teilweise auch wieder über Diözesen abgewickelt. Gesamtstaatliche Konzepte kommen bei einzelnen Gebern entweder nicht vor (Österreich) oder gehen in eher vagen Leitlinien unter (Förderungen von Minderheiten, das heißt hauptsächlich Indigene und AfrokolumbianerInnen bei Großbritannien). In den Fällen, in denen von gesamtstaatlichen Konzepten ausgegangen wird (EU-Kommission und GTZ), wurde in beiden Fällen auch von regionalen Pilotprojekten auf die Nation bzw. den Gesamtstaat geschlossen: Bei der EU-Kommission vom Friedenslaboratorium im Magdalena Medio auf eine geographische Erweiterung um drei weitere Regionen in ganz Kolumbien und im Falle der GTZ beispielsweise von „*Paisajoven*“ auf „*Colombia Joven*“. Dieser Schluss vom Pilotprojekt auf die gesamtstaatliche Ebene lässt sich auch als Glaube an die Reformierbarkeit des Staates und seiner Institutionen verstehen. Es sei also möglich, so die Auffassung der EZA-Agenturen, dass die guten, nicht korrupten Teile des Staates über Elemente wie zivile Kontrollinstanzen (wie die *Defensoría*) oder die zivilgesellschaftliche Schiene auf eine Weise gefördert werden, dass ein nachhaltiger Effekt auf die Entwicklung von positiv wirkender Governance erzielt wird.

Insgesamt muss die Wirksamkeit der Maßnahmen im Rahmen des Konflikts in Zweifel gezogen werden, da sie vor allem ohnehin starke Organisationen (wie die römisch-katholische Kirche in Kolumbien) stärkt und die „zivilgesellschaftliche“ Komponente im klassischen europäischen Sinn zu kurz kommt. Zu dem kommt noch, dass oftmals die Empfänger der EZA-Mittel von den Konfliktparteien (beider Seiten) nicht als neutral wahrgenommen werden und so auch zum Ziel diverser Repressionsmaßnahmen werden können. Die zunehmende

Verschlingung – vor allem auf der Ebene der nationalstaatlichen Vertretungen – des Personalstandes der Geberagenturen und die Zentralisierung auf Bogotá macht die Beobachtung der Vorgänge in der Provinz auch nicht einfacher.

Mit diesem letzten Punkt muss auch die Analyse auf Programmebene beginnen. Nationale Programme (für Zielländer) können den Nachteil haben, dass sie regionale Probleme nicht so scharf wahrnehmen können, wie dies unter Umständen angebracht wäre. Dies gilt speziell für Kolumbien, wo die regionale Situation oft recht unterschiedlich ist und sehr schnellen Veränderungen unterliegt. Zugleich werden die Projektzyklen eher kürzer, was zwar für gewisse konjunkturelle Zyklen einen Vorteil bedeuten kann, allerdings nicht zivilgesellschaftliche Strukturen stärkt. Dies führt paradoxerweise wiederum dazu, auf eingefahrenen Gleisen weiterzumachen, im konkreten Fall, hauptsächlich dieselben kirchlichen Strukturen zu unterstützen.

Schließlich sind die unmittelbaren Auswirkungen eines Projektes vor Ort sehr von den jeweiligen mikrohistorischen Bedingungen abhängig. Dies bedeutet nicht, dass die nationale Situation – der konkrete Verlauf der bewaffneten Konflikte – keinen Einfluss auf die lokale Situation hätte - im Gegenteil. Der nationale Konflikt hat sehr konkrete, aber dennoch lokale Auswirkungen auf einen gewissen Landesteil und andere auf einen anderen. So haben der Chocó und einige Teile Antioquias strategische Bedeutung für den bewaffneten Konflikt zwischen Staat, FARC und AUC (oder generell Paramilitärs), wobei es um Schmuggelrouten für Drogen und Waffen geht, aber auch um Drogenanbaugelände, Gold- und Platinminen, Rückzugsgebiete und Weiteres mehr.

Die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung in diesen Gebieten stellt ein Spezifikum dar, was eine besondere Herausforderung für die bewaffneten Gruppen darstellt, genauso jedoch für jedwede Friedensbemühungen. Die lokale politische Szene wird nicht zuletzt von politischen Strongmen beherrscht, was zur weiteren Aushöhlung der ohnedies kaum wirksamen staatlichen Strukturen beiträgt. Sowohl die Suche nach einem zu stärkenden Staat als auch das Aufspüren-Wollen einer Zivilgesellschaft nach den Mustern der Herkunftsländer (deutlich sichtbar bei den Deutschen oder auch den Briten) muss ebenso scheitern wie der Versuch, parastaatliche Organisationen eine Doppelrolle als Staat und Zivilgesellschaft spielen zu lassen.

6. Fallbeispiel Philippinen / Mindanao-Konflikt

Im folgenden Teil soll erörtert werden, wie sich die philippinische Nation, ein deutlich jüngeres Gebilde als Kolumbien, entwickelt hat. Dabei wird speziell auf die Situation Mindanaos eingegangen, nicht zuletzt da diese große Insel im Süden des Landes jene Region der Philippinen ist, in der es in den letzten 40 Jahren die heftigsten bewaffneten Konflikte gegeben hat.

Der historische Staatsbildungsprozess der Philippinen

Nicht einmal drei Jahrzehnte nachdem Kolumbus und seine Mannschaft Fuß auf amerikanischen Boden gesetzt hatten, „entdeckte“ Magellan jene Inselgruppe, die heute die Philippinen bilden. Er traf dort auf viele kleinräumig organisierte Gesellschaften mit meist einem Mann an der Spitze, die häufig untereinander verfeindet waren, aber doch schon in ein weit reichendes Handelsnetz (nach China, nach Südostasien, teilweise aber auch bis nach Indien und den arabischen Raum) eingebunden waren. Nach seiner Ankunft versuchte Magellan nicht nur seine eben erst „entdeckten“ Eingeborenen zu christianisieren, sondern er begann auch, sich in die lokale Politik einzumischen, was für ihn tödlich endete: Bei einer Militärexpedition wurde er von den Leuten des Lapu-Lapu auf der Insel Mactan umgebracht.

Erst 1565 gelangte mit Miguel López de Legazpi wieder ein Spanier auf die Inselgruppe. Legazpi konnte sich zunächst auf Cebu festsetzen und nach einigen Jahren eines armseligen Lebens am Rande des physischen Verhungerns, der Bedrohung durch die Portugiesen von den benachbarten gewürzreichen Molukken und der sich verschlechternden Beziehungen mit den Indigenen schickte sich Legazpi an, das bald danach zur Stadt erhobene Manila von muslimischen Kaufleuten zu erobern, vor allem wegen seines in einer Bucht ideal gelegenen Hafens.

Die folgende Etablierung Spaniens als Kolonialmacht verdankt sich vorwiegend der katholischen Kirche und ihrem Missionseifer. Der Zwang zur Ansiedlung in größeren Ortschaften, so genannten *Pueblos*, *Barrios* und *Sitios*, führte zur Entstehung einer zentralisierenden, zunächst von der Kirche getragenen Administration, die die Grundlage der iberischen Version von Zivilisation werden sollte. Die vormals weit zerstreuten Ansiedlungen waren demgegenüber eher klein und in so genannten *Barangays* organisiert gewesen. Jene *Barangays*, die sich unter einem *Datu* politisch und wirtschaftlich faktisch selbstständig

organisierten, entsprachen von der EinwohnerInnenzahl her ungefähr einer Schiffsbesatzung eines der zu jener Zeit üblichen Auslegerboote.¹⁸²

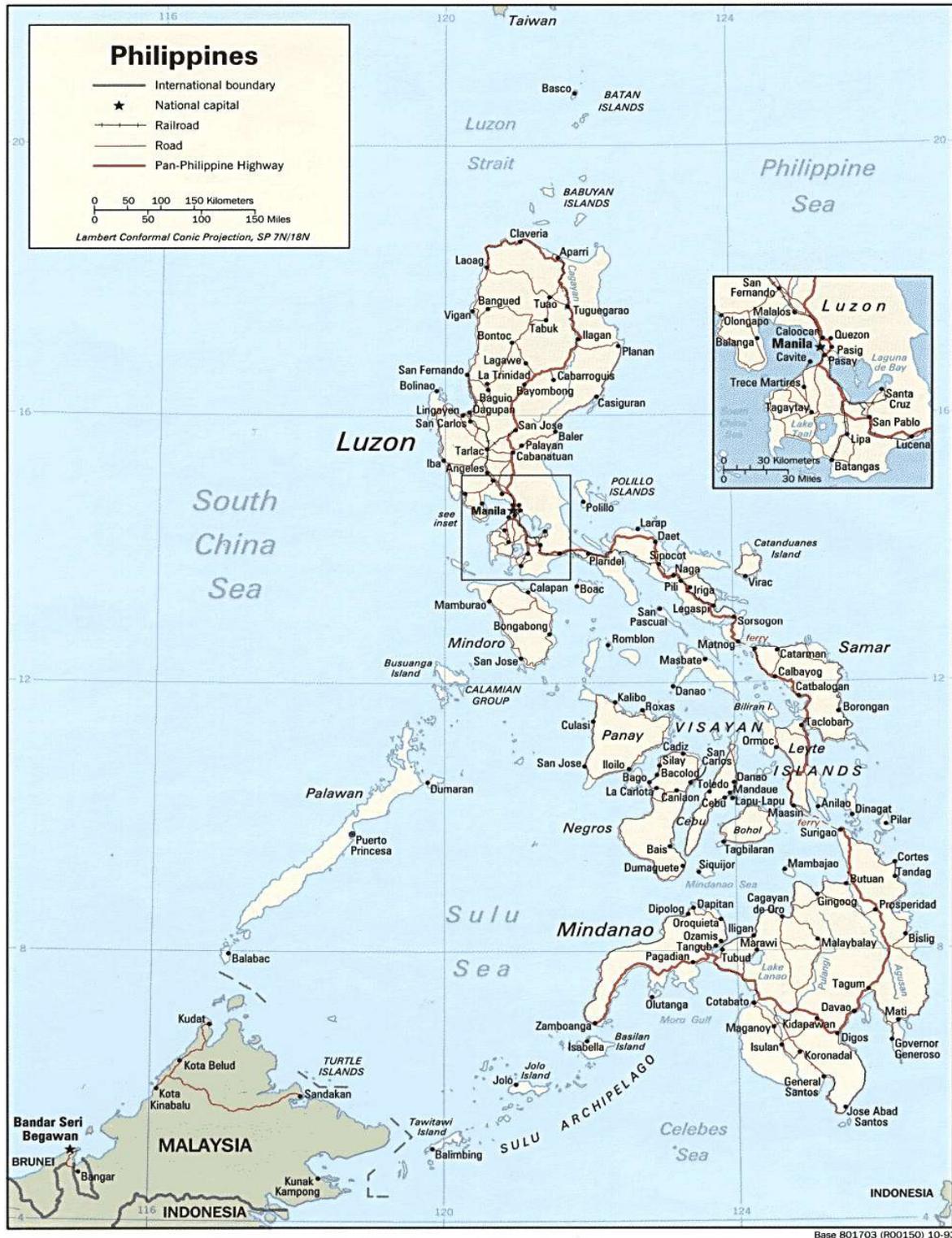


Abb. 6: Karte der Philippinen

¹⁸² Heute ist der Begriff *Barangay* noch üblich als Äquivalent für *Barrio*, vor allem im ländlichen Raum.

Die katholisch geprägte Christianisierung schritt in den Tiefländern schnell voran, während in der Cordillera im Norden und in Mindanao dauerhafte Erfolge ausblieben. Der Großteil der Missionare gehörte verschiedenen Mönchsorden an, die sich die Missionstätigkeit auf den Philippinen, bei der sie im Vergleich zu den Amerikas wesentlich freiere Hand hatten, untereinander aufteilten. Dies blieb so bis ins 19. Jahrhundert, als die spanische Zivilverwaltung zunehmend von den heftigen Konflikten in Madrid erschüttert wurde. Während die innerkirchliche Administration ziemlich stabil blieb, fuhr die zivile Administration nicht selten einen Zick-Zack-Kurs, auch weil die Perioden der Gouverneure, die von rivalisierenden politischen Parteien Spaniens entsandt wurden, oft nur wenige Jahre dauerten, manchmal sogar nur wenige Monate. Das einzige was konstant blieb, war der Versuch, den kolonialen Untertanen immer mehr Geld und Steuern abzupressen, was das spanische Joch zunehmend unbeliebter machte.

Während der gesamten Zeit der spanischen Herrschaft gab es in den von den Spaniern beherrschten Gebieten immer wieder Aufstände, die sich zum Teil über mehrere Jahre erstreckten. Im 19. Jahrhundert wurde der Klerus allerdings zunehmend philippinisiert. Immer mehr waren es Philippinos selbst, die eine kirchliche Ausbildung durchliefen und dann in den Reihen der katholischen Kirche Karriere machen konnten, auch weil die früher den einzelnen Orden unterstellten Pfarren immer mehr säkularisiert worden waren. Wenn ihnen auch die höchsten Ränge verwehrt blieben, so stellten sie doch bald die Mehrheit der Priester auf dem Land. Dieser einheimische Klerus nahm nun immer mehr Partei für die Anliegen der einheimischen Bevölkerung. Als im Jahr 1872 ein Aufstand in Cavite ausbrach, wurden drei philippinische Priester damit in Verbindung gebracht. Das spanische Kolonialregime reagierte unerbittlich, und die vorgeblichen Führer des Aufstandes, die drei Priester José Burgos, Mariano Gómez und Jacinto Zamora, wurden hingerichtet. Dies war das erste Mal, dass ein Aufstand gezielt gegen das koloniale Ausbeutungssystem gerichtet war.

In den neu entstandenen nationalistischen Zirkeln erhob sich der Ruf nach mehr Rechten für die Kolonie oder gar für deren Unabhängigkeit. Diese *Ilustrados*, die einen dem modernen Fortschrittsgedanken entsprechenden Nationalismus vertraten, hielten sich nicht selten auch in Spanien oder in Europa auf, wo sie die Möglichkeit hatten, die europäischen nationalistischen Bewegungen aus nächster Nähe zu erleben sowie die Geschichte der mittlerweile unabhängig gewordenen amerikanischen Kolonien zu studieren. Eine der herausragenden Persönlichkeiten aus jenem Kreis war José Rizal, der nicht nur Spanien besuchte, sondern auch Frankreich, Deutschland, Italien und die Habsburgermonarchie¹⁸³. Während seiner Zeit im Ausland schrieb er auch seinen weltberühmten, in spanischer Sprache verfassten Roman

¹⁸³ Hier war er vor allem freundschaftlich mit Ferdinand Blumentritt verbunden.

„*Noli me tangere*“, der die brutale Unterdrückung durch das spanische Kolonialregime anprangerte. „*Noli me tangere*“ entwickelte sich schnell zum Schlüsseltext des philippinischen Nationalismus.¹⁸⁴ Nach seiner Rückkehr auf die Philippinen im Jahre 1892 gründete Rizal die *Liga Filipina*, die als Geheimgesellschaft die Erlangung der – allerdings eher evolutionär denn revolutionär zu erreichenden – Unabhängigkeit von Spanien zum Ziel hatte. Dennoch wurde er umgehend festgenommen und musste die folgenden vier Jahre in Mindanao zubringen, wohin er verbannt wurde.

Im Jahr 1892 wurde auch die *Katipunan* gegründet, eine andere Geheimgesellschaft, die sich ebenfalls die Unabhängigkeit der Philippinen auf ihre Fahnen geheftet hatte. Von Andres Bonifacio geleitet, versuchte diese Bewegung eher die ärmeren Leute anzusprechen, denn der Kreis der *Ilustrados* (der Aufgeklärten) um Rizal war sehr exklusiv.¹⁸⁵ Bis 1896 wurde hauptsächlich versucht, eine Massenbasis aufzubauen, jedoch wurde die Bewegung in diesem Jahr von einem ihrer Mitglieder verraten, was Massenverhaftungen auslöste.¹⁸⁶ Dies zwang aber auch die *Katipunan*, selbst in die Offensive zu gehen. Von Cavite ausgehend und mit der Unterstützung der lokalen Elite, wie beispielsweise Emilio Aguinaldo, errichtete die neue Führung der *Katipunan* eine Republik, deren Unabhängigkeit sie 1897 ausrief. Allerdings machten sich die Spannungen zwischen der Fraktion um Aguinaldo und derjenigen um Bonifacio schnell bemerkbar.

Der Streit entflammte daran, dass dem ursprünglich für das Innenministerium vorgesehenen Andres Bonifacio von den Leuten Aguinaldos die Qualifikation abgesprochen wurde, weil er des Lesens und Schreibens nicht ausreichend mächtig gewesen und auch keine höhere Bildung besessen hätte. Daraufhin raffte sich eine Gruppe um Bonifacio auf und verfasste die *Acta de Tejeros*, die die Gründe darlegte, warum sie nicht mit der Wahl einverstanden waren. Daraufhin wurde Bonifacio zunächst von Aguinaldo verhaftet und nach einem kurzen Aufschub des Todesurteils durch die von ihm mitbegründete Republik hingerichtet. Die Spanier gingen gerade in die Gegenoffensive, als die US-Marine im Zuge der Streitigkeiten um Kuba auch Manila besetzte und so das spanische Kolonialregime endgültig beendete.

Mit dem Ende des spanischen Kolonialregimes gab es eine kurze Phase der Unabhängigkeit, die so genannte Erste Philippinische Republik, mit dem ersten Präsidenten, Emilio

¹⁸⁴ Derzeit kommt es auf den Philippinen zu der seltsamen Situation, dass dieser Roman an den Schulen als Pflichtliteratur gelesen werden muss, allerdings meist auf Tagalog, wovon mehrere konkurrierende Übersetzungen auf dem Markt sind. Eine doppelte Ironie, wenn bedacht wird, dass das Schulsystem hauptsächlich auf der englischen Sprache basiert.

¹⁸⁵ Allerdings gehörte ihm ausgerechnet Andres Bonifacio selbst an.

¹⁸⁶ Eines der Opfer war Rizal, der gerade entlassen worden war und dem – fälschlicherweise – nachgesagt wurde, er habe die Revolution angestiftet. Er wurde im Gefängnis hingerichtet. Sein im Gefängnis verfasstes Gedicht „*Mi último Adiós*“ ist Teil des philippinischen Nationalmythos geblieben.

Aguinaldo, an der Spitze. Schon 1899 wurde jedoch klar, dass sich die USA den gewonnenen „Preis“ nicht entgehen lassen und stattdessen die „Bürde des weißen Mannes“¹⁸⁷ auf sich nehmen würden. Der blutigere Teil des amerikanisch-philippinischen Krieges dauerte von 1899 bis 1902, allerdings sollte es bis 1906 dauern, bis sich die Situation so weit normalisiert hatte, dass die meisten Sicherheitsagenden einer philippinischen Polizeitruppe übertragen werden konnten.

Dieser Krieg brachte die erstmalige vollständige Befriedung des Archipels zuwege, einschließlich der Hochländer und Mindanaos, Gebiete, die die Spanier bis zuletzt nur unzureichend unter ihren Einfluss gebracht hatten. Die Amerikaner führten auch verschiedene weiche Herrschaftselemente auf den Philippinen ein; so beispielsweise ein Schulsystem, das erstens versuchte, die breite Masse der philippinischen Kinder durch öffentliche Schulen zu erreichen und zweitens auch Englisch als allgemeine Unterrichtssprache einzuführen. Dies erklärt sich nicht nur mit dem Bedürfnis, sich selbst mit den „Einheimischen“ verständigen zu können, sondern auch, dass die Philippinos eine „common language with which they could communicate readily with each other“ (Abinales&Amoroso 2005:120) erhalten sollten. Dies bilde schließlich einen „essential step in making them capable of nationality.“ (ebda.) Dieses neue Erziehungssystem wurde noch während der Kriegszeit unter Mithilfe von Militärpersonal installiert, bald danach wurde eine große Anzahl an zivilem Lehrpersonal aus den USA eingeführt. Ende des Jahres 1902 waren schon mehr als 200.000 Kinder in der Elementarschule angemeldet und die Anwesenheitsquote betrug mehr als 65 Prozent (ebda).

Ein zweiter wesentlicher Schritt, mit dem die US-Amerikaner den Philippinos beim Aufbau eines Staatswesens unter die Arme greifen wollten, war der Aufbau einer zivilen, unpolitischen, leistungsfähigen Verwaltung. Das nach diesen Kriterien modellierte *Civil Service* wurde schon 1900 aus der Taufe gehoben. Eine dritte zentrale Einführung war die Installation einer nationalen Polizeitruppe, die die spanische *Guardia Civil* ersetzen sollte: die *Philippine Constabulary*. Diese Einheit setzte sich sowohl aus christlichen Philippinos, aus Moros sowie auch aus den nicht christianisierten ethnischen Gruppen der nördlichen Hochländer zusammen.

Ein weiterer Schritt, der zur Normalisierung nach dem Krieg beitragen sollte, war die Etablierung eines demokratischen Prozesses, der von der Kolonialmacht – in ihrem Sinne – unterstützt wurde. So wurden schon 1902 erstmals die Gouverneure gewählt und 1907 gab es die ersten Wahlen zu einer eigenen Nationalversammlung. In dieser hatten dann die *Nacionalistas* die Mehrheit, die unabhängige Philippinen unter einem US-Protectorat

¹⁸⁷ Das berühmte Gedicht Rudyard Kiplings bezog sich auf diesen Krieg.

anstrebten. Ihre Gegner der ersten Stunde, die *Federalistas*¹⁸⁸, strebten dagegen bloß nach Autonomie.

Die Kolonialverwaltung organisierte die Herrschaft nicht auf dem gesamten Archipel gleich. In zwei Provinzen, der *Mountain Province* auf der Hauptinsel Luzon und in der *Moro Province* auf Mindanao und den südwestlich davon gelegenen Inseln und Inselgruppen, wurden militärische Protektorate errichtet, mit deren Hilfe diese traditionell unruhigen Gebiete bis 1906 unter effektive US-amerikanische Kontrolle gebracht werden konnten. Der Erfolg der US-Armee resultierte dabei nicht nur aus dem erfolgreichen Einsatz überlegener Waffentechnik und der Einbindung der neuen philippinischen *Constabulary Force*, sondern auch aus der teilweise aktiven Kooperation der Eliten der beiden betreffenden Regionen in die Sonderverwaltungszonen. Dieser Versuch, paralleles *State-building* zu betreiben, wurde durch politischen Druck 1913 aufgegeben. Zu diesem Zeitpunkt war im Wesentlichen der Umriss des heutigen Staatsgebietes der Philippinen realisiert.

In der darauf folgenden Periode wurde die Administration der Kolonie „philippinisiert“, was bedeutete, dass ein Großteil der US-Administratoren durch Philippinos ersetzt wurde. Auch wurden ab 1916 durch den so genannten *Jones Act* die administrativen Befugnisse der Philippinos wesentlich erweitert und umgekehrt die Zuständigkeiten der US-Administration in vielen Bereichen eingeschränkt. Lediglich die öffentliche Bildung verblieb vorläufig noch in den Händen der Amerikaner. Der legislative Zweig der Regierungsgewalt wurde in ein Unterhaus und einen Senat geteilt und durfte weitreichende Gesetze verabschieden, die von der US-Administration nur noch gelegentlich beeinsprucht wurden.

Dieser massive Ausbau des Staatsapparates hatte unter anderem zur Folge, dass der Kuchen, den es zu verteilen gab, schnell wuchs. So wuchs auch die Korruption, der Nepotismus oder der Aufbau von Klientelnetzwerken. Die beiden mächtigsten Männer jener Zeit waren Sergio Osmeña und Manuel Quezon. Sie waren in den Kammern des Kongresses vertreten, Osmeña im Kongress und Quezon im Senat, und konnten sich mit der *Philippine National Bank* (Osmeña) beziehungsweise der *Manila Railroad Company* (Quezon) wertvolle Pfründe sichern, die ihren politischen Aktivitäten zugute kamen.

Mit Präsident Quezon und Vizepräsident Osmeña wurde schließlich auch im Jahr 1935 das philippinische Commonwealth aus der Taufe gehoben. Der neue Staat wurde stärker zentralisiert und von der Kolonialmacht mit zusätzlichen Zuständigkeiten ausgestattet. So sollte ein Milizheer eingeführt sowie eine Marine und eine Luftwaffe geschaffen werden; auch sollte die wirtschaftliche Entwicklung des Landes in allen Bereichen vorangetrieben und nationalisiert

¹⁸⁸ Die bereits 1900 gegründeten *Federalistas* waren die erste Partei, die die USA anerkannten.

werden. Eines der besonders aussichtsreichen Zielgebiete war das an Bodenschätzen reiche Mindanao, das weiter besiedelt und ausgebeutet werden sollte. Die Probleme waren unter anderem die fast augenblicklich eintretende hohe Verschuldung des neuen Staatsgebildes, was die Kolonialmacht USA vor gewichtige Probleme stellte. Japan und die einflussreiche japanische Gemeinde in Mindanao wiederum waren über die Nationalisierung der Wirtschaft wenig erfreut.

Diese zunehmenden Probleme erübrigten sich jedoch, als Ende 1941 die Japaner in den Zweiten Weltkrieg eintraten und die Philippinen angriffen, die daraufhin an der Seite der USA den Krieg gegen Japan aufnahmen. Der Widerstand währte allerdings nur kurze Zeit: Schon zu Beginn des Jahres 1942 war der größte Teil der Philippinen in den Händen der japanischen Streitmacht. Die Japaner boten der philippinischen Elite als Gegenleistung für ihre Kooperation mit dem Besatzungsregime die formelle Unabhängigkeit der Philippinen an. Gleichzeitig wurde allerdings das politische System gleichgeschaltet und ein (vermeintliches) Marionettenregime unterstützt. 1943 erhielten die Philippinen formell die staatliche Selbständigkeit.

Es gab allerdings auch organisierte Aufstandsbewegungen gegen die japanische Herrschaft. So strengten die kommunistischen Hukbalahap-Rebellen, kurz Huk genannt, einen langjährigen Guerillakrieg gegen die Besatzer an. Mit dem Ende des Krieges und der Wiedereingliederung in die Herrschaftszone der USA wurde neuerlich eine diesmal endgültige Unabhängigkeit der Philippinen ins Auge gefasst. Diese wurde schließlich 1946¹⁸⁹ gewährt.

Die nunmehr dritte Republik wurde ein enger geostrategischer Verbündeter der USA. Folgerichtig wurde in den Jahren nach dem Krieg vehement gegen die Huk-Bewegung vorgegangen, und zwar wegen deren Verbindung zu der sich formierenden Kommunistischen Partei. Die vorwiegend auf den Zentralphilippinen und im Norden verbreitete so genannte Huk-Rebellion wurde mit extremer Härte bekämpft und konnte schließlich niedergeworfen werden. Die USA spielten dabei eine wichtige Rolle, da sie einerseits mit ihren Militärbasen die physische Absicherung der Regierung gewährleisteten und sie andererseits auch durch ihre Luftwaffe technisch unterstützten. Dabei wurden unter anderem die ersten Einsätze mit Napalmbomben geflogen.

Während die ersten fünf gewählten Präsidenten der Dritten Republik bei ihrem ersten Wiederantreten jeweils Wahlniederlagen bezogen, gelang es im Jahr 1969 Ferdinand Marcos als erstem, die Wiederwahl zu erreichen. Zunächst blieb er noch durch Tricks an den

¹⁸⁹ Damit waren die Philippinen eines der ersten Länder in Südostasien, die die Unabhängigkeit erlangten. Thailand war nie formell besetzt und in Indonesien dauerte der 1945 eingeleitete Prozess der Erlangung der Unabhängigkeit bis 1949.

Wahlurnen im Amt, aber ab Herbst 1972 rief er das Kriegsrecht aus und hielt sich als Diktator bis 1986 im Amt.¹⁹⁰ Schon während seiner durch Wahllentscheid legitimierten Amtsperioden entstanden Friktionen mit den *Strongmen* auf den Südphilippinen. Dies führte später auch, gemeinsam mit der Außenpolitik der Stärke gegen das eben unabhängig gewordene Malaysia¹⁹¹, zur Formierung von christlichen Siedlern in paramilitärischen Gruppen, zum Verlust der Macht der lokalen muslimischen *Strongmen* an den Wahlurnen und folglich zum Entstehen einer politisierten Moro-Bewegung, die bald für eine Autonomie der muslimischen ethnischen Gruppen zu den Waffen griff. Ende der 1960er Jahre begann auch der Umbau der PKP zur CPP. Die jahrzehntelange Führung der Lava-Brüder wurde von José Maria Sison angefochten und er begründete die *Communist Party of the Philippines* (CPP) im Jahre 1968 neu. Im Jahr darauf wurde in Kooperation mit Kräften, die noch bei der HMB (der Guerilla-Front der Huk-Bewegung) aktiv waren, die *New Peoples Army* (NPA) gegründet. Die beiden Hauptfronten waren nun der Kampf gegen die Autonomie und Separatismusbestrebungen der Muslime im Süden der Philippinen, die ab Ende 1972 bewaffnete Form annahmen, und der Kampf gegen die NPA, den bewaffneten Arm der CPP, im Rest des Landes (aber auch gerade in Mindanao). Zuerst band der Kampf gegen die MNLF im Süden die meisten Kräfte der Armee, allerdings wuchs mit der NPA bald ein weiterer respektable Gegner des Regimes heran.

Mit einigen Überresten der Huk-Bewegungen und durch den Aufbau einer breiten Bewegung erhielt die NPA in vielen Gebieten regen Zulauf und forderte die Kräfte der Marcos-Diktatur zunehmend heraus. Bis zum Ende der Diktatur sollte die NPA eines der Hauptprobleme des Marcos-Regimes bleiben, das allerdings bequemer Weise auch als Rechtfertigungsgrund zur brutalen Unterdrückung jeder demokratisch motivierten politischen Bewegung diente.

Als sich schließlich der Druck selbst von Seiten der USA spüren ließ, dass das Marcos-Regime zunehmend als Anachronismus betrachtet wurde, unterstützte die politische und wirtschaftliche Elite die Witwe Benigno Aquinos, Corazon „Cory“ Aquino, Mitglied einer der reichsten Landbesitzerfamilien der Philippinen.

¹⁹⁰ Obwohl international als Diktator bezeichnet, verstand sich Marcos selbst weiterhin als gewählter Präsident. Während er bei der Wiederwahl von 1969 noch über genügend Popularität verfügte, um sich „legitimer Weise“ auf eine Mehrheit hinzuschwindeln, fürchtete er für die Wahl 1973, dass die Schwierigkeiten zu groß werden würden; zudem hatten die Konflikte mit den Moros und der NPA eine neue Dimension angenommen, wobei die Verhängung des Kriegsrechtes eine weitere Eskalation verursachte, die Marcos als Legitimation seiner Herrschaft ausnutzte.

¹⁹¹ Teil davon war die geheime Operation „Merdeka“ (Freiheit), die Sabah an die Philippinen anschließen sollte. Das Jebidah Massaker von 1968 war Teil dieser Operation und ein weiterer Grund für Schwierigkeiten mit den traditionellen Eliten der Moros.

Die USA durchliefen zu jener Zeit gerade einen Paradigmenwechsel in ihrer Außenpolitik, den Robinson (1996) nachgezeichnet hat. Nachdem sie jahrzehntelang schwerpunktmäßig diktatorische Regimes zur Durchsetzung ihrer geostrategischen Interessen unterstützt hatten, schwenkten sie nun auf die Unterstützung demokratisch legitimierter Regime polyarchischen Charakters um. Im Fall der Philippinen zeigte sich die Wende eben im Fallenlassen von Marcos und der Unterstützung einer Plebiszit-Lösung als Vorbereitung der Wiedereinführung der Demokratie (vgl. ebda:117ff). Die US-freundliche Opposition wurde so großzügig unterstützt, auch „Cory“ Aquino war sehr pro-USA eingestellt. Nachdem der Wahlbetrug in den Wahlen von 1986 zu offensichtlich war – Marcos hätte erneut gewonnen – kam es auf dem so genannten EDSA-Boulevard in Manila zu massiven Straßenprotesten, die auch von weiten Teilen der katholischen Kirche, auch Kardinal Sin, dem Erzbischof von Manila, mitgetragen wurden.

Die NPA-CPP war ab 1984 mit der vereinten Front-Organisation *Coalition for the Realization of Democracy* CORD und dann auch mit einer zweiten Organisation, *Bagong Alyansang Makabayan* BAYAN (Neue Patriotische Allianz), an den Umsturzversuchen gegen das Marcos-Regime beteiligt. Diese hielten sich aber bezüglich der Beteiligung an den EDSA-Protesten letztlich zurück, was heute allgemein als wesentlicher taktischer Irrtum gewertet wird. Auch die wirtschaftliche Lage wurde in den letzten Jahren des Marcos Regimes immer unhaltbarer, was durch ein Zusammenspiel der weit verbreiteten Korruption, der immer stärkeren Konzentration von monopolistischen Betrieben in den Händen weniger Freunde des Marcos-Clans und auch der Kosten der bewaffneten Konflikte im Süden und mit der NPA, begründet war. Zugleich untergruben diese Konflikte die Legitimität des Regimes, das ja 14 Jahre zuvor das Kriegsrecht formell wegen dieser Konflikte verhängt hatte. Nachdem auch die USA und große Teile der Militärs mit der Opposition handelseins wurden, musste die Marcos-Familie ihr Heil in der Flucht suchen.

Seit der Wiederherstellung der formellen Demokratie konnten sich dieselben Eliten, in leicht veränderter Konfiguration, wieder etablieren und die NPA-CPP verpasste die Chance, ihre Erfolge umzusetzen, was nicht zuletzt auch den internen Machtkämpfen zuzuschreiben ist, die die Bewegung in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre und den frühen 1990er Jahren erschütterten und auch viele Tote in den eigenen Reihen forderten. Die neuen – alten – Machthaber in Manila kehrten zu bewährten Rezepten der Machterhaltung zurück. So wurden den Moro-Rebellen im Süden und der NPA¹⁹² angeboten, über den Weg von Verhandlungen die bewaffneten Konflikte beizulegen. Die traditionellen Politiker in Manila

¹⁹² Es gab ein mit der Regierung Aquino vereinbartes kurzlebiges Waffenstillstandsabkommen, das jedoch von beiden Seiten nicht sehr ernst genommen wurde.

besannen sich auf ihre Stärke, nämlich mit Hilfe der lokalen und regionalen Eliten den Staat zu regieren und so ein ausbalanciertes System der politischen Macht zum eigenen Vorteil zu erhalten. Dies war mit den neu geschaffenen polyarchischen Strukturen vielleicht ein wenig komplexer geworden, jedoch für die meisten Zwecke handhabbar.

Seit der Wiedereinführung der formalen Demokratie wurde auch an einer Landreform gearbeitet, dem so genannten *Comprehensive Agrarian Reform Program* (CARP), das unter Corazon Aquino 1988 eingeführt wurde.¹⁹³ In drei Phasen sollten nicht weniger als rund 10.000.000 Hektar Land vergeben werden (vgl. Bello 2004:39). Es kam von Anfang an zu Problemen, so wurde unbestellbares Land als bestens geeignet für Landwirtschaft deklariert und an Kleinbauern vergeben. Einer der unrühmlichen Höhepunkte war die Nicht-Aufteilung der über 6.000 Hektar großen *Hacienda Luisita*, die der Familie der Präsidentin Aquino gehörte.¹⁹⁴ So war schon von Anfang des Programms an sichergestellt, dass die Zustimmung zum Programm innerhalb weniger Jahre von über 50 Prozent auf 16 Prozent sank (ebda). Unter Aquinos Nachfolger Fidel Ramos wurde das Programm etwas umgestaltet, so dass ab 1993 die *Agrarian Reform Communities* gegründet wurden, und zwar bis zum Ende der Amtszeit 921 an der Zahl. Dabei wurde angenommen, dass 350.000 Kleinbauern von diesem Programm profitieren sollten. Diese Agrarreform-Gemeinden waren konkret in eine Art integrierte ländliche Entwicklung eingebunden, was bedeutet, dass die ausgewählten Gebiete nicht nur bei der Landzuteilung und bei der landwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung unterstützt wurden, sondern auch die Infrastruktur und die Vermarktungsmechanismen verbessert werden sollten. Diese Projekte sind aufwändig gestaltet und werden in mehr als hundert Fällen auch von der Weltbank finanziert.¹⁹⁵

Unter der Ägide Joseph Estradas erwarb sich das *Department of Agricultural Reform* (DAR) den zweifelhaften Ruf, besonders korrupt zu sein.¹⁹⁶ Unter dessen Nachfolgerin Gloria Macapagal Arroyo scheint das DAR überhaupt in einen Dornröschenschlaf gefallen zu sein. Zwar wird das angelaufene Programm weiter gefahren, aber es wurde im ersten Teil ihrer Amtszeit im Vergleich zu den anderen Präsidentschaften das wenigste Land verteilt.

¹⁹³ Seit Manuel Quezon ist eine Landreform auf der Agenda jeder philippinischen Regierung; die Versuche wurden selbst unter der Diktatur von Ferdinand Marcos fortgeführt.

¹⁹⁴ Die Verteilung dieses Landes ist auch 18 Jahre später noch nicht erfolgt. Gelegentlich wird von den Pächtern und Arbeitern auf der Hazienda für die Aufteilung gestreikt, was beinahe schon zur Folklore dazu gehört.

¹⁹⁵ Auch andere multilaterale Geber springen ein, nicht zuletzt die EU wie in Mindanao.

¹⁹⁶ Als Höhepunkt der besonderen Art darf die Ernennung von Danding Cojuangco zum „Paten“ des Landreformprogramms gelten. Immerhin ist dieser einer der reichsten Großgrundbesitzer der Philippinen, der seinen exorbitanten Reichtum vor allem als Günstling von Marcos anhäufen konnte. (vgl. Bello 2004:54f.).

Die Geschichte des Konfliktes auf den Philippinen (Mindanao)

Die ersten muslimischen Händler, die den Ursprung der Islamisierung in Teilen der Philippinen bilden, ließen sich im 13. Jahrhundert auf den südlichen Philippinen nieder. Das erste Sultanat auf Jolo wurde im 15. Jahrhundert errichtet. In der Folge wurden zu Beginn des 16. Jahrhunderts auch Niederlassungen auf Luzon durch aus Borneo immigrierende Muslime gegründet (vgl. Majul 1999), wie etwa Tondo oder Manila.

Im Süden breitete sich der Islam von Tawi-Tawi und Jolo auf Mindanao aus. In einem wechsellvollen, von mehreren Etappen gekennzeichneten Konflikt (Majul 1999 unterscheidet hier sechs Phasen) kämpften die Spanier gegen die Sultanate (Sulu und Maguindanao) auf den Südphilippinen und gegen die Moros, wie sie die Muslime in Erinnerung an ihre Heimat nannten. Durch bemerkenswerte Erfolge in diesen Kriegen konnten sich die Sultanate bis ins 19. Jahrhundert der spanischen Herrschaft entziehen und blieben unabhängig. Zugleich übten sie überregionalen Einfluss aus, der in der Folge bis nach Sabah und Sulawesi reichte. Bis ins 18. Jahrhundert beschränkte sich die spanische Kolonialmacht allerdings auf militärische Expeditionen. Konzentrierte Versuche, den widerspenstigen Süden unter Kontrolle zu bringen, werden erst ab der Mitte des 19. Jahrhunderts unternommen. Zu diesem Zweck werden vermehrt christliche Siedler nach Mindanao geschickt, zunächst jedoch hauptsächlich in den nördlichen Teil. Zudem werden Militärforts in Cotabato, Davao und Zamboanga errichtet. Es gelang allerdings erst den US-Amerikanern, die Gebiete der Moros – mehr oder minder vollständig – einem kolonialen Herrschaftssystem zu unterwerfen. Im Jahr 1899, ein Jahr nachdem die Spanier in Manila besiegt worden waren, landeten die US-amerikanischen Militärs in Davao und begannen Mindanao unter ihre Kontrolle zu bringen, was ihnen bis 1906 gelang.

In einigen Gebieten, zum Beispiel rund um Davao, siedelten sich viele US-Amerikaner und Japaner¹⁹⁷ an, um in dem fruchtbaren Land große Plantagen anzulegen. Es beginnt auch eine große Migrationswelle aus dem Norden anzulaufen. So kamen in der Zeit von 1903 bis 1909 rund 700.000 Siedler vor allem aus den Visayas nach Mindanao, hauptsächlich in die Region Davao (die alle vier heute um Davao liegenden Provinzen umfasst), Lanao (Nord und Süd) und Misamis (vor allem Occidental, da Misamis Oriental schon vorher durch Christen besiedelt war). Durch die starke christliche Einwanderung, die teilweise auch mit Kampagnen zur Christianisierung einhergeht, verkehren sich rasch die demographischen Mehrheitsver-

¹⁹⁷ So waren allein in Davao im Jahre 1936 über 12.000 JapanerInnen gemeldet. Zwar war es Ausländern (außer US-BürgerInnen) verboten, Grundbesitz zu erwerben, jedoch wurden meist Strohmänner eingesetzt und es etablierte sich eine Art Leasing-System namens *pakyaw*, wo der philippinische Besitzer das unbearbeitete Land an Japaner weiter verleiht und dafür 10 bis 15 Prozent des Gewinnes bekommt.

hältnisse in Mindanao. Waren die Lumad und die Moros zunächst klar in der Mehrheit, so schwindet diese nun rasch dahin. Allerdings bleibt die abgetrennte, militärisch regierte Moro-Provinz bestehen „[a]s in the Muslim areas, settlers and their military governors were committed to keeping southern Mindanao separate.“ (Abinales 2000:179). Mit der Übernahme der Regierungsgewalt durch eine Zivilregierung – was faktisch einer Entmachtung der US-Armee in ihrem einstigen Protektorat gleichkommt – und schließlich der Eingliederung in das philippinische Commonwealth wurde die Autonomie der Südphilippinen stark eingeschränkt. Das sich herausbildende System von *Strongmen* musste sich an die neue Situation anpassen und sich mit der Zentralmacht in Manila arrangieren.

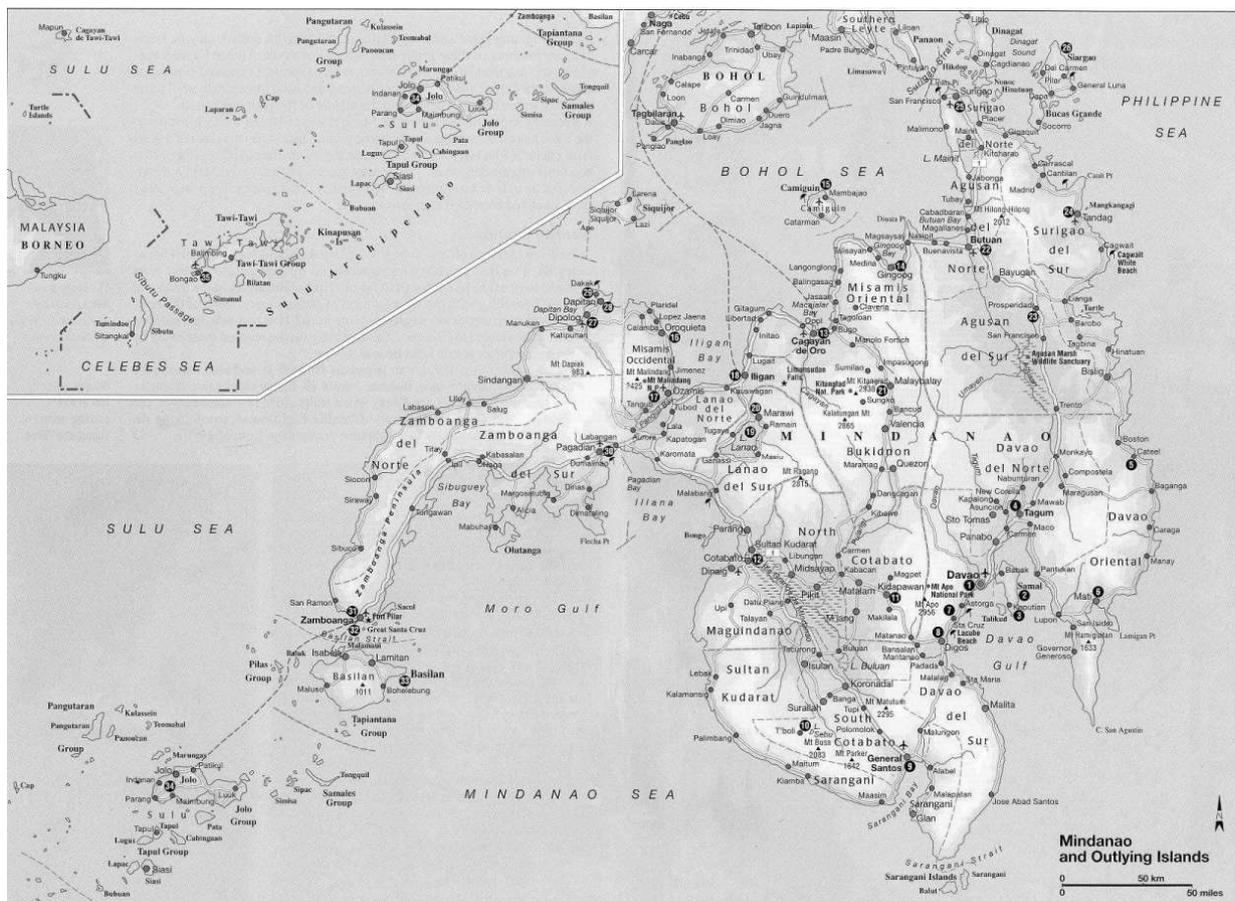


Abb. 7: Karte von Mindanao

Vor allem nach der japanischen Besatzung und dem Ende des Zweiten Weltkrieges kam es mit der jetzt auch formellen Unabhängigkeit des philippinischen Staates zu einer noch stärkeren Migrationswelle aus Luzon und den Visayas nach Mindanao. Während unter der amerikanischen Oberhoheit hauptsächlich die von Lumad dominierten Provinzen und die Tiefländer besiedelt wurden, griff die zweite Welle auch auf bislang fast ausschließlich muslimische Gebiete über und verdrängte die Maguindanao, Iranun oder die Marawis. Aber

selbst nach Sulu¹⁹⁸ kamen mehr Christen. So hat sich seit Mitte des 20. Jahrhunderts in der Mehrzahl der größeren Städte eine christliche Mehrheit herausgebildet.¹⁹⁹ Inwieweit der Staat selbst eingriff, um die Siedler zu bewegen, in neue Gebiete vorzudringen, oder welche anderen Faktoren es noch gab, ist nicht immer leicht auszumachen. Jedenfalls meint Casiño, dass „[t]he growth and spread of settler communities in Mindanao can be generally attributed to the schools and churches run by Christian missionaries“ (Casiño 2000:109) Der Ruf Mindanaos, das verheißene Land zu sein, hat sich seit den Tagen der US-Kolonialzeit auch noch immer erhalten.

Der philippinische Staat trachtete anfangs jedenfalls nicht so sehr danach, die Führung der muslimischen Autoritäten zu brechen, sondern im Gegenteil, die „Southern Mindanao politics shows that in structurally weak states like the Philippines, state capacity is defined by an exchange between state and society, through the mediations of regional and local strongmen.“ (Abinales 2000:183). Solche lokalen *Strongmen* konnten eben auch muslimische Datus sein, wobei sich deren spezifische Art der politischen und sozialen Kontrolle einem Endpunkt näherte, wenn nämlich die Christen über die Wahlurnen ihre lokalen Führungspersonlichkeiten an die Macht bringen konnten. Die vorläufige Antwort der muslimischen lokalen Politiker war die Forderung nach eigenen Provinzen. Die Provinz Cotabato wurde so nach und nach in immer kleinere Teile zerstückelt, sodass sich zumindest für einen Teil noch immer eine muslimische Mehrheit für Wahlen ausgeben sollte. Die nach wie vor anhaltende Migration unterlief diese Taktik jedoch immer wieder aufs Neue.

Anfang der 1970er Jahre war die Unzufriedenheit der lokalen Bevölkerung mit der allgemeinen politischen Situation, aber auch mit den lokalen, muslimischen Politikern sehr stark.²⁰⁰ Als dann auch noch von den so genannten ILAGA²⁰¹ mehrere Massaker an Zivilisten verübt wurden, eskalierte der Konflikt zwischen dem Staat und den Moros in bewaffneter Form,

¹⁹⁸ Selbstverständlich gab es auch Wanderungen der verschiedenen muslimischen ethnischen Gruppen bis ins 20. Jahrhundert. So ließen sich Gruppen von Tausug auf Basilan nieder.

¹⁹⁹ Dies ist mit ein Grund, warum nur eine einzige Provinzhauptstadt Teil der ARMM wurde. Das mangelnde Interesse selbst von Seiten mancher MNLF- Kader war ein weiterer Grund ebenso wie das Interesse des Staates, das Gebiet der ARMM möglichst überschaubar zu halten und keine großen christliche Bevölkerungsteile darin eingeschlossen zu haben, die Probleme bereiten könnten.

²⁰⁰ Die muslimischen „Trapos“ [alte Fetzen], wie die TRAditionellen POLitiker oder *Strongmen* auf den Philippinen auch genannt werden, mussten 1971 eine empfindliche Wahlniederlage in bislang politisch von ihnen dominierten Gebieten einstecken. Dies dürfte auch ein wesentlicher Grund der Eskalation gewesen sein, die zum Ausbruch des bewaffneten Konfliktes beitrug, allerdings markierte sich auch das vorläufige Endes der bis damals üblichen Praxis der Herrschaft des Staates durch lokale und regionale *Strongmen*.

²⁰¹ Ilaga bedeutet soviel wie „Pest“ oder „Rattenplage“. Christliche Siedler, hauptsächlich Ilonggo, schlossen sich zu paramilitärischen Banden zusammen, um Muslime zu ermorden oder zu vertreiben. ILAGA wird gelegentlich auch als Ilonggo Land-Grabbing Association buchstabiert.

organisiert diesmal in der *Moro National Liberation Front*, MNLF. Schon 1968, im Gefolge des Jabidah-Massakers²⁰², wurde von einem der *Strongmen* in Cotabato das *Muslim Independence Movement* (MIM) geschaffen, das allerdings schon 1972 in Folge der Aufgabe der politischen Führung wieder zusammenbrach. Die 1969 gegründete MNLF war hingegen von Anfang an ein Sammelpunkt junger intellektueller Muslime, die sich auch gegen die Kooptierung der traditionellen politischen Führer wandte. Ihr sekulärer Ton war durchaus im europäischen Sinne nationalrevolutionär geprägt, von der weltweiten antikolonialen Bewegung beeinflusst und in vielen Bereichen nicht allzu weit entfernt von der CPP. Schließlich besuchten beide Vorsitzenden die gleiche Universität²⁰³ und lernten und arbeiteten im selben Umfeld (vgl. Pospisil 2004).

Gleich zu Beginn des bewaffneten Kampfes gegen den philippinischen Staat, der im Herbst 1972 durch Marcos das Kriegsrecht ausrief, kam es zu den ersten Abspaltungen. So umging die Linie der jungen Revolutionäre um Nur Misuari, Hashim Salamat, Otto Salahuddin, Ali Alibon oder Abul Khayr Alonto in Verhandlungen mit Libyen die MNLF-Führerschaft, die mit den alten *Strongmen*-Strukturen verbunden war. Diese gründete daraufhin die *Bangsa Moro Liberation Organisation* (BMLO), die zwar weder auf der internationalen politischen Ebene noch im militärischen Kampf viel Erfolg hatte, jedoch bald einen Kompromiss mit der Regierung einging. Das Interessante an diesem Übereinkommen war, dass 1973 eine *Presidential-Task-Force for the Reconstruction and Development of Mindanao* (PTF-RDM) eingerichtet wurde, die nicht nur den Frieden bringen, sondern auch die entwaffneten Kämpfer in Entwicklungsprojekten unterbringen sollte, also erste Gehversuche in DDR-Maßnahmen unternahm.

Zwischen 1973 und 1976 konnte die MNLF den Krieg gegen das Marcos-Regime so weit aufrechterhalten, dass das „Moro-Problem“ immer auch Thema bei der internationalen *Organisation of Islamic Conference* (OIC) blieb. Auf der Konferenz von 1977 wurde der MNLF auch Beobachterstatus gewährt und Nur Misuari das Rederecht vor der Versammlung der OIC eingeräumt. Die Islamic Conference of Foreign Ministers (ICFM) anerkannte dabei auch die MNLF als „legalen Repräsentanten der Muslime der südlichen Philippinen.“ (vgl. Rodil 2000:71) Der Blutzoll von rund 60.000 Toten und hunderttausenden Verletzten und Vertriebenen betraf alle Provinzen der Moros.

²⁰² Unter nie völlig geklärten Umständen wurden mehrere Dutzend muslimische Rekruten auf der Manila vorgelagerten kleinen Insel Corregidor, die zu diesem Zeitpunkt als Militärbasis fungierte, ermordet. Sie sollten zu einer geheimen Operation zur Eroberung von Sabah ausgebildet werden.

²⁰³ Sowohl Nur Misuari (MNLF) als auch Jose Maria Sison (CPP) besuchten die University of the Philippines, Diliman.

Der hohe Blutzoll war auch aus der anfänglichen Taktik der Kriegsführung erklärlich, die mehr einer konventionellen Kriegsführung als einem Guerilla-Krieg ähnelte. Erst im Verlauf des Krieges wurde, als die Unterlegenheit der MNLF im Kampf auf offenem Feld zu deutlich wurde und die Opferzahlen in die Höhe schnellten, eine Guerilla-Taktik angewandt. 1976 konnte der Vertrag von Tripolis abgeschlossen werden, der unter anderem einen Waffenstillstand, Autonomie für 13 autonome Provinzen in Mindanao für die MNLF, eine komplette Amnestie für die KämpferInnen, die Rückführung der Binnenflüchtlinge sowie die Einführung der Shari'a als Rechtssystem vorsah. Ein Erfolg der MNLF war sicherlich auch die ethnisch übergreifende Mobilisierung der Moros; die meisten der rund 18 ethnischen Gruppen, die sich zum Islam bekennen, beteiligten sich am Kampf. Dass diese Bruchlinien jedoch auch weiterhin vorhanden waren, sollte sich durch die Abspaltung dreier Fraktionen zeigen, die alle auch ethnisch determiniert waren.

Die MNLF *Reformist Group* bestand hauptsächlich aus Maranaw, während die MILF unter Hashim Salamat vorwiegend aus Maguindawans bestand (und besteht). Hashim Salamat war schon mit der Vorgangsweise rund um den Tripolis-Vertrag von MNLF-Präsident Nur Misuari enttäuscht und so versuchte er 1977, von einer größeren Gruppe seiner Anhänger unterstützt, sich selbst als MNLF-Präsident zu etablieren. Als dieser Machtkampf innerhalb der MNLF letztlich zugunsten von Misuari ausfiel, gründete er mit seiner Fraktion die *Moro Islamic Liberation Front* (MILF), die er bis zu seinem Tod im Jahr 2003 leitete. Die Anhänger der MILF sind trotz ihrer Bemühungen, eine breitere Akzeptanz in den anderen islamisch dominierten Gebieten zu finden, hauptsächlich auf das Siedlungsgebiet der Maguindawans beschränkt.

Im Unterschied zur nationalistischen Ausrichtung der MNLF betont die MILF in ihrem Programm die religiöse Komponente.²⁰⁴ Dabei kamen ihr die Anfang der 1980er einsetzenden Bemühungen von einzelnen Golfstaaten (etwa Saudi-Arabien) zugute, in Mindanao durch den Bau von Moscheen und Islamschulen, *Madrasas*, einen verstärkten Islamisierungsprozess zu unterstützen. Zur schnell wachsenden Popularität der MILF trug zudem bei, dass sie – in ihren programmatischen Dokumenten bis heute – den Kompromiss der Autonomie für die MuslimInnen in Mindanao ablehnt und eine radikalere Lösung fordert.²⁰⁵ Seit den 1990er Jahren, vor allem seit der teilweisen Entwaffnung der MNLF, ist die MILF die wichtigste bewaffnete Moro-Gruppe. Einer ihrer Nachteile, der gelegentlich auch von Vorteil

²⁰⁴ Hashim Salamat studierte beispielsweise in Ägypten und nicht in Manila wie Nur Misuari.

²⁰⁵ Die völlige Unabhängigkeit ist eine Maximalforderung, allerdings meinen VertreterInnen der MILF, dass die MNLF bei vielen ihrer Anliegen von der Regierung der Philippinen über den Tisch gezogen worden sei. Die Autonomie sei insofern ohne Gehalt, da vor allem die Frage des Eigentums an Land und an den Bodenschätzen nicht gerecht geregelt worden sei.

war, ist dass sie wesentlich autarker agiert und weniger direkte Unterstützung von Staaten erhält als die MNLF. Vor allem Malaysia hat auf diplomatischer Ebene eine betont neutrale Vermittlerrolle eingenommen.²⁰⁶

Die andere große Abspaltung, die MNLF *Reformist Group* unter Dimas Pundato, hatte ihre Basis fast ausschließlich in Lanao unter den Maranaws. Diese Gruppe leitet ihren Namen davon ab, dass sie die MNLF von innen reformieren wollte, da die Forderungen jedoch von Nur Misuari abgelehnt wurden, kam es zur Trennung. Selbst die BMLO erwachte nach dem Vertrag von Tripolis für einige Zeit zu neuem Leben (und benannte sich dann in *Bangsa Muslimin Islamic Liberation Organisation* [BMILO] um).²⁰⁷

Nachdem der Friedensvertrag 1980 von der philippinischen Regierung wegen andauernder Verletzungen des Waffenstillstandsabkommens für ungültig erklärt worden war, ging der bewaffnete Konflikt bis in die Zeit nach der EDSA-Revolution weiter. Nach ersten Kontakten zwischen MNLF und der neuen demokratisch legitimierten Regierung kam es jedoch bald zu Problemen bei der Fortsetzung der Friedensgespräche, die schließlich abgebrochen wurden. Stattdessen wurde beispielsweise die *Autonomous Region in Muslim Mindanao* (ARMM) als eine Form der von oben eingesetzten politischen Autonomie etabliert, worin allerdings die traditionellen PolitikerInnen das Sagen hatten, was nicht mehr der politischen Realität in Mindanao entsprach. Erst unter der Präsidentschaft von Fidel Ramos konnten die Friedensverhandlungen erfolgreicher weitergeführt werden. Im Jahr 1996 wurde zwischen der philippinischen Regierung und der MNLF ein endgültiges Friedensabkommen unterzeichnet.

Dieses Abkommen sah einen permanenten Waffenstillstand, die Entwaffnung und Demobilisierung der militärischen Einheiten der MNLF und deren teilweise Übernahme in die in die *Armed Forces of the Philippines* (AFP) sowie die *Philippine National Police* (PNP) vor. Begleitet war das Abkommen von einem eigenen Paket entwicklungspolitischer Maßnahmen, die primär von den großen multilateralen Gebern und USAID finanziert werden sollten – in der Konzeption und Umsetzung kam USAID schließlich eine Schlüsselrolle zu. Praktische Folgen waren etwa die Gründung eines von MNLF-Kadern geleiteten *Southern Philippines Council for Peace and Development* (SPCPD), wobei die 14 Provinzen, auf die sich ihre Zuständigkeit beziehen sollte, in der *Special Zone for Peace and Development* (SZOPAD) zusammengefasst wurden, sowie eine Totalreform der ARMM. All dies zusammen sollte die MNLF-Führung kooptieren, indem sie die ARMM-Regierung und Verwaltung

²⁰⁶ Es gab im Jahr 2003 auch ein Treffen in Libyen, das zur Vereinigung der Positionen von MNLF und MILF dienen sollte. Libyen verfügt also auch über Kontakte zur MILF, wenn auch eher zweitrangig (vgl. Santos 2005).

²⁰⁷ Es sollte auch erwähnt werden, dass es 1972 einen Versuch der CPP gab, durch die Gründung der *Moro Revolutionary Organisation* MORO in den islamischen Gebieten Fuß zu fassen.

der entwicklungspolitischen Maßnahmen bekommen sollte, wobei die einfachen KämpferInnen einerseits mit Entwicklungsprojekten bedient werden oder in die philippinische Armee oder Polizei aufgenommen werden sollten.

Dieses Abkommen hatte mehrere Schwachpunkte. Der erste waren die exorbitanten Kosten, falls die Punkte in dem Programm tatsächlich ernsthaft umgesetzt werden sollten. Die philippinische Regierung wollte so internationale Geldgeber einbinden, was zum Teil auch gelang. Einerseits konnten Ausgaben der SZOPAD und der ARMM über multilaterale Geber wie die Weltbank, das UNDP und die *Asian Development Bank* (ADB), aber auch über große bilaterale Geber wie die japanische JICA gedeckt werden. Auch die EU sollte über das Programm zur Agrarreform teilweise dazuzahlen (siehe STAR-CM). Andererseits garantierten die USA in einem bilateralen Parallelabkommen zum „endgültigen Friedensvertrag“, Programme auf die Beine zu stellen, die die Entwicklungsbedürfnisse der ehemaligen KämpferInnen befriedigen würden. Daraus entstanden das *Livelihood Enhancement and Peace* (LEAP)-Programm und auch die Programmschiene *Growth with Equity Mindanao* (GEM), die sich beide nun schon in der zweiten Phase befinden.²⁰⁸

Während sich LEAP vorwiegend auf die Reintegration ehemaliger KämpferInnen der MNLF konzentriert, vor allem mittels Hilfestellungen im Aufbau von auf klein dimensionierter Land- und Wasserwirtschaft basierenden Existenzen, richtet sich das GEM an die makroökonomische Struktur. Einerseits wird dazu für Mindanao als Investitionsstandort geworben²⁰⁹, andererseits aber auch an den strukturellen Voraussetzungen – vor allem an der ARMM und deren Governance-Strukturen – gearbeitet.

Neben dem Kostenfaktor bilden strukturelle Faktoren das zweite wesentliche Problem bei der Umsetzung des Friedensabkommens. So blieb die SPCPD chronisch unterfinanziert und damit schwach, zugleich verlief die angestrebte Reform der ARMM problematisch. Nachdem eine parlamentarische Initiative nicht zu den gewünschten Resultaten führte, wurde eine Abstimmung für alle Provinzen, die Teil der ARMM werden sollten, festgelegt, und zwar separiert für die ländlichen Gebiete und für die Städte. Dies führte dazu, dass im Jahr 2001 kurzfristig anberaumte Abstimmungen zum Beitritt zur ARMM in mehreren Provinzen und Städten durchgeführt wurden. Diese fielen bis auf Tawi-Tawi, Sulu, Maguindanao, Lanao del

²⁰⁸ Vgl. die Website des dafür zuständigen Kontraktors Louis Berger auf den Philippinen, www.bergerphilippines.com/.

²⁰⁹ Vgl. die Website www.mindanao.org, die direkt vom GEM-Projekt betrieben wird.

Sur und Marawi City negativ aus²¹⁰, allerdings bei einer Wahlbeteiligung von nur rund fünf Prozent, was in Mindanao ein extrem niedriger Wert ist.

Da sich der größte Teil der MNLF-Führung von der Regierung (und der schon zur Präsidentin erklärten ehemaligen Vizepräsidentin Gloria Macapagal Arroyo) verraten fühlte, unterstützte sie auch diese Referenden nicht, so dass beispielsweise Cotabato City, obwohl vom MNLF-Generalsekretär Muslimin Sema als Bürgermeister regiert, gegen den Beitritt zur ARMM stimmte. Insgesamt war wohl den wenigsten Befragten einsichtig, warum sie für die Teilnahme an der ARMM stimmen sollten. So ist auch die sehr geringe Mobilisierung der Anhänger zu erklären, noch dazu, da selbst die traditionellen PolitikerInnen kein Interesse an der Konstruktion der reformierten ARMM hatten und ihrerseits die Dominanz der MNLF fürchteten. Nur Misuari selbst zog auf seine Art die Konsequenz und protestierte gegen diese und andere Machenschaften der Regierung: er zog sich als Gouverneur der ARMM zurück und wollte wieder in den Untergrund gehen. Er wurde kurz darauf wegen Aufstachelung zur Rebellion verhaftet und verbüßt gegenwärtig eine Haftstrafe.²¹¹

Ein weiterer Schwachpunkt ist die Vernachlässigung der Tatsache, dass die MILF nach wie vor aktiv für ihre Agenden kämpft, jedoch gleichzeitig seit einigen Jahren mit ihr verhandelt wird. Wie ernst es dem philippinischen Staat mit den Verhandlungen ist, kann nicht klar erkannt werden, solange periodische Eskalationen nicht zuletzt immer wieder von den AFP ausgehen (wie zuletzt im Jahr 2003). So gehen viele KämpferInnen der MNLF zur MILF über, beziehungsweise treten junge Leute vermehrt in die MILF ein, die sie mittlerweile als die bessere, weil glaubwürdigere Alternative ansehen. Zudem hat das Nicht-Funktionieren des GRP-MNLF-Abkommens eine schlechte Vorbildwirkung auf die laufenden Verhandlungen mit der MILF, da es die Glaubwürdigkeit des philippinischen Staates schwer erschüttert, wenn selbst „endgültige“ Friedensabkommen nur mangelhaft eingehalten oder umgesetzt werden.

Die MILF hat seit dem Abkommen von 1996, das sie als einzige glaubwürdige bewaffnete Alternative erscheinen lässt, drei Anstürme der AFP überstanden (1997, 2000 und 2003), wo ihre Camps eingenommen und zerstört worden sind, allerdings unter schweren Verlusten auf Seiten der AFP. Zudem kontrolliert sie weite Teile von North Cotabato und Maguindanao. Es gibt angesichts der neuesten Runde der Friedensverhandlungen ein Waffenstillstandsab-

²¹⁰ Einzig Basilan kam später noch hinzu, allerdings ohne seine Hauptstadt Isabela, die ebenfalls christlich dominiert ist.

²¹¹ Die Umstände seiner Verhaftung sind bis heute nicht restlos geklärt. Der offizielle Vorwurf lautet, dass er auf Sulu zur bewaffneten Rebellion aufrief, was jedoch sowohl von ihm selbst als auch von den meisten der MNLF-Kader verneint wird. Nach einer anderen Theorie spielten auch die sich mehrenden Vorwürfe wegen Korruption in der von ihm geführten ARMM-Administration eine wichtige Rolle.

kommen, das international überwacht wird; Malaysia kommt dabei eine führende Rolle zu. Es gibt zwar immer wieder Feuergefechte, jedoch ist meist nicht klar, wer diese begonnen hat oder warum. Immerhin funktioniert die Überwachung so gut, dass eine großräumige Eskalation verhindert werden konnte. Das ursprünglich angegebene Ziel von Arroyo, bis Ende 2005 einen dauerhaften Frieden mit der MILF ausverhandelt zu haben, ist eindeutig gescheitert.

Die jüngste Geschichte des Konflikts mit der MILF war während der Präsidentschaften von Fidel Ramos, Estrada und von Macapagal Arroyo generell durch periodische Eskalationen geprägt. Im Jahr 1997 (Ramos) gab es einen ersten Sturm auf die Bastionen, die Camps, der MILF, dem ebenso wenig dauerhafter Erfolg beschieden war wie der Erklärung eines „*All Out War*“ im Jahr 2000 durch Estrada oder der vielleicht nicht einmal geplanten Eskalation im Jahr 2003, als Macapagal Arroyo schon die Präsidentschaft übernommen hatte. Alle diese Ereignisse haben jedoch einiges gemein, nämlich wie schon in den 1970er Jahren die massive Beeinträchtigung und Vertreibung der Zivilbevölkerung aus weiten Gebieten Maguindanaos und Nord-Cotabatos. Die Region um Pikit in North Cotabato hat als Zentrum für Binnenflüchtlinge zunächst traurige Berühmtheit erlangt, jedoch durch die Humanitäre Hilfe, die dort mithilfe von NGOs und der lokalen katholischen Kirche verteilt werden konnte, auch für positive Schlagzeilen gesorgt.

Durch diese Erfahrungen wurde mehr und mehr Aufmerksamkeit der Region um Pikit gewidmet, so dass diese Stadt zum Verteilungszentrum für Humanitäre Hilfe wurde. Nicht nur kamen viele Nothilfemaßnahmen dort an, sondern es wird bis dato das Know-how von dort weitergegeben, indem von dort über die Pfarre vermittelte freiwillige „Friedenswächter“²¹², Menschen, die bereits Erfahrung mit dem bewaffneten Konflikt und mit Verhandlungen mit den bewaffneten Gruppen gesammelt haben, in andere Gebiete schickt, wo gerade der Konflikt aufflammt und es zu Vertreibungen kommt. Diese Friedenswächter können dann vor Ort als Mediatoren zwischen betroffener Bevölkerung und NGOs, bewaffneten Gruppen oder VertreterInnen des philippinischen Staates fungieren.

Eine Gruppe, deren Name in den letzten Jahren zum Synonym für Terrorismus auf den Philippinen wurde, ist die *Abu Sayyaf Group* (ASG). Begründet wurde sie von Abdurazzak Abubakar Janjalani, einem Tausug aus Basilan, dessen Mutter eine Christin war. Nach dem Abbruch seines Schulbesuches ging er für drei Jahre nach Mekka, wo er islamisches Recht studierte und wahabitische Doktrinen übernahm. Später ging er auch nach Afghanistan (ebenso wie zwei seiner Brüder), um am *Jihad* gegen die Sowjets teilzunehmen. Im Jahr 1990 kehrten sie wieder nach Basilan zurück. Abdurazzak war auch Mitglied der (ebenfalls

²¹² In der Praxis sind diese Friedenswächter alle männlich.

von Tausug dominierten) MNLF, war allerdings enttäuscht von deren Kompromissen mit der philippinischen Regierung. Gemeinsam mit Ustadz Wahab Muhammad Akbar gründete er die *Al Harakatul al Islamiyah*, die „Islamische Bewegung“, die sich kurz darauf in *Abu Sayyaf* („Vater des Schwertes“) umbenannte. Die Forderungen, die erhoben wurden, waren zunächst ein muslimischer Staat auf der Basis des Koran und der Shari'a. Schon ab 1991 wurden diese Organisation allerdings durch ihre Bombenattacken und Entführungen bekannt und zur primären Zielscheibe der AFP und der philippinischen Geheimdienste, die die Mitglieder der ASG als Terroristen brandmarkten.

Seit den frühen 1990er Jahren geriet die ursprünglich religiöse Agenda zunehmend in den Hintergrund. Umgekehrt brachten die Aktionen der ASG den AFP und den US-Marines²¹³ einen nützlichen Vorwand, jedes Mal den Terrorismusverdacht auszuspielen, wenn ein Anschlag verübt wurde beziehungsweise die MILF in die Nähe der ASG zu rücken und diese somit auch mit Terrorismus in Verbindung zu bringen. Für die US-Marine ergibt sich so auch ein guter Vorwand der „semi-kontinuierlichen Präsenz“ als Unterstützung für den Kampf gegen den Terrorismus. Seit dem Ende der permanenten Militärbasen auf den Philippinen finden in regelmäßigen Abständen große gemeinsame Manöver, *Balikatan*²¹⁴, auf den Südpalippen statt, unter anderem, um die Terrorismusgefahr abzuwehren.

Neben den erwähnten politisch organisierten bewaffneten Gruppen gibt es auch viele weitere bewaffnete Banden, die den Konflikt am Köcheln halten. So gibt es viele kidnap-for-ransom-Gruppen, deren berüchtigtste die Pentagon Group ist, die hauptsächlich Geld von ihren Opfern erpressen wollen.²¹⁵ Auch unterhalten die lokalen *Strongmen* fast alle eine eigene bewaffnete Truppe, um sich und ihre Position im lokalen Machtgefüge zu schützen.²¹⁶ Daneben gibt es auch die AFP, die mit den von ihnen gegründeten und unterhaltenen paramilitärischen *Citizen Armed Forces Geographical Units* (CAFGUs) kooperieren, die in Zonen des bewaffneten Konfliktes für Sicherheit sorgen sollen. Allerdings werden diese CAFGUs meist in das lokale Ränkespiel einbezogen und sind keine neutralen Hüter von Recht und

²¹³ Spätestens seit dem Kidnapping zweier US-amerikanischer Missionare im Jahr 2001 rangiert die ASG weit oben auf der US-Liste der zu bekämpfenden terroristischen Organisationen.

²¹⁴ Tagalog für „jemandem die Schulter leihen, helfen“.

²¹⁵ Diese Vielzahl an bewaffneten Akteuren, die Kapital aus den Konflikten schlagen, können auch als Akteure eines *War System* nach Richani (2002) begriffen werden. Eine positive ökonomische Bilanz für alle bewaffneten Akteure und die Angst, dass mit der Beendigung des Konfliktes Einkommensquellen wegfallen, lässt die Chance auf eine vollständige Beendigung der Konflikte in Mindanao gering erscheinen. Dass die MNLF als größte bewaffnete Bewegung durch den Friedensprozess tendenziell an Bedeutung eingebüßt hat, spricht auch nicht für eine positive Vorbildwirkung.

²¹⁶ Dies hat auch mit der traditionellen Clanpolitik in Mindanao zu tun. Der *Rido*, die Fehde zwischen verfeindeten Clangruppen, ist nach wie vor für einen bedeutenden Anteil an den gewaltsam Getöteten im südlichen Mindanao verantwortlich. Diese Fehden haben auch ihre Bedeutung für die lokale und regionale Politik (vgl. Kreuzer 2005).

Ordnung. In den islamischen Teilen Mindanaos wird ihnen die Nähe zu den christlich dominierten AFP ebenso nachgesagt wie zu den Nachfolgeorganisationen der ILAGA.²¹⁷

Die sicherheitspolitisch relevanten Programme der europäischen EZA in Mindanao

Die Europäische Kommission

Die Programme der EU-Kommission in Mindanao hatten traditionell mit ländlicher integrierter Entwicklung zu tun und sind bislang eng mit dem philippinischen Staat abgestimmt gewesen. So gibt es seit 1999 ein *Upland-Development Program*, das zunächst südlich von Davao im Bergland zwischen Davao del Sur, North Cotabato, South Cotabato durchgeführt und dann auf Zentralmindanao ausgeweitet wurde (Davao del Norte, Bukidnon, Compostela Valley). Dieses Programm versteht sich als rein agrarisches. Es gibt keine Komponente, die in irgendeiner Weise versuchen würde, den bewaffneten Konflikt – in den betreffenden Gebieten ist es hauptsächlich der Konflikt der NPA-CPP mit dem philippinischen Staat – unmittelbar zu bearbeiten. Die Sicherheitsfrage beschränkt sich folgerichtig darauf, wie es den MitarbeiterInnen gelingt, zu den einzelnen Gemeinschaften zu gelangen und ohne Schaden wieder herauszukommen - eine klare Form des „*Working around the Conflict*“.

Ein weiteres Projekt ist das STAR-CM (*Support to Agrarian Reform Communities in Central Mindanao*), das im Bereich Lanao del Norte, Lanao del Sur²¹⁸, Sultan Kudarat, North Cotabato und South Cotabato aktiv ist. Der Finanzrahmen dieses Projekts wurde im Februar 2000 unterschrieben und die ersten Schritte zur Realisierung im Mai 2001 gesetzt. Im Sommer 2001 begann das Projekt voll zu laufen. Als Gründe für das Installieren des Projekts wurden unter anderem die erfolgreichen Vorläuferprojekte und EU-Kooperationen genannt, die bedrückende Armut in diesen Teilen Süd- und Zentralmindanao sowie die Möglichkeit zum MNLF-GRP Friedensübereinkommen beizutragen. Bei diesem siebenjährigen Programm, das mit rund 18 Mio. €²¹⁹ von der EU-Kommission gefördert wird, werden ausge-

²¹⁷ In den Problemzonen mit Lumad-Bevölkerung haben sie meist ein Naheverhältnis zu einem Datu oder einer Gruppe von Datus. Dementsprechend werden sie auch eingesetzt, um tribale Streitigkeiten auszutragen.

²¹⁸ Dies ist die einzige Provinz, die Teil der ARMM ist. Dies war ein unbeabsichtigter administrativer Nebeneffekt, denn Lanao del Sur war einige Zeit nach Errichtung der ARMM in landwirtschaftlichen Angelegenheit noch von der Region XII mitbetreut worden.

²¹⁹ Die Angaben schwanken bei der EU-Kommission selbst zwischen 17 und mehr als 18 Mio. €. Der Beitrag der Philippinen, von LGUs, Regionalregierungen, Nation und Graswurzelorganisationen zusammengerechnet, macht rund 3 Mio. € aus.

wählte agrarische Reformgemeinden unterstützt. Dies bedeutet, dass nach einem Auswahlverfahren einzelne Munizipien und daraus wieder einzelne Barangays ausgewählt werden, die bei diesem Programm mitmachen können; meistens für einen Zeitraum von etwa zwei Jahren. Danach wandert das Programm zu einer anderen Gemeinde weiter.

Die Projekte, die angeboten werden, werden in enger Kooperation mit den jeweiligen LGUs und den Leuten vor Ort durchgeführt. Diese haben oft mit agrarischer Produktion zu tun, mit der Vermarktung der daraus erzielten Ernten, mit der Errichtung landwirtschaftlicher Infrastruktur (Trocknungsanlagen, Speicher oder auch Karabaus²²⁰, die als Zugtiere verwendet werden), mit der Instandsetzung von Infrastruktur (etwa Brücken oder Feldwegen – nicht jedoch deren Neubau, Trinkwasserversorgungsanlagen) oder aber auch mit der Finanzierung des Gesundheitssystems. Eine spezifische Governance-Komponente ist nicht vorgesehen.

Die Leiter von STAR-CM²²¹ meinten, dass es sehr schade wäre, dass es in Zukunft wahrscheinlich keine integrierten ländlichen Entwicklungsprogramme mehr geben werde, einerseits als Folge der Verkürzung der Laufzeit der EZA-Projekte der EU-Kommission generell, andererseits aber auch wegen der Veränderung der Ausrichtung auf eher sektorial orientierte Programme. Was die bewaffneten Konflikte betrifft, so finden sich im Gebiet des STAR-CM sowohl Gegenden, wo der MILF-GRP-Konflikt immer wieder ausbricht, als auch andere Zonen, die hauptsächlich Schauplatz der Guerillatätigkeiten der NPA sind. Nach Einschätzung eines der Leiter sei die Einflussmöglichkeit beim Moro-Konflikt eher gering, außer dass vielleicht einige sehr lokal begründete Konfliktlagen dadurch entspannt werden könnten und der tägliche Kampf der Bevölkerung ums Überleben leichter wird. Die ideologische Grundkomponente, nämlich dass eine Autonomie oder etwas Ähnliches für die Muslime gefordert würde, könnte durch einen Ansatz, wie es das Programm des STAR-CM vorsieht, nicht gelöst werden.

Etwas positiver war die Einschätzung hinsichtlich des Konfliktes der NPA-CPP mit dem philippinischen Staat: Hier wäre der Hauptgrund des Erfolges der NPA der, dass es in Gebieten bitterster Armut keinerlei Leistungen des philippinischen Staates gäbe und dass so die Argumente der NPA lokale Bevölkerungssegmente überzeugen würden. Wenn jedoch ein Programm wie STAR-CM die Entwicklung vorantreibe und eine positive, armutslindernde Präsenz des Staates verwirkliche, dann würde der Boden für die Arbeit der NPA unfruchtbar.

²²⁰ Karabaus sind die philippinischen Wasserbüffel.

²²¹ Es gibt zwei offiziell gleichberechtigte Leiter in diesem Programm: Einer wurde von der EU als Ergebnis einer Ausschreibung eingesetzt, der andere wurde vom philippinischen DAR (*Department of Agrarian Reform*) bestimmt.

Dazu muss einschränkend gesagt werden, dass eine solche Korrelation im Feld nicht gefunden werden konnte. Sehr wohl war zu bemerken, dass Teilprojekte des STAR-CM eine signifikant einkommenssteigernde Wirkung auf einige TeilnehmerInnen an den Projekten hat. Zugleich war aber zu sehen, dass nicht alle Mitglieder einer Gemeinschaft an diesen Programmen teilnehmen konnten, genauso wie oft die Nachbarsiedlungen von den Förderungen ausgeschlossen waren, so dass es durchaus zu Anfeindungen und zu Beschwerden kam. Ob das nun genau zum Frieden in der Region beiträgt, kann bezweifelt werden.²²²

Das GOP-UNDP IDP-Programm (= *Government of the Philippines-United Nations Development Programme Internally Displaced People*) *Programme on Rehabilitating Internally Displaced Persons and Communities in Southern Philippines* wurde im Jänner 2004 installiert und war ursprünglich mit einer Laufzeit von eineinhalb Jahren vorgesehen. Mittlerweile wurde es jedoch auf zwei Jahre ausgedehnt (bis Ende Jänner 2006). Das Gesamtvolumen des Programms beträgt für diesen Zeitrahmen 3 Mio. €, wobei der Fokus auf drei Hauptkomponenten gelegt wird: (1) Humanitäre Hilfe und Vertrauensbildende Maßnahmen, (2) Rehabilitationsmaßnahmen und (3) Friedenskultur und Zugang zum Rechtssystem.

Die erste Komponente besteht aus Maßnahmen, die klassische humanitäre Notfallmaßnahmen umfassen, also vorwiegend Wasser- und Nahrungsmittelversorgung von Leuten, die sich auf der Flucht vor Kampfhandlungen befinden. Eine zweite Schiene beschäftigt sich mit der Erstellung von Notfallplänen auf LGU-, Provinz- und Regionalebene. Hier ist auch gut die zunehmende Überschneidung von Humanitärer Hilfe und EZA zu sehen, die beide in dieses Projekt eingebunden sind.

Die zweite Komponente besteht ihrerseits aus drei Subkomponenten: (i) der Bildung von Organisationsstrukturen in den benachteiligten Gemeinschaften, damit die weitere Kooperation überhaupt nachhaltig wirken kann. Es wird von dem Programm (richtigerweise) angenommen, dass diese „Gemeinschaften“ oft gar keine echten Gemeinschaften sind, sie also über keine internen Strukturen verfügen, die eine effektive Zusammenarbeit mit dem Programm ermöglichen würden. Die Maßnahmen umfassen daher den Aufbau von Bauernvereinigungen, Kooperativen, Selbsthilfegruppen für Gemeinschafts-Sari-Sari-Stores oder Wasserversorgungsgenossenschaften auf Barangay-Niveau. Die Subkomponente (ii) besteht aus Maßnahmen, die solche Organisationen stärken können, also Trainingsprogrammen – auch in der Praxis – für Buchhaltung oder Management von Kooperativen.

²²² Es ist allerdings überhaupt zweifelhaft, inwiefern solch kleinräumige Streitereien oder umgekehrt erfolgreiche Armutsbekämpfungsmaßnahmen eine – positive oder negative – Wirkung auf die größeren Dynamiken der bewaffneten Konflikte entfalten können.

Die Subkomponente (iii) ist schließlich für die effektive Implementierung von konkreten Projekten zuständig. Diese werden dazu in zwei Kategorien unterteilt: eine für das schnelle Einkommen und eine zweite für das nachhaltige Auskommen. Unter den kurzfristig ausgerichteten Aktivitäten gibt es ein Nahrungsmittel-für-Arbeit-Programm, die Einrichtung kommunaler Gemüsegärten und Nahrungsmittelerzeugung, Handarbeitsproduktion und gemeinschaftliche Sari-Sari-Stores. Die nachhaltige Schiene besteht aus gemeinschaftlicher Cash-Crop-Produktion²²³ oder Obstanbau, Fischzucht, sowie genossenschaftlich organisierter Trinkwasserversorgung, der Errichtung von Behausungen (so genannten „core shelters“) und der Vergabe von Kleinkrediten für Kleinunternehmen.

All diese Maßnahmen werden in enger Kooperation mit den LGUs vorgenommen, zum Beispiel wird die Trinkwasserversorgung gemeinsam mit dem ingenieurtechnischen Personal der Munizipien durchgeführt. Allerdings hat das die Projekte auch von diesen abhängig gemacht, was wiederum oft zu zeitlichen Verzögerungen führte.

Die Komponente (iii) hat wiederum mehrere Unterkomponenten: In der Hauptsache zielt sie auf den Zugang der Binnenflüchtlinge zum Rechtssystem ab, und zwar sowohl zum „normalen“ philippinischen Rechtssystem, andererseits aber auch auf den Zugang zum Shari'a-Rechtssystem für muslimische Binnenflüchtlinge.²²⁴ Ein weiteres zentrales Ziel ist es, den Respekt vor den Menschenrechten an die LGUs zu vermitteln. So sollen die LGUs angeregt werden, Menschenrechte – vor allem die der Binnenflüchtlinge – zu achten. Schließlich sollen nach dem Vorbild der Friedensgemeinden um Pikit „*peace sanctuaries*“ etabliert und das lokale Potenzial an Verhandlungsmöglichkeiten besser ausgenutzt werden. Örtliche Gemeinschaften sollen derart in die Lage versetzt werden, selbst mit den bewaffneten Gruppen zu verhandeln oder doch wenigstens von diesen ernst genommen zu werden.²²⁵

²²³ Ähnliche Programme, nicht gerade für Binnenflüchtlinge, werden auch seitens multinationaler Konzerne angeboten.

²²⁴ Die Shari'a wurde durch ein Präzidentialdekret unter Marcos eingeführt und ist Bestand des offiziellen Rechtssystems der Philippinen. Allerdings wird die Shari'a nur im Personenrecht angewandt und nicht im Strafrecht oder irgendeinem anderen Bereich des philippinischen Rechts. Die Shari'a ist personenbezogen, kann theoretisch also an jeglichem Ort auf den Philippinen angewandt werden, allerdings nur wenn die Person, auf die sie angewandt werden soll, islamischen Glaubens ist. Ein weiteres Problem ist, dass es nur in einigen Teilen Mindanaos Shari'a-Gerichte gibt. In Städten mit einer bedeutenden muslimischen Population wie Manila oder Davao gibt es keine derartigen Gerichte.

²²⁵ Dieser Punkt klingt etwas naiv. Soweit die Besuche im Feld einen Schluss zulassen, ist das Verhandeln mit den bewaffneten Gruppen auf eigene Faust eine sehr gefährliche Sache. Am ehesten kann ein solches Modell dort funktionieren, wo es bereits vor dem Krieg informelle Kontakte zwischen den bewaffneten Gruppen und der Zivilbevölkerung gegeben hat.

In der Praxis dieses Programms gibt es bei einigen Komponenten kaum Unterschiede zur sonst üblichen Humanitären Hilfe²²⁶ und bei anderen Projekten ähneln die Angebote sehr einem konventionellen ländlichen integrierten Entwicklungsprogramm. Die beiden neuen Aspekte sind einerseits die systematische Kombination dieser beiden Schienen unter ein Dach, und die explizite Anwendung auf eine Bevölkerungsgruppe, namentlich die IDPs, die Binnenflüchtlinge. Ob diese Kombination eine erfolgreichere Zukunft vor sich hat als die beiden Einzelkomponenten, kann derzeit nicht beurteilt werden. Im Moment weisen die Komponenten die gleichen Schwierigkeiten, aber auch die gleichen Erfolge auf wie einzelne Programme.

Auch ist die Übertragung von lokal erfolgreichen Einzelinitiativen wie der „*peace sanctuaries*“ auf eine viel größere Dimension mit Problemen behaftet. Lokale Konstellationen sind eben nicht beliebig reproduzierbar und was an einem Ort funktioniert, kann an einem anderen scheitern. Zudem scheinen viele Parameter in diesem konkreten Fall gar nicht berücksichtigt worden zu sein, denn die Verhandlungen zwischen der lokalen Bevölkerung und den bewaffneten Akteuren fand noch vor einer Zwangsvertreibung statt und nicht erst als diese Gemeinschaften schon vertrieben waren. Zudem waren die betroffenen Gemeinden gemischt religiös, so dass Kontakte sowohl zu CAFGU und dem Heer bestanden, aber auch zur MILF.

Schließlich lässt sich an einem Vergleich der beiden Programme auch erkennen, warum für die lokale Bevölkerung der Unterschied zwischen integrierter ländlicher Entwicklung, Programmen für die Binnenflüchtlinge und Humanitärer Hilfe zunehmend verschimmt. Wie oben erwähnt, werden rund alle zwei Jahre die Bezieher der Leistungen getauscht, was aber ungefähr der Dauer der Maßnahmen der Humanitären Hilfe oder des MEDCo-Programms für IDPs entspricht. Auch nähern sich Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit immer mehr an, indem beispielsweise bei EZA-Projekten eine Nothilfekomponente enthalten ist, während die Humanitären Hilfsmaßnahmen immer länger dauern und sich in Richtung EZA-Maßnahmen bewegen.

Diese Annäherung der zwei Formen des Eingriffs in ein Gebiet mit einem bewaffneten Konflikt hat zunächst drei direkte Konsequenzen. Die erste ist, dass für die Betroffenen der Unterschied zwischen humanitärer Nothilfe und EZA-Maßnahmen nicht mehr erkennbar ist. Dies bedeutet aber auch, dass die Erwartungen gegenüber beiden die gleichen werden, so dass schon deshalb beide Formen der Kooperation die EmpfängerInnen enttäuschen

²²⁶ Neben USAID, ECHO, AusAID oder UNHCR ist in Mindanao MERN tätig, das Mindanao Emergency Response Network, das aus 13 Teilorganisationen besteht, vorwiegend ausländische NGOs (z.B. OXFAM, Save the Children) und einige EZA-Agenturen wie die GTZ.

müssen, weil sie nur bis zu einer Grenze gehen können, an der dann die internen Accounting-Prozesse nicht mehr ausreichend sind, um einen Schritt weiter zu gehen. Die zweite Konsequenz ist, dass die Humanitäre Hilfe fast permanent wird, wenn wie in Zentralmindanao alle zwei Jahre größere bewaffnete Konflikte stattfinden, und dass so unter Umständen die Humanitäre Hilfe eher vor Ort bleibt als die „langfristige“ EZA Maßnahme. Jegliche Planung der EZA wird so von vorneherein erschwert, nicht bloß durch den bewaffneten Konflikt, sondern auch durch die Konkurrenz des jeweils anderen Programms.²²⁷ Drittens bekommen die lokalen und regionalen NGOs eine immer bedeutendere Rolle wenn es darum geht, Humanitäre Hilfsprogramme zu beraten oder womöglich gegen EZA-Maßnahmen auszuspielen (und tun dies auch). In dieser immer komplexeren Welt der Hilfen und Kooperationen gehören sie zu den wenigen, die noch einen Überblick bewahren.²²⁸

Deutschland

Die Philippinen sind für die deutsche EZA ein Partnerland, mit dem schwerpunktmäßig kooperiert wird. Innerhalb der Philippinen liegt das Hauptgewicht seit längerer Zeit auf den Visayas, dem im Zentrum zwischen Luzon, Palawan und Mindanao gelegenen Teil des Archipels. Aus Mindanao zog sich die GTZ in den 1990er Jahren zurück, um sich regional zu fokussieren.

Nach offizieller Festlegung gab es vier thematische Hauptbereiche, worin die GTZ tätig gewesen ist: (1) Gesundheit, Familienplanung, HIV/AIDS, (2) Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft, (3) Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen und (4) Trinkwasser, Wassermanagement, Abwasser/Abfallentsorgung (vgl. Brede 2004). Mit dem Anlaufen des ATP-Programms der deutschen Bundesregierung wurde eine eigene Projektschiene für Konfliktprävention eröffnet. Nach einer Koordinationssitzung von der Botschaft mit den Parteistiftungen und dem DED wurde beschlossen, dieses Sonderprogramm in Mindanao durchzuführen, nicht zuletzt wegen des langen bewaffneten Konflikts. Die Maßnahmen sollten, um möglichst breite Streuung und zugleich Effizienz unter den Bedingungen eines beschränkten Zeitrahmens zu garantieren, im Rahmen eines Fonds ausgewählt und finanziert werden.

²²⁷ Selbstverständlich gibt es auch zwischen unterschiedlichen EZA-Programmen Konkurrenz, nur selten so fundamental wie zwischen ihnen und Humanitärer Hilfe.

²²⁸ Ein Computerprogramm, das versuchte, alle Aktionen der EZA und Humanitären Hilfe in und um Pikit zusammenzufassen und aufzubereiten, wurde durch einen kolumbianischen Studenten der UP Diliman und der Universität Dortmund mithilfe der Universität von South Cotabato zur Verwendung für NGOs erstellt. Die Mittel dazu kamen zum Teil aus Deutschland. Die Website dieses Programms ist bereits eingestellt worden.

Nach ersten vergeblichen Bemühungen, verlässliche Projektpartner zu gewinnen, wurde ein ehemaliger Mitarbeiter des UNDP, der eineinhalb Jahrzehnte EZA-Projekterfahrung besaß und über sehr gute Kenntnisse der lokalen Verhältnisse verfügte, als Programmmanager vor Ort engagiert. Die Auszahlung erfolgte in zwei Tranchen, die erste zu 300.000 € und die zweite zu 200.000 €. Insgesamt wurden mit diesem Geld zwanzig Projektvorschläge in das Sonderprogramm aufgenommen.

Die Erfahrungen, ausgewertet zunächst in einem Workshop mit den Projektpartnern in Mindanao und schriftlich aufbereitet in Brede (2004), scheinen gemischt zu sein. Zunächst erfolgte die Mittelvergabe seitens des Bundesministeriums relativ zügig, so dass rasches Handeln gefordert war. Angesichts der Notwendigkeit der schnellen Umsetzung und gewisser Skepsis der philippinischen Behörden, kurzfristig vom ausverhandelten Programm-schemata abzuweichen, wurde entschieden, das Geld in Form eines Fonds vorwiegend NGOs und Graswurzelorganisationen zur Verfügung zu stellen. Die beiden konzeptionellen Schwerpunkte bei den 20 Projekten waren einerseits die Armutsminderung durch Unterstützung von Initiativen zur Einkommens-, Beschäftigungs- sowie Gesundheitsförderung und andererseits die Friedensentwicklung durch Unterstützung von Initiativen zur Konflikttransformation und Friedensförderung. All dies sollte erreicht werden durch geographisch breit gestreute Projekte, die verschiedenste Interventionsansätze versuchten. Immerhin hat „[d]as ATP [...] zur Aufnahme von Krisenprävention als Querschnittsthema geführt. Die konkreten Erfahrungen in Mindanao haben zu einer Sensibilisierung für die Relevanz des Themas, nicht nur für Arbeit in der Konfliktregion Mindanao, sondern für die TZ in den Philippinen insgesamt geführt.“ (Brede 2004:45)

Die meisten Einzelprojekte waren relativ klein dimensionierte Eingriffe mit Blickpunkt Konflikttransformation. Auch wurden die meisten Projekte von NGOs und Graswurzelorganisationen durchgeführt, die schon relativ viel Erfahrung mit EZA und Projektdurchführung hatten. Dies erleichterte sicher die Durchführung der einzelnen Maßnahmen, allerdings ist in diesem Zusammenhang sehr schwer zu erkennen, welchen Beitrag genau die GTZ mit ihrem ATP-Anteil zur Friedensentwicklung in Mindanao geleistet hat. Noch dazu, da die Summen, wie erwähnt und auch in der Evaluierung festgestellt, eher gering waren im Vergleich zu anderen EZA-Akteuren²²⁹, die ein Vielfaches an Mitteln – zum Teil für die gleichen Partnerorganisationen – zur Verfügung stellen. Die Problemlage zu lösen, recht kurzfristig eine größere Summe Geld sinnvoll auszugeben unter der gleichzeitigen Bedingung, dass nicht mit einer Nachfolgefiananzierung gerechnet werden konnte, war sicher kein leichtes Unterfangen. Als Beispiele für unter diesen Bedingungen geförderte Projekte können etwa

²²⁹ Weltbank, Asian Development Bank, AusAID, USAID.

die *Mindanao Commission on Women*, die Stadtregierung von Cotabato City oder die *Federation of United Mindanawan Bangsamoro Women Multi-Purpose Co-operative* hervorgehoben werden.

Die *Mindanao Commission on Women* wird von der Aktivistin und Politikerin Irene Santiago geleitet, die seit vielen Jahren aktiv im Kampf für die Zivilgesellschaft im Allgemeinen und die Rechte der Frauen im Speziellen eintritt. Sie war früher auch UNO-Mitarbeiterin und hat das NGO-Forum der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 mitorganisiert. 1998 kandidierte sie für das Amt des Vizepräsidenten der Philippinen und verlor gegen Gloria Macapagal Arroyo. Seither hat sie sich mit vermehrter Energie der *Mindanao Commission on Women* zugewendet und arbeitet im Bereich der EZA für Frauen. Der bewaffnete Konflikt ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Thema und sie war auch Teil des Teams der MILF-GRP-Verhandlungen, und zwar (damals) eine von nur zwei Frauen.²³⁰

Die *Mindanao Commission on Women* bezieht die meisten Entwicklungsgelder von AusAID und der neuseeländischen EZA, die sehr flexibel bei der Verwendung der Gelder sind und auch das kurzfristige Umdisponieren von Mittel zulassen. Nach eigener Aussage ist sie recht froh, wenn sie Unterstützung von anderen Quellen beziehen kann, sowohl nationalen als auch internationalen²³¹. Eines der Mittel, mithilfe derer die *Mindanao Commission on Women* versucht, die Gender-Perspektive auf die Agenda der Friedensverhandlungen zu setzen, sind Konferenzen zum Thema. Eine weitere Möglichkeit waren und sind TV- und Radiospots, die den bewaffneten Konflikt aus Gender-Perspektive darzustellen versuchen. Immerhin gewann einer der Spots sogar eine nationale Auszeichnung.

Die *Federation of United Mindanawan Bangsamoro Women Multi-Purpose Co-operative* ist eine Gründung der demobilisierten MNLF-Frauenorganisation, unter anderem durch die Frau des damaligen Gouverneurs der ARMM, Nur Misuari.²³² Diese Initiative hat verschiedene Unterprogramme begonnen, so war das erste Projekt die Produktion von Papaya-Seife. Diese wird auch heute noch an zwei Orten produziert und lokal vertrieben. Ein zweites Projekt ist eine Fruchttrockneranlage, die unter anderem von der ILO gesponsert wurde. Des Weiteren gibt es ein Konferenzzentrum und ein Allzweckhaus, sowie ein Restaurant, das Halal-Essen verkauft. Programme, die auf Know-how und Bewusstseinsveränderung

²³⁰ Nachdem sie das Team verlassen hat, gibt es darin nur mehr eine Frau.

²³¹ Neben Deutschland auch noch Kanada.

²³² Die andere Mitbegründerin ist Hadja Bainon Karon, die zur Zeit dieser Studie im Amt des *Sekretariats für Soziale Wohlfahrt und Entwicklung* der ARMM war.

abzielen, haben mit Nahrungsmittelzubereitung zu tun, es gibt einen eigenen Kurs für das Zubereiten von Halal-Essen oder auch für Gartengestaltung.²³³

Eines der wichtigsten Programme ist das zur Vergabe von Kleinkrediten. Dabei erhalten örtliche Fraueninitiativen Kleinstkredite, die sie dann innerhalb von zwei Jahren zurückzahlen müssen. Danach wandert das Projekt mit dem Ausgangsgeld zur nächsten Initiative weiter und lässt, im besten der Fälle, eine Spur der Entwicklung zurück. Dieses Programm ist umso wichtiger, als muslimische Kleinbauern selten Zugang zu Kredit haben und die Frauen noch weniger. Dies ist auch der Teil, der durch das ATP-Sonderprogramm der GTZ gefördert wurde, allerdings im Vergleich zum Gesamtrahmen des Projekts nur einen geringen Teil des Kreditvolumens ausmachte. Selbst der Gesamtrahmen der Kredite ist im Vergleich zum Potential eher gering, denn nur rund 30 % der rund 17.000 *Bangsamoro Women* können derzeit in Genuss des Kleinkreditprojektes kommen. Es gibt zudem noch viele weitere Anwärterinnen auf Mitgliedschaft, die mangels Kapazitäten nicht aufgenommen werden konnten.

Cotabato City ist politisch in einer einmaligen Lage auf den Philippinen. Es liegt eingeschlossen vom Gebiet der heutigen ARMM, allerdings fiel das Plebiszit für eine Teilnahme an der ARMM, bei extrem geringer Wahlbeteiligung von rund fünf Prozent, negativ aus. Außerdem war Cotabato City Sitz der Regierung der Region XII auf den Philippinen, der sie nach wie vor angehört, wenn auch von dieser räumlich abgetrennt. Zurzeit wird der Regierungssitz für die Region XII nach Koronadal verlegt, der Regierungskomplex der ARMM befindet sich mit den meisten Gebäuden allerdings in Cotabato City, obwohl ihr die Stadt nicht angehört. Eine solche Konstellation hat verschiedenste Auswirkungen auf die lokale und regionale Wirtschaft, unter anderem weil die zahlreichen RegierungsbeamtInnen einen wichtigen wirtschaftlichen Faktor darstellen. Wenn sie aufgrund der Verlegung des Regierungssitzes umziehen müssen, fehlt dieses Geld der lokalen Wirtschaft.²³⁴

Datu Muslimin Sema war zur Zeit des Plebiszits schon Bürgermeister von Cotabato City, allerdings gab er damals keine Empfehlung für den Beitritt von Cotabato City zur ARMM ab,

²³³ Dazu sind zwei Anmerkungen notwendig: Das Halal-Essen streng nach den Vorschriften des Koran ist nicht gleichzusetzen mit dem traditionellen Essen der Maguindanao. Mit der stärkeren Bewusstseinsbildung in Richtung Islam rückt auch die Frage der Halal-Nahrung mehr in den Vordergrund und wird auch in EZA-Programmen betreut, nicht zuletzt über Einrichtungen des Philippinischen Staates. Das Gartengestaltungsprogramm ist durchaus eines, das als Gartendesign bezeichnet werden kann. Die Nachfrage danach ist nicht zu unterschätzen, weil es in und um Cotabato City zahlreiche Luxusvillen gibt.

²³⁴ Die Korruption vor allem der Beamten der Regionalverwaltungen ist sprichwörtlich. Das bedeutet, dass viele der Gelder für die Entwicklung der Region XII oder ARMM dann in Cotabato City ausgegeben worden wären und so die lokale Wirtschaft angekurbelt hätten, was eben nach einem Regierungsumzug wegfallen würde.

trotz seiner langjährigen Spitzenfunktionen innerhalb der MNLF.²³⁵ Dies führte auch zur sehr geringen Mobilisierung muslimischer WählerInnen, wodurch diese Abstimmung negativ ausfiel. Seither ist einzig Basilan (allerdings ohne dessen Hauptstadt Isabela) zur ARMM dazugekommen. Eines der Probleme, das sich in dieser Konstellation für Cotabato City stellt, ist, dass es schwierig geworden ist, Geldgeber für entwicklungspolitische Projekte zu finden. Zwar hat USAID ein Sozialzentrum und einen Reistrockner zur Verfügung gestellt, die Asia Foundation in die Marktentwicklung investiert und die EU hat zwei kleine Kliniken in den Vororten errichten lassen, allerdings ist das Gesamtvolumen der EZA-Maßnahmen in der Stadt vergleichsweise gering.

In diesem Kontext hat die GTZ das erste integrierte ländliche Entwicklungsprogramm für die Stadt durchgeführt. Es wurde in der Nähe einer Schule (in der auch Landwirtschaft unterrichtet wird) eine kleine Modellfarm errichtet, mit Enten, Hühnern, einigen Rindern, Fischen, speziellem Reis, der auch in den immer wieder vom Meerwasser überfluteten Feldern gedeiht, und einem Gewächshaus. Dazu wurden auch Wasserpumpen angeschafft, um Felder je nach Bedarf trocken zu legen oder zu bewässern. Zudem werden Kurse angeboten und Hybridmais an daran interessierte Bauern abgegeben, die das Saatgut und den benötigten Maschineneinsatz erst bei Verkauf der Ernte zurückzahlen müssen. Die Modellfarm selbst wird von einigen ehemaligen MNLF-Kämpfern und ihren Familien bestellt, was jedoch keine DDR Maßnahme im engeren Sinn darstellt.

Um keinen falschen Eindruck zu hinterlassen, muss gesagt werden, dass die Mehrzahl der Projekte des ATP-Sonderprogramms auf den Philippinen nicht an die MNLF oder ihren Teilstrukturen ging, sondern eher an NGOs und Graswurzelorganisationen in anderen Teilen Mindanaos. Dies war unter anderem deswegen der Fall, weil die NEDA zu lange brauchte, das Angebot der GTZ wahrzunehmen. Allein aus den drei oben geschilderten konkreten Beispielen, die alle noch mit Fördergeldern anderer Geber weitergehen, ist abzuschätzen, dass die Vergabe der 500.000 € eine recht zersplitterte war.

Insgesamt war das ATP-Programm allerdings ein Einstieg sowohl in eine Programmschiene als auch in eine Region, wo die GTZ auf den Philippinen noch Erfahrung sammeln musste. Nun münden die Erfahrungen des Schwerpunktprogramms in einer Fortsetzung der Programme zur Armutsminderung und Konfliktlösung in Mindanao, die aus dem regulären GTZ-Budget bezahlt werden. Diese Mittel sind zumindest für die nächsten fünf Jahre geplant. Zudem wurde die Linie Konfliktlösung und Friedensarbeit in das Gesamtprogramm integriert, auch für die anderen Gebiete der Philippinen.

²³⁵ Derzeit ist er MNLF-Generalsekretär.

Neben der GTZ gibt es auch die erwähnten Stiftungen der deutschen Parteien, wobei auf den Philippinen vor allem die KAS, die FES und die HSS aktiv sind und in das ATP Sonderprogramm auch eingebunden waren. Die KAS ist schon länger in Mindanao aktiv und betreibt dort die Förderung von NGOs mit politischen Anliegen. Eines der Hauptanliegen ist die Föderalismusdebatte, die speziell in Mindanao besonderes Gewicht hat, allerdings durch diesbezüglich befürwortende Aussagen aus dem Munde der Präsidentin Macapagal Arroyo in letzter Zeit noch ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt ist.

Einer der sowohl von KAS als auch GTZ unterstützten Leitfiguren der Zivilgesellschaft ist Rey Magno Teves, Direktor von TACDRUP (*Technical Assistance Center for the Development of the Rural and Urban Poor*), der sich in drei Bereichen engagiert: Erstens in der biologischen Landwirtschaft als ursprünglichem Kernbereich, zweitens im Friedensprozess von Mindanao als langjähriger Generaldirektor der *Mindanao Peace Advocates Conference* – als solcher gefördert durch die GTZ – und drittens, nicht unabhängig davon, für ein föderales System auf den Philippinen, hierin unterstützt von der KAS. Teves, der sich schon seit mehreren Jahren (seit 2001 in Form einer langjährigen Kampagne) für den Föderalismus einsetzt, hat auch zwei weitere zivilgesellschaftliche Vereine gegründet, die ihn bei der Meinungsbildung unterstützen sollten, das *Movement for Federal Philippines* (MFP) und die *Lihok Federal* („Föderale Bewegung“). Bei den letzten Präsidentschaftswahlen hat er nach eigenen Angaben mit der letztlich gewählten Präsidentin Macapagal Arroyo vereinbaren können, dass das Thema Föderalismus Teil ihres Wahlprogramms wurde.²³⁶

Die FES wiederum setzt zwar auch auf den zivilgesellschaftlichen Bereich, jedoch indem sie vor allem wissenschaftliche Forschungen durch gemeinnützige Beratungsinstitute, NGOs, Frauen- und Jugendorganisationen, wissenschaftliche Einrichtungen und Institute der politischen Bildung und Forschung fördern. Das von der FES geförderte *Institute for Popular Democracy* (IPD), der *Akbayan People's Party*²³⁷ nahe stehend, ist eines der wissenschaftlichen Zentren, die sich in ihren Studien auch dem bewaffneten Konflikt zuwenden, und zwar sowohl dem zwischen der NPA-CPP und dem philippinischen Staat als auch dem Moro-Konflikt. Wie auch in Kolumbien, sind die Stiftungen wie auch der DED in die Entscheidungen der deutschen ODA mit eingebunden, was ihnen zwar die Freiheit lässt, ihre eigenen

²³⁶ Allerdings war dann über ein Jahr lang bei ihren Auftritten von Föderalismus nicht mehr die Rede. Mit der Staatskrise, die um die Legitimität der Präsidentin und die Echtheit der Wahlergebnisse im Mai 2005 ausbrach, kam das Thema plötzlich wieder auf die Tagesordnung der Präsidentin.

²³⁷ Die *Akbayan People's Party* ist Teil der Sozialistischen Internationale und auf den Philippinen Teil des „Partylist“-Systems. Im Rahmen dieses Wahlvorgangs hält sie bei knapp 5 Prozent

Projekte zu verfolgen, gleichzeitig aber zumindest die Möglichkeit eröffnet, ein koordinierte Vorgehensweise zu planen und zu verwirklichen.

Großbritannien

Das Programm Großbritanniens²³⁸ in den Philippinen ist ebenso wie in Kolumbien von sehr geringem Volumen und wird tendenziell noch weiter zurückgeschraubt. DFID ist nicht vertreten, so dass alle Projekte direkt über die Botschaft in Manila koordiniert werden. Die meisten Projekte sind Kofinanzierungen (ähnlich wie im Fall Österreichs), wobei in Mindanao hauptsächlich kleine Projekte und einzelne Projektkomponenten (wie Landungsstege, Trinkwasserbrunnen und Trockenplätze) finanziert werden, die USAID bzw. ihr Kontraktor Louis Berger auswählt. Der Gesamtrahmen dieser Maßnahmen beträgt jährlich 200.000 Pfund Sterling.

Des Weiteren gibt es seit 2005 ein neues Projekt mit dem Namen PEACE Mindanao (*Peace enabling Actions for Community Development*), das vom *Global Opportunities Fund – Engaging with the Islamic World Programme* (GOF-EIW) für die nächsten drei Jahre finanziert werden soll. Dieses Projekt ist eine Kooperation mit dem *Voluntary Overseas Service* (VSO).

Ebenfalls über den GOF-EIW wird ein lokales Governance-Programm für die ARMM gefördert, das zwischen Juli 2004 und August 2007 ein Volumen von 401.551 Pfund vorsieht. Die Projektpartner für dieses Projekt sollten das „Zentrum für Lokale und Regionale Governance“ an der University of the Philippines sowie die Local Government Academy des Department of Interior and Local Government, die ARMM Regionalregierung und schließlich das British Council sein. Hauptziel ist die Sicherstellung minimaler Versorgungsleistungen für die Bevölkerung der ARMM durch die LGUs und die regionale Behörde.

Insgesamt spiegelt sich sehr wohl das neu erwachte Interesse der britischen Regierung für die islamische Welt wider, allerdings in einem sehr geringen Ausmaß verglichen mit dem Einsatz in anderen Ländern wie in den Nachfolgestaaten ihres indischen Kolonialreiches, Afghanistan, Irak oder den ehemaligen afrikanischen Kolonien.

²³⁸ Es mag vielleicht anekdotisch erscheinen, aber wenn auf Mindanao vom „Vereinigten Königreich“, *United Kingdom*, und Entwicklung die Rede war, dann verstanden die meisten Leute, ob Christen, Lumad oder Muslime sogleich Vereinigtes Königreich von Saudi-Arabien.

Österreich

Der österreichische Beitrag der ODA auf den Philippinen beschränkt sich auf eine Kofinanzierung einzelner Projekte der DKA (Dreikönigsaktion) und der KFB (Katholische Frauenbewegung Österreichs) in Mindanao, allerdings vorwiegend in sicherheitspolitisch relevanten Gebieten. Um den Hintergrund dieser Förderungen zu verstehen, muss zunächst die Vorgehensweise der österreichischen kirchlichen NGOs dargestellt werden.

Die Philippinen sind das mit den meisten Geldmitteln bedachte Land innerhalb der DKA. Knapp 50 Prozent der Asienhilfe fließen dorthin, was für das Jahr 2004 1,495 Mio. € bedeutet.²³⁹ Innerhalb der Philippinen hat die DKA²⁴⁰ drei Büros zur regionalen Koordination, eines in Manila selbst für Luzón, eines in der Kordillere in Baguio und eines in Mindanao, in Davao. Letzteres ist – ebenso wie die anderen – eine eigenständige Organisation namens Project-AIM. Diese kümmert sich um die einzelnen Projektpartner vor Ort, was von der Beratung bei der Antragstellung eines Projektes über die finanzielle Abwicklung bis hin zu der Koordination der verschiedenen Projekte reicht, wenn übergreifende Themen und Kampagnen anstehen. Zugleich ist es auch der Ankerpunkt und zentrale Ansprechpartner für die DKA. Dies entspricht einer Strategie der Vermeidung staatlicher Strukturen, Organisationen wie MEDCo können so umgangen werden bei gleichzeitiger Garantierung eines hohen administrativen Niveaus. Dies steht ganz klar im Gegensatz zur EU-Kommission, aber auch zur USAID, die zumindest formell in MEDCo und damit den philippinischen Staat eingebunden sind.

Die Projekte in Mindanao sind insgesamt oft auch parastaatlich in ihrer Ausrichtung, wenn etwa mehrsprachige indigene Grundschulen und Krankenhäuser²⁴¹ errichtet und betrieben werden, wenn eine minimale Gesundheitsversorgung für indigene Gruppen auf dem Land sichergestellt werden soll oder Kleinbauern in biodynamischem Landbau ausgebildet werden. In ihrer Verteilung auf die meisten Teilregionen Mindanaos sind die Projekte der DKA sowohl vom Moro-Konflikt als auch von den Auseinandersetzungen zwischen NPA und dem philippinischen Staat betroffen. Während es der Polizei, Armee und den Paramilitärs in den Gebieten um Davao²⁴² und Agusan hauptsächlich um die Bekämpfung der NPA-CPP geht, verschiebt sich die Konfliktlinie zunehmend in Richtung Moro-Konflikt, je weiter westlich

²³⁹ http://dka.at/projekte/Asien_finanzen.htm (last accessed 2006-02-11).

²⁴⁰ Die DKA und die KFB werden von einer einzigen Stelle in Österreich verwaltet, die Projekte sind allerdings sehr wohl entweder der DKA selbst oder der KFB zugeordnet. Wenn nicht anders vermerkt, sind die erwähnten Projekte der DKA direkt zuzuordnen.

²⁴¹ Dazu gehört das einzige Spital auf Basilan in Lamitan. Dieses war auch in den Schlagzeilen, weil sich dort die Abu Sayyaf Gruppe im Juni 2001 verschanzt und Geiseln genommen hatte. Diese Episode konnte unblutig gelöst werden.

²⁴² Gemeint ist hier nicht nur die Stadt Davao, sondern auch jene Provinzen, die sich in den letzten Jahrzehnten davon abgespalten haben (vgl. Abinales 2000).

die Projekte durchgeführt werden (vielleicht mit der Ausnahme von Teilen der Zamboanga-Region).

Um einen Eindruck von den Projekten zu bekommen, ohne alle einzeln behandeln zu können, wird im nun folgenden Abschnitt anhand von einzelnen Beispielen dargestellt, wie sich ein solches Projekt in einem Konfliktgebiet gestaltet und welche Auswirkungen es auf den jeweiligen Konflikt zeitigen kann. Zu diesem Zweck werden die Projekte in ihrer politischen, ökonomischen und ethnischen Umgebung eingebettet beschrieben. Manchmal haben sie mehrere Förderkomponenten oder beinhalten auch reine Voluntarytätigkeiten, die jedoch nicht völlig abgelöst von der jeweiligen Förderung gesehen werden können.

Das erste Projekt ist IMAN mit seinem Sitz in Pangalungan, Maguindanao im Gebiet der ARMM, allerdings nur wenige hundert Meter von der Grenze zu North Cotabato entfernt. Es liegt auch entlang der Verbindungsstraße von Davao nach Cotabato City und in der Nähe des Ligwasan-Sumpfgebiets, was es zu einem militärstrategisch bedeutenden Terrain macht. Zudem kommt auch der ehemalige Vorsitzende der MILF, Hashim Salamat, aus diesem Gebiet. In den letzten Konfliktwellen war dieses Gebiet, nur unweit von Pikit gelegen, immer auch Schauplatz von Kampfhandlungen. Zur Zeit, während der Verhandlungen zwischen GRP und der MILF, sind keine Militärs direkt dort stationiert – es befinden sich bloß einige wenige CAFGUs vor Ort, die jedoch, wie aus MILF-Kreisen zu vernehmen ist, „gut kontrolliert werden und keinen Ärger machen.“

In diesem Umfeld arbeitet IMAN (= *Integrated Mindanaons Association for Natives*) für Binnenflüchtlinge, verteilt Saatgut und verbreitet Kenntnisse des biodynamischen Landbaus, dazu wird noch mit Jugendlichen in Workshops für die Veränderung der Werte der Jugend gearbeitet.²⁴³ Mit der internationalen humanitären Hilfe ist IMAN zuerst über die Pfarre in Pikit in Kontakt gekommen und dann auch über das Programm zur Verbreitung des biodynamischen Feldbaus mit Don Bosco, wobei dieses Programm sowohl von der EU als auch hauptsächlich von der DKA gefördert wird. Konkret handelt es sich um eine NGO, die nicht viel Routine beim Aufstellen von größeren Geldsummen für EZA hat, und so muss einerseits Voluntarismus und die Hilfe innerhalb der Familie die finanziellen Löcher stopfen²⁴⁴, andererseits bewegt sich der Rahmen der einzelnen Projekte in überschaubaren Größen.

²⁴³ *Seminars for Youth Value Transformation* im Original.

²⁴⁴ Es gibt auch ein Sari-Sari-Store, einen Kramerladen, der zum Budget beiträgt. Die leitenden Personen der Organisation sind relativ wohlhabend und stecken im Zweifelsfall Geld in die Organisation; üblich ist normalerweise eher das Gegenteil auf den Philippinen. Einige sehr Reiche haben Stiftungen für wohltätige Zwecke eingerichtet.

Die Organisation ist im Gebiet um Pangalungan tätig und der Radius ihrer Aktivitäten reicht nur bis in das benachbarte North Cotabato, wo ebenfalls vorwiegend die muslimischen Gemeinden betreut werden. Ein Problem bei der Profilierung einer solchen Organisation ist, dass gerade in dieses Gebiet im Zuge der Kriegswirren bedeutende Summen humanitärer Nothilfe geflossen sind, die weit über jenen Summen liegen, über die eine Gemeinde selbst in Friedenszeiten verfügt. Eine Möglichkeit, sich bei EZA-Organisationen bekannt zu machen, ist, sich als Vermittler zwischen Hilfsorganisation und Bevölkerung zu profilieren. Allerdings ist hier die Legitimationsbasis eher dünn und nur in wenigen Fällen wurden Abkommen getroffen – wie etwa mit ECHO, der Organisation für Humanitäre Hilfe der EU. Immerhin ist die Unterstützung von Seiten der katholischen Kirche in Form von Mundpropaganda nützlich, aber auch die Tatsache, dass sie eine der wenigen muslimischen „zivilgesellschaftlichen“ Organisationen in Maguindanao ist, mag hilfreich sein, um unter anderem von der IBON-Foundation aus Manila²⁴⁵ als Projektpartner angesprochen zu werden.

Der Erfolg mag vielleicht bescheiden erscheinen, aber in den Jahren seit seiner Entstehung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hat es IMAN immerhin dazu gebracht, eine stabile Organisation zu werden, einen nicht unbedeutenden Prozentsatz an Ressourcen durch nachhaltige Förderungen zu bekommen und einen zunehmenden Bekanntheitsgrad zu erlangen. Allerdings ist dieser Erfolg auch abhängig vom anhaltenden Engagement und Enthusiasmus der MitarbeiterInnen, von der Unterstützung der katholischen Kirche, aber nicht zuletzt auch vom Wohlwollen der bewaffneten Organisation vor Ort, konkret der MILF. Somit könnte auch behauptet werden, dass diese „zivilgesellschaftliche“ Initiative signifikante Unterstützung von parastaatlichen Institutionen benötigt, um einigermaßen erfolgreich zu sein.

Ein weiteres Beispiel ist die Alphabetisierung indigener Völker in Mindanao, die von der DKA gefördert wird, kofinanziert durch Horizont 3000 im Ausmaß von 70 Prozent.²⁴⁶ Es handelt sich um zweisprachige Schulen für verschiedene indigene Ethnien, konkret für die Banwaon, die Talaandig und Manobo²⁴⁷. Aufgrund der schlechten Zugänglichkeit der verschiedenen Dörfer und des schlecht bis gar nicht dotierten Budgets für die Grundschulausbildung übernimmt die OEZA entsprechende Aufgaben. Weitere Probleme sind die anhaltende starke Rodung des Urwaldes durch bestimmte Gruppierungen, nicht zuletzt durch

²⁴⁵ Die IBON-Foundation ist eine Stiftung, die hauptsächlich wissenschaftliche Studien durchführt, nicht zuletzt zum Thema Entwicklung und Konflikt. Es wird ihr eine Nähe zur NPA-CPP nachgesagt.

²⁴⁶ Dies bedeutet, dass bei der zurzeit laufenden Projektkomponente 70 Prozent vom österreichischen Staat bezahlt wird. Vor Ort gibt es weitere Projekte, die allerdings nicht kofinanziert sind und somit ausschließlich von der DKA oder der KFB getragen werden.

²⁴⁷ Es gibt mehrere nah verwandte Gruppen von unterschiedlichen Manobo über ganz Mindanao verstreut; hier ist die lokal ansässige Gruppe gemeint.

pensionierte Militäroffiziere, die sich während ihrer Dienstzeit ihr Holzeinschlaggebiet gesichert haben, auch mithilfe von Bündnissen mit lokalen Datus²⁴⁸ oder den regionalen *Strongmen*, die einigen wenigen Familien zugerechnet werden können und in Agusan seit mehr als einem halben Jahrhundert ohne Unterbrechung die demokratischen Institutionen dominieren.

Dazu kommt noch, dass dies eine Gegend ist, die wegen des unübersichtlichen Terrains auch GuerillakämpferInnen beherbergt, was regelmäßig als Vorwand für militärische Strafaktionen gegen die Zivilbevölkerung benutzt wird. In diesem Umfeld übernimmt nun die kirchliche Partnerorganisation der DKA, die „Kongregation der Schwestern vom Guten Hirten“, den Aufbau des lokalen Krankenhauses, der Schulen samt Lehrerausbildung, einiger Gemeinschaftszentren, der Ausbildung im biodynamischen Landbau und anderen Aufgaben, die eigentlich als staatliche Kernaufgaben gelten. Der Staat ist hauptsächlich als repressiver Mechanismus präsent: Korruption, Vernachlässigung der behördlichen Verantwortlichkeiten und Menschenrechtsverletzungen kennzeichnen die lokale staatliche Präsenz. Die Kirche springt mittels der Hilfsmaßnahmen der DKA in die Bresche und wird so zu einem bedeutsamen parallelstaatlichen Akteur. Daraus resultieren Interessensunterschiede, die unter anderem dazu führen, dass MitarbeiterInnen der katholischen Kirche der subversiven Tätigkeit angeklagt werden, und zwar in mehr oder minder regelmäßigen Abständen. Diese Anklagen werden dann – ebenso regelmäßig – wieder wegen Mangels an Beweisen fallen gelassen. Diese Konflikte führen aber immer wieder zu Todesopfern wie Jänner 2006, als ein lokaler Mitarbeiter, der Leiter des Krankenhauses, offensichtlich von Paramilitärs erschossen wurde.

Mit ähnlichen Vorwürfen ist auch das von DKA und der EU²⁴⁹ unterstützte Don Bosco öfters konfrontiert. Es steht relativ weit oben auf der Liste der des Kommunismus verdächtigten Organisationen, wenngleich das eigentliche Ziel der Initiative die Einführung und Weiterentwicklung des biodynamischen Ackerbaus nach der Anthroposophie Steiners ist. So wurde in den letzten 15 Jahren ein Trainingszentrum am Fuß des Mount Apo aufgebaut, das solche Kenntnisse weitergibt, die in nahegelegenen Schaubauernhöfen auch praktisch ausprobiert werden können. Don Bosco ist hauptsächlich in der Provinz North Cotabato tätig und arbeitet primär mit Christen zusammen, aber zunehmend auch mit Lumad- und Moro-Bevölkerung. Die Trainingskurse werden auch für weiter entfernt liegende Initiativen

²⁴⁸ Ein Datu ist in etwa das, was in Kolumbien Kazike genannt wurde. Innerhalb einer indigenen Gemeinschaft hat er gewisse Führerfunktionen, die allerdings auch von einer ethnischen Gruppe zur nächsten anders sein können.

²⁴⁹ Teilweise wird es als eigenes Projekt unterstützt, in letzter Zeit aber auch indirekt über STARCM, siehe EU-Kommission.

angeboten, so wie für IMAN oder die Kongregation der Schwestern vom Guten Hirten in Agusan. Es ist bemerkenswert, dass eine aktive Einmischung in den Konflikt von Seiten Don Boscos nicht festzustellen ist, allerdings wird eine kritische Stimme gegen Großgrundbesitzer von paramilitärischen Kräften schon als Kampfansage ausgelegt ebenso wie eine Stellungnahme für Lumad oder Moro, oder das Engagement gegen Bergbau in großem Maßstab oder gegen genetisch modifizierte Organismen.

Schließlich gibt es eine weitere Kofinanzierung, diesmal zwischen der KFB und Horizont 3000 mit dem gleichen 70-zu-30-Schlüssel zugunsten von Horizont, also der österreichischen ODA. In diesem Fall geht es um die Gesundheitsversorgung von Lumad-Bevölkerung im Gebiet nordöstlich der Stadt Davao in den Provinzen Davao, Davao Oriental, Compostela Valley und Agusan del Sur. In besonders abgelegenen Regionen, die keinerlei Gesundheitsversorgung aufweisen, werden Dorfapotheken eingerichtet und von Zeit zu Zeit ärztliche Hilfestellung und einige medizinische Grundkurse (für Hilfskrankenschwestern) angeboten. Außerdem gibt es Schwangeren- und Elternbetreuung. Wiederum übernimmt die Partnerorganisation parallel zum Staat dessen Funktionen. Die Organisation *Kaabay*, „Kamerad“, besteht aus SozialarbeiterInnen und Krankenschwestern sowie einem ehrenamtlichen Ärzteteam, das die Maßnahmen sehr professionell und mit viel Einsatz durchführt. Allerdings bedeutet das, dass diese Organisation unmittelbar Funktionen des Staates, die er sich selbst zu erfüllen verpflichtet hat, ebenso wie im Fall der Kongregation der Schwestern vom Guten Hirten, von Dritten erfüllen lässt. Gleichzeitig wurden auch hier aus (para-)militärischen Kreisen gelegentlich Vorwürfe laut, es handle sich um eine Tarnorganisation linker Kräfte.²⁵⁰

Schlussfolgerungen für die sicherheitspolitische EZA auf den Philippinen (Mindanao)

Auf den Philippinen schien nach dem Regimewechsel (des Falles der Marcos-Diktatur) der Weg frei zu werden für Friedensverhandlungen sowohl mit der maoistischen CPP-NPA als auch mit der MNLF und eventuell sogar der MILF (damals erst nach ersten Ergebnissen der Friedensverhandlungen mit der MNLF frisch gegründet). Nach dem Scheitern der Verhandlungen mit der CPP-NPA (deren interne Zerrissenheit war dazu sicherlich nicht sehr förderlich) gab es den so genannten „endgültigen“ Friedensschluss mit der MNLF im Jahr 1996. Dieser Friedensvertrag sah nach den negativen Erfahrungen früherer Bemühungen speziell Entwicklungsprojekte als integrativen Bestandteil vor. Verschiedene Staaten, unter anderem

²⁵⁰ Bislang ist es allerdings nicht zu ähnlich tragischen Ereignissen wie in Agusan gekommen.

Libyen, Japan oder die USA, verpflichteten sich, Beiträge zu gewähren, zusätzlich sollte die Asian Development Bank ADB ebenso zugezogen werden wie die Weltbank.

In den zehn Jahren seit dem MNLF-Friedensvertrag hat sich der Konflikt auf zwei Hauptfronten verteilt: als terroristische Organisationen gebrandmarkte Gruppierungen wie die Abu Sayyaf sowie auf die MILF, mit der allerdings die Friedensverhandlungen seitens der GRP nach der letzten Eskalation des Konfliktes im Jahr 2000 dem Vernehmen nach relativ weit fortgeschritten sind.

Die Entwicklungsprojekte, die für die muslimische Bevölkerung von der MNLF im Zuge des Friedensschlusses herausgeschlagen worden sind, leiden an zwei Hauptproblemen: Erstens die fehlende Kompetenz der MNLF, solche Projekte im Sinne der Geber oder der GRP-Institutionen durchzuführen, und zweitens die Tendenz, dass die Gelder häufig nicht an die MNLF-Kader gehen – wie ursprünglich von der MNLF gedacht – sondern immer öfter an die TRAPOs, an die traditionellen Strongmen in Mindanao, die sich ihr Scherflein sichern wollen. Während der jüngsten Regionalwahlen in der ARMM führte die Unterstützung Manilas für die TRAPOs und gegen die MNLF-Kader dazu, dass sich Teile der Organisation von den Wahlen zurückzogen, was in einer spürbaren Verschärfung der politischen Situation resultierte. Die Pläne der GRP, die MILF mit ähnlichen Versprechungen wie 10 Jahre vorher der MNLF gemacht worden waren, für einen Friedensschluss gewinnen zu wollen, sind von dieser daraufhin noch skeptischer betrachtet worden.

Der Kampf der GRP gegen den Terror, also konkret in Zentralmindanao gegen die Abu Sayyaf, wird hauptsächlich auf dem Rücken der Bevölkerung und im Gebiet der MILF ausgetragen, was nicht nur die Friedensverhandlungen unterminiert und schwieriger macht, sondern auch ganz konkret EZA-Projekte zur Makulatur geraten lässt. In diesen Fällen übernimmt die Humanitäre Hilfe die Ersatzfunktion der EZA. Während die USA in solchen Fällen ihre sich in Mindanao in „semi-kontinuierlicher Präsenz“ befindlichen Truppen vorschicken können, wenden sich die Europäer (in dem Fall alle hier betrachteten Geber) an die philippinischen NGOs (oder ihre eigenen: OXFAM im Falle der Briten, die wiederum von Philippinos geleitet werden), um die Hilfe zu verteilen. Die zentrale Rolle in solchen Verteilungen kommt dem MERN zu. Der Konflikt als solcher ist allerdings kaum von solchen Notmaßnahmen berührt, im Gegenteil, selbst das „*Do no Harm*“-Prinzip ist an gewissen Stellen gefährdet, wenn offensichtlich (Versorgungs-)Güter in die Hände der regionalen Warlords oder zumindest der politischen Strongmen geraten (die häufig miteinander ident sind).

Für den Fall der Gebiete Zentralmindanaos, die nicht durch eine muslimische Mehrheit charakterisiert sind, kulminiert der Konflikt meist zwischen der AFP und der NPA. Häufig sind vor allem die verschiedenen Lumad-Gruppen davon in Mitleidenschaft gezogen. Interessan-

terweise gelangt EZA leichter in solche Gebiete, einerseits wegen kirchlicher (hauptsächlich katholischer) Organisationen, die oftmals einen guten Draht zu Gebern haben, und andererseits, weil die NPA mitunter auch unmittelbares Eigeninteresse an EZA-Maßnahmen hat (wobei sie manchmal den Erfolg an ihre eigene Fahne heftet).

Hier wird der Interessensgegensatz zwischen „parastaatlichen“ kirchlichen Organisationen und GRP besonders deutlich, wenn gewisse Kirchenkreise das Versagen des Staates (richtigerweise) kritisieren und gleichzeitig eine Art Parallelstaat aufbauen mit eigenen Schulen, Krankenhäusern, oder Gemeindegemeinschaften. Dass dann der philippinische Staat sein Monopol hauptsächlich mit Waffengewalt durchzusetzen versucht, kann das Scheitern von EZA-Projekten durchaus als diesen inhärent erscheinen lassen. Eine Zivilgesellschaft, in welchem Sinne auch immer, lässt sich in diesen tribalen Zonen des Hinterlandes von Mindanao ohnedies nicht ausmachen.

Die österreichische ODA, die einzig Kofinanzierung von DKA Projekten ausmacht, geht beinahe ausschließlich in indigene oder Lumad-Gebiete, in denen der bewaffnete Konflikt zwischen der NPA und den AFP beziehungsweise den mit ihnen verbündeten CAFGUs stattfindet. Dazu kommt bei manchen Konflikten durchaus auch eine ethnische Komponente, eben weil Allianzen gelegentlich ethnisch begründet werden. Nicht nur die DKA ist Teil der katholischen Kirche, sondern auch die Zielorganisationen sind in der Mehrzahl kirchlicher Natur, wenn auch deren Leitung oft in den Händen von Laien ist. Das bedeutet, dass auch hier nicht zuletzt „parastaatliche“ Strukturen gefördert werden, noch dazu in Bereichen, die eigentlich vom (philippinischen) Staat selbst wahrgenommen werden müssten: mehrsprachige schulische Erziehung, Gesundheitsversorgung der indigenen Bevölkerung in peripheren Gebieten oder die Verbreitung von landwirtschaftlichem Know-how. Das bei dieser Projektkonstellation immanente Problem ist jedenfalls, dass es von Seiten der Militärs und der Paramilitärs zu gehäuften Vorwürfen gekommen ist und kommt, die philippinischen Projektpartner wären selbst Teil der „Subversion“.

Die Briten haben auch auf den Philippinen bislang wenig Initiative gezeigt und auf Mindanao hauptsächlich USAID-Projekte finanziell unterstützt, gelegentlich auch für die humanitäre Hilfe von OXFAM Beiträge geleistet. Neuerdings soll es auch ein Programm für die Chancengleichheit von Muslimen geben, wobei dieses eben erst anläuft. Die Auswirkungen – positive oder negative – waren bislang kaum wahrnehmbar.

Nach mehreren Jahren der Abstinenz ist die GTZ mit dem ATP wieder zurück nach Mindanao gekommen und wird, so wie es zurzeit aussieht, stärker Fuß fassen. Die Intention ist, die Zivilgesellschaft zu stärken und so auch den bewaffneten Konflikt in positiver Weise zu beeinflussen. Im Moment scheint sich im muslimischen Teil aber auch ein Trend zur Unter-

stützung parastaatlicher Organisationen (neben der katholischen Kirche vor allem Organisationen aus dem Umfeld der MNLF) abzuzeichnen. Die Suche nach zivilgesellschaftlichen Organisationen auf Mindanao muss wohl als gescheitert gelten, trotz entsprechender Ansätze etwa seitens der GTZ. Zudem ist die Weitergabe von Know-how beim Antragschreiben auch gefährlich für Ideologie gesteuerte NGOs, indem diese immer mehr Wert auf gutes Antragschreiben – und damit auf die Formierung von NGOs im westlichen Sinne – legen lernen, was beinahe zwangsläufig mit einem Verlust der sozialen Anknüpfungspunkte im lokalen Kontext einhergeht.

Die EU-Kommission ist in Mindanao hauptsächlich mit zwei Projekten vertreten, eines über die UNDP für intern vertriebene Personen und das andere ein Projekt der ländlichen integrierten Entwicklung. Das erste Projekt versucht sehr direkt auf den Konflikt Einfluss zu nehmen, indem es von Vertreibung betroffene Gemeinschaften direkt unterstützt, also sich normalerweise nicht NGOs als Mittler bedient (ähnlich wie auch USAID). Die einzelnen Projekte werden allerdings sehr technisch und mit Hilfe der LGUs durchgeführt, ohne spezifisch auf die konkrete Lage der einzelnen Gemeinschaften einzugehen. Eine positive Auswirkung auf den Konflikt lässt sich nicht ausmachen, einzig die Lebensqualität einzelner begünstigter Personen oder Gemeinden kann sich verbessern. Das STARCM hält sich beim Konflikt zugute, dass es positiv auf den NPA-GRP-Konflikt einwirken könne, indem die Armut gelindert und damit die NPA vertrieben würde, denn das Problem der Armut ließe sich mit dem Projekt einer integrierten ländlichen Entwicklung lösen; eine Überprüfung im Lokalauge schien solche Vermutungen nicht zu bestätigen. Allerdings meinen sie nicht eingreifen zu können im Konflikt mit den Muslimen, dies wäre eine tiefere kulturelle Ebene. Diese Einschätzung kann nur sehr eingeschränkt geteilt werden, weil sich in letzter Zeit der Konflikt mit der NPA wieder verstärkt hat, auch in Gebieten, wo STARCM tätig ist. Auch kann die Aussage, dass der bewaffnete Konflikt kein Konflikt um Ressourcen sei, nicht so klar bestätigt werden.

7. Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt der Studie war der unterschiedliche Ansatz in den Sicherheitsstrategien der USA und der Europäischen Union, den die deutsche Ministerin für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, Heidemarie Wieczorek-Zeul (2004:146), wie folgt zusammenfasst: „Man muss nicht jedes Element der Strategie teilen, aber im Unterschied zur nationalen Sicherheitsstrategie der USA setzt die europäische auf Prävention, auf die Bekämpfung von Armut und Terrorismusursachen. Sie sieht den Vorrang bei zivilen Mitteln und das militärische Eingreifen nur als Ultima Ratio.“ Bei dieser präventiven Ausrichtung soll nun Entwicklungspolitik eine tragende Rolle spielen, was sich auf die zu beantwortete Grundfrage zuspitzen lässt: Kann sie tatsächlich eine solche Alternative anbieten?

Zunächst muss festgehalten werden, dass sich das eben zitierte Statement von Wieczorek-Zeul in der europäischen Praxis nur sehr eingeschränkt widerspiegelt. Denn obwohl die Hervorhebung des Weges der zivilen Intervention für jene breite Palette von Zielsetzungen, die bei Konfliktprävention beginnt und bis zu Terrorismusbekämpfung reicht, in politischen Dokumenten *en vogue* ist, sieht es in der finanziellen Aufteilung anders aus. Selbst im neutralen und auf militärischer Ebene vergleichsweise schwach ausgerüsteten Österreich betragen die Ausgaben für militärische Angelegenheiten etwa das drei- bis vierfache der gesamten ODA-Mittel²⁵¹, dieses Verhältnis verschiebt sich in den Ländern mit traditionell hohen Militärausgaben wie Deutschland und Großbritannien noch weiter zugunsten der militärischen Ebene.

Hinzu kommt als zweiter einschränkender Faktor, dass bei allen untersuchten Gebern die Ausgaben für den unmittelbar sicherheitsrelevanten Bereich der EZA im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen relativ gering sind.²⁵² Allein von diesen quantitativen Größenordnungen ausgehend wird deutlich, dass sich der entwicklungspolitische Anteil an der Sicherheitspolitik der Europäischen Union derzeit in engen Grenzen bewegen muss. Dennoch ist unbestreitbar, dass auch mit den verhältnismäßig geringen Aufwendungen

²⁵¹ Im österreichischen Budget 2006 sind etwa 1,8 Mrd. € für „militärische Angelegenheiten“ reserviert, während sich die Gesamtsumme der ODA bei Fortsetzung des Trends der vergangenen Jahre bei etwa 500 Mio. € einpendeln dürfte. Der Großteil dieser ODA-Summen sind jedoch buchhalterische Größen wie Schuldenerlässe, für operative Tätigkeiten im EZA-Bereich steht der ADA ein Gesamtbudget von 94,4 Mio. € zur Verfügung (womit sie allerdings auch ihre eigenen Verwaltungsaufwendungen decken muss).

²⁵² Nachdem, wie eingangs gezeigt, genaue Abgrenzungen des Bereiches in einem Gesamtkanon von EZA-Maßnahmen kaum möglich sind und entsprechende Daten mithin nicht vorliegen, haben wir von einer quantitativen Auflistung Abstand genommen.

ambitionierte Programme und Projekte unternommen werden, die in lokalen Kontexten signifikante Auswirkungen zeigen können. Entlang der vier eingangs formulierten Schlüsselfragen soll nun versucht werden, diese Auswirkungen anhand der im Rahmen der Untersuchung gewonnenen Ergebnisse einzuschätzen und im Verhältnis zum so oft betonten Potenzial, das diesem Sektor der EZA zugeschrieben wird, zu bewerten.

Die erste Frage richtete sich nach der **Kohärenz der Akteure** im Verhältnis zu ihren spezifischen nationalen Orientierungen. Diese Frage muss aus einem entwicklungspolitischen Blickpunkt entlang zweier Achsen behandelt werden: einerseits hinsichtlich der unterschiedlichen außenpolitischen Instrumente, die für internationale Interventionen zur Verfügung stehen (konkret vor allem die auch von der ESS hervorgehobenen Bereiche der Außen-, Verteidigungs-, Entwicklungs- und Handelspolitik), andererseits im Sinne einer Kohärenz der verschiedenen Geber mit ihren spezifischen politischen Orientierungen und praktischen Schwerpunkten.

Zunächst ist mit Bezug auf die politische Ebene festzuhalten, dass dem Bekenntnis zu und dem Verlangen nach kohärenter Praxis der verschiedenen zur Verfügung stehenden außenpolitischen Instrumente eine mangelnde Umsetzung gegenübersteht. Die Kohärenz-Debatte ist im gesamten entwicklungspolitischen Bereich, sowohl in Bezug auf die Europäische Union als Akteur, als auch in Bezug auf die Aktivitäten ihrer Mitgliedsstaaten alles andere als gelöst. Der sicherheitspolitische Aspekt bildet da keine Ausnahme.

Dazu benötigt es nicht unbedingt den Blick auf altbekannte Inkonsequenzen wie Waffenexporte in Länder mit laufenden Konflikten, wo zeitgleich entwicklungspolitische Programme zur Konfliktlösung laufen.²⁵³ Es reicht der Blick auf die ressortübergreifende Zusammenarbeit, die bei keinem der untersuchten Geber friktionsfrei funktioniert. Dies begründet sich einerseits durch unterschiedliche institutionelle Traditionen, andererseits aber auch durch die strukturelle Wettbewerbssituation um Budgetgelder, in der sich die Ressorts im Tagesgeschäft bewegen. Hier sind es schlichtweg Eigeninteressen, die die Verankerung ressortübergreifender Strategien verhindern.

Einzig die britische Regierung hat durch ihre aktive Herangehensweise dieses Problem direkt aufgegriffen, wobei allerdings die angestrebten Lösungen aus Sicht der Entwicklungspolitik zweifelhafte Erfolge sind. Eine Unterscheidbarkeit zwischen militärischen und zivilen, entwicklungspolitischen und geheimdienstlichen Leistungen ist in der britischen Praxis selbst

²⁵³ So sind etwa britische Firmen federführend an den Waffenexporten in die Region der Großen Seen beteiligt.

in den Programmkonzepten nur mehr schwer feststellbar, eine problematische Situation, die nicht zuletzt auch an völkerrechtlichen Grundprinzipien rüttelt.

Zugleich zeichnet sich speziell der deutschsprachige Raum durch ein wechselseitiges Misstrauen zwischen militärischem und entwicklungspolitischem Sektor aus – die Erfahrungen der deutschen PRTs sind nur ein, wenn auch hervorstechendes Beispiel. Dieses Misstrauen ist angesichts der britischen Erfahrungen aus Sicht der Entwicklungspolitik jedoch aus zwei Gründen nachvollziehbar. Einerseits sehen sie sich mit dem Militär als einem Partner konfrontiert, der ein Vielfaches an Ressourcen bezieht und damit durchaus über die Möglichkeiten verfügt, einen originär entwicklungspolitischen Beitrag zu instrumentalisieren. Andererseits zeichnet sich militärisches Herangehen für gewöhnlich durch ein eng dimensioniertes Kosten-Nutzen-Kalkül aus, das dem Charakter ziviler Intervention und ihrer notwendigen Ausrichtung auf langfristige und mittelbare Wirksamkeit tendenziell entgegensteht.

Zusätzlich ist der speziell in der bundesdeutschen Diskussion immer wieder formulierten Forderung Rechnung zu tragen, dass die entwicklungspolitische Intervention keinesfalls zum nachträglichen Erfüllungsgehilfen mangelhaft vorbereiteter militärischer Schläge werden dürfe. Afghanistan und in jüngster Zeit der Irak erweisen sich hier als Grenzfälle, die die prekäre Situation, in der sich der entwicklungspolitische Sektor mitunter wiederfinden kann, demonstrieren. Ein Modus Operandi, der diese Problemkomplexe aus für die diversen beteiligten Ressorts in befriedigender Weise und unter Wahrung ihrer spezifischen Identitäten lösen könnte, ist weder bei einem der untersuchten bilateralen Geber noch bei der EU selbst vorhanden.

Die Unterschiedlichkeit, mit der gerade dieses Problem bei den einzelnen Gebern behandelt wird, spiegelt in überraschend deutlicher Weise ihre außenpolitische Orientierung wider. Großbritannien als transatlantisch orientierter Akteur tendiert zu einem kohärenten Zugang, der (etwa bei den britischen PRTs in Afghanistan) nicht zögert, Entwicklungspolitik in eine militärisch geführte Operation einzugliedern oder sich mit seiner EZA in Bereiche zu begeben, die (speziell auf dem Gebiet der Sicherheitssektorreform) traditionell eine geheimdienstliche Domäne darstellen. Diese Vorgangsweise entspricht einem konzeptionellen Verständnis von Entwicklungspolitik als Teil nationaler Sicherheit, wie sie auch der US-amerikanischen Praxis entspricht.

Dagegen findet sich bei Deutschland ein Umgang, der den spezifischen Charakter ziviler Intervention betont. Dies zeigt sich einerseits in konkreten Friktionen und wechselseitigem Misstrauen speziell zwischen militärischem und entwicklungspolitischem Sektor, andererseits etwa auch an den politischen Stellungnahmen in der laufenden Debatte um die Ausdehnung der DAC-Kriterien zur ODA-Anrechenbarkeit, wo die deutsche Position eine strikte Trennung

zwischen zivilen und militärischen Mitteln favorisiert. Dies entspricht weitgehend jenem als genuin europäisch präsentierten Verständnis der spezifischen Bedeutung von ziviler Intervention, wie es auch im Eingangszitat von Heidemarie Wieczorek-Zeul sichtbar wurde.

In Österreich wiederum wird die Diskussion zum gegenwärtigen Zeitpunkt schlichtweg vermieden, was auch insofern nachvollziehbar ist, als sich angesichts der neutralen Position des Landes und der daraus resultierenden Nichtbeteiligung an den humanitären Interventionen der letzten Jahre das Problem in konkreter Form faktisch nicht stellt. Jedenfalls deuten diese Erkenntnisse auf die grundsätzliche Richtigkeit der Grundannahme der Untersuchung hin, dass sich die außenpolitische Orientierung der bilateralen Geber auch auf Ebene der Entwicklungspolitik (speziell im unmittelbar sicherheitspolitisch relevanten Bereich) niederschlägt und damit einer einheitlichen Vorgangsweise der EU entgegensteht.

Die zweite Fragestellung der Untersuchung stellte diese **unterschiedlichen Ansätze in der konkreten Implementierung** in den Zielregionen in den Mittelpunkt, sowohl hinsichtlich ihrer strategischen Orientierungen als auch in Bezug auf ihre Möglichkeiten, diese Orientierungen auch tatsächlich umzusetzen.

Ausgehend von den programmatischen Konzeptionen kann auch auf dieser Ebene von signifikanten Differenzen zwischen den Geberländern ausgegangen werden. Während etwa Deutschland von einem stark normativ geprägten Zugang ausgeht, der versucht, idealtypische Zielbestimmungen (speziell in Hinblick auf funktionierende Rechtsstaatlichkeit) in Programm- und Projektform zu operationalisieren, zeichnet sich der britische Zugang durch eine pragmatische Herangehensweise aus. Britische Interventionen konzentrieren sich weniger auf gesamtgesellschaftliche Orientierungen, sondern auf konkret wirksame Schritte in speziellen Sektoren, in denen Vorwissen und Erfahrung vorhanden sind. Natürlich ist auch diese Praxis von Zielbestimmungen geleitet, die sich in letzter Konsequenz nicht so weit von denjenigen der deutschen EZA unterscheiden, dennoch kann eine grundsätzlich unterschiedliche Strategie erkannt werden: während sich etwa die deutsche EZA auf strukturelle Problemstellungen konzentriert, neigt die britische EZA dazu, Akteure in den Partnerländern in die Lage zu versetzen, effektiver zu handeln.²⁵⁴

Auch diese unterschiedlichen strategischen Orientierungen, die auf konzeptioneller Ebene in der Tendenz auf Begrifflichkeiten, wie normativ gegenüber pragmatisch und Struktur-Ansatz gegenüber Akteurs-Ansatz, zugespitzt werden können, sind auf die unterschiedlichen Traditi-

²⁵⁴ Dies wirft natürlich wieder die bereits erwähnten Probleme auf, da diese Akteure in Ländern mit laufenden internen Konflikten zumeist selbst in der einen oder anderen Weise aktiv in den Konflikt verstrickt sind.

onen von Politik zurückzuführen, die den angloamerikanischen und den zentraleuropäischen Raum zu eigen sind. Sie sind damit kein unmittelbares Resultat aus den aktuellen politischen Orientierungen der beiden Länder, sondern vielmehr einer jener Mosaiksteine, auf die jene unterschiedlichen Orientierungen zurückzuführen sind.

Die anderen untersuchten Geber, Österreich und die Europäische Union, weisen keine derartigen Eigenarten auf, allerdings aus unterschiedlichen Gründen. Während die Europäische Union als multilateraler Akteur, der damit auch als ein Konglomerat unterschiedlicher Herangehensweisen zu verstehen ist, große regionalspezifische Differenzen aufweist und ihr Kernkonzept der strukturellen Stabilität generell weniger normativ auslegt als die deutsche EZA, ist bei Österreich, auch bedingt durch die verhältnismäßig geringen spezifischen Aktivitäten in dem Sektor, keine durchgängig starke Verbindung zwischen der strategischen Orientierung auf menschliche Sicherheit und der Programm- und Projektebene zu erkennen.

Zwar findet sich der Zugang in der Konzentration in Schwerpunktlegungen auf Reintegrationsmaßnahmen von durch den Konflikt betroffenen Bevölkerungsgruppen, die sich nicht aktiv an Kampfhandlungen beteiligt haben, sowie infrastrukturelle und psychosoziale Unterstützungsmaßnahmen. Die Mehrzahl der spezifischen Maßnahmen konzentriert sich allerdings auf Elemente wie Workshops oder die finanzielle Unterstützung zivilgesellschaftlicher Friedensnetzwerke, also auf Maßnahmen, die primär im intellektuellen Feld angesiedelt und im weitesten Sinn als *capacity-building* zu charakterisieren sind. Dies macht in konkreten Kontexten durchaus Sinn, zeigt jedoch wiederum wenig Anlehnung an das so hervorgehobene Konzept von Human Security.

Ohnehin zeigt sich bei allen Gebern, dass die in den Länderprogrammen vorgesehenen Zugänge in der Umsetzung zumeist sehr flexibel gehandhabt werden. So arbeitet die GTZ in Kolumbien eng mit kirchlichen Organisationen zusammen, im klaren Bewusstsein darüber, dass sich diese in einem gewissen Konkurrenzverhältnis zum kolumbianischen Staat befinden. Diese notwendige Flexibilität ist Ausdruck davon, dass die konkreten Kontexte, in denen die Interventionsschritte gesetzt werden, für gewöhnlich komplexer sind, als sie durch Strategien, Programme oder Konzepte gefasst werden können. Ein schwerwiegender Mangel besteht allerdings darin, dass diese Anpassungen beziehungsweise die Probleme, die zu stark normativ geprägte Ansätze in der Praxis mitunter verursachen, nicht ausreichend in die Gestaltung zukünftiger Programmvorhaben einfließen.

Dies ist zumeist dadurch zu erklären, dass die entsprechenden Evaluationen anhand vorgefertigter Kriterienkataloge durchgeführt werden, und somit nicht in der Lage sind, eine umfassende Wirkungsanalyse bereitzustellen. Der grundsätzlich richtige Schritt des verstärkten Einsatzes von (*Peace and*) *Conflict Impact Assessments* ist derzeit noch nicht in

dem Ausmaß verankert, wie es angesichts der recht umfangreichen Praxis der europäischen Geberlandschaft im sicherheitspolitischen Sektor der EZA eigentlich notwendig wäre. Dies mag zum Teil auf die immer noch dominierende Sichtweise zurückzuführen sein, dass der Anteil der finanziellen ODA-Ressourcen, die nicht unmittelbar im Partnerland in konkrete Programme oder Projekte umgesetzt werden, möglichst gering zu halten ist. Obgleich dieses Denken moralisch verständlich ist, hat es dennoch gerade im Kontext laufender Konflikte, wo speziell mittel- und langfristige Wirkungen von Interventionen schwierig abzuschätzen sind, überwiegend negative Konsequenzen. Praxis um der Praxis Willen bietet hier keine Erfolg versprechende Perspektive.

Die dritte Frage konzentrierte sich auf die **Situation der Empfängerländer** und wie sich diese durch den neuen sicherheitspolitischen Fokus der EZA verändert hat. Auch an dieser Stelle ist zunächst darauf zu verweisen, dass die Wirkungen der betreffenden Programme zumeist relativ gering sind. Durch die derzeit im gesamteuropäischen Raum ungenügenden Frühwarnkapazitäten²⁵⁵ sind präventiv angelegte Programme die Ausnahme – gerade in solchen Fällen tendiert das Querschnittsthema Konflikt zu einem unter vielen zu mainstreamenden Bereichen zu werden, die „auch noch“ in die Programmentwicklung hineingepackt werden müssen und oft auch vom Partnerland als tendenziell unwillkommen wahrgenommen werden.²⁵⁶

Die beiden untersuchten Beispiele zeigen, dass die Empfängerländer auf Verhandlungsebene auf die neue Sicherheitskomponente, die ihnen von den Gebern nahe gelegt wird, sehr unterschiedlich reagieren können. Die kolumbianische Regierung zeigte sich den deutschen Bestrebungen gegenüber, Kolumbien als Pilotland für sicherheitspolitische EZA zu etablieren, zunächst sehr zurückhaltend. Die philippinische Regierung wiederum ist grundsätzlich an solchen Interventionen in Mindanao interessiert.

Diese unterschiedlichen Annäherungen an den Komplex resultieren aus spezifischen Interessenlagen, wie einer merklichen Strategie des kolumbianischen Staates, europäische EZA in Richtung sozialer Programme zu lenken, und die sicherheitspolitische Komponente primär über die US-Militärhilfe und USAID abzuwickeln, wohingegen Manila jeden Schritt

²⁵⁵ Diese ungenügenden Kapazitäten sind nicht unbedingt mangelndem Augenmerk auf die Frage von Frühwarnsystemen (EWS) geschuldet. Das Problem ist eher strukturell bedingt – es ist grundsätzlich schwierig, EWS in Bezug auf Konflikte effektiv nutzbar zu machen, da sowohl Indikatoren- als auch erfahrungs-/einschätzungsgesteuerte Ansätze angesichts der hohen sozialen Komplexität, die Konflikte auszeichnet, nur eingeschränkt wirksam sein können. Zugleich bleibt das Problem der Erfolgskontrolle, da erfolgreich verhinderte potenzielle Konflikte keine erfassbare Größe darstellen.

²⁵⁶ Keine Regierung sieht es gerne, wenn ihr Land durch Expertisen aus weltsystemischen Zentralstaaten als konfliktgefährdet eingestuft wird.

willkommen heißt, der potenziell dazu dient, eigene (speziell finanzielle) Verantwortlichkeiten gegenüber den Konfliktregionen in Mindanao auf grundsätzlich vertrauenswürdige internationale Akteure zu verteilen.

Generell ist in den meisten Fällen trotz der bilateralen (oder auch multilateralen) Einigungen auf Programmschienen zumeist eine signifikante Interessensdivergenz zwischen Geber- und Empfängerländern festzustellen, die sich auf strategischer Ebene auftut. Rückbezogen auf das Schema von Stein Rokkan kann eine Tendenz beobachtet werden, nach der sich die Geber in ihren Programmen und Projekten vor allem auf die Phasen III und IV eines staatlichen Integrationsprozesses (Partizipation und Umverteilung oder, allgemeiner formuliert, die soziale Ebene) konzentrieren wollen, während das Interesse vieler Empfängerstaaten auf die Phasen I und II (Penetration und Standardisierung) fokussiert.

Dies ergibt sich einerseits aus der gegebenen Situation, in der europäische EZA wie gezeigt oftmals mit Modellvorstellungen von Gesellschaft und politischer Repräsentation agiert, die der sozialen Realität nicht entsprechen. Damit fungieren Programme, die auf politische Teilhabe oder soziale Problemstellungen im Kontext von Konflikten fokussieren, oftmals auch im Sinne der Penetration der peripheren Peripherie durch (semi-)periphere Zentren, ein Umstand, der eine taktische Einigung im Verhandlungsprozess über die Implementation dieser Programme zwischen den Gebern und den Counterparts in den Empfängerländern zumeist überhaupt erst ermöglicht. Andererseits ist dieser Vorgang zeitweise durch periphere Eliten klar intendiert, in dem Sinne, dass der (oder, mit Bezug auf William Robinsons Analyse peripherer Polyarchie, *ihr*) Staat als Vehikel zur Penetration der herrschenden Cliques, also zur schlichten Absicherung eigener Machtpositionen, verwendet wird.

Dies verdeutlicht das Problem, Partnerländer, die aktiv in bewaffnete Konflikte involviert sind, im „*driver seat*“ entwicklungspolitischer Kooperation zu akzeptieren – wenngleich es auf der anderen Seite genauso wenig akzeptabel ist, als Geber eigene Interessenslagen (gerade im Sinne politischer Interessen) im Konfliktverlauf durchzusetzen. Eine solche Vorgangsweise ist beim Einsatz ziviler Mittel ebenso wenig wünschenswert wie sie es beim Einsatz militärischer Mittel ist. Ein Ausweg aus diesem Teufelskreis ist nicht einfach, gerade weil sich bilaterale Geber in einer politisch anderen Situation befinden als NGOs, die oftmals unter einer weitgehenden Vermeidung staatlicher Instanzen agieren können.

Dennoch sollte als Grundmaxime gelten, dass unter Beachtung des „*do no harm*“-Prinzips, also unter möglichst striktem Ausschluss einer Einflussnahme auf den Konfliktverlauf, die Bedürfnisse jener konkreten Partner auf lokaler Ebene zur primären Maxime des Handelns zu machen, denen entsprechendes Friedenspotenzial zugeschrieben wird, das durch eine

zivile Intervention gestärkt werden könnte. Eine solche Vorgangsweise birgt allerdings, neben dem Risiko, dass solche Interventionen oft im Widerspruch zu den Interessen des Partnerlandes stehen und damit schwierig umzusetzen sind, eine zweite Schwierigkeit.

Die gesellschaftlichen Konfigurationen, mit denen sich die Geber konfrontiert sehen, entsprechen zumeist nicht einem Bild von sozialer Gesellschaft, wie sie in westlichen Ländern als „gerecht“ identifiziert wird. So stehen die Intervenierenden mitunter vor Situationen, in denen unterschiedliche Querschnittsthemen, die in jedem Projekt Berücksichtigung zu finden haben, einander unmittelbar widersprechen – in der sozialen Realität können auch patriarchal oder vollständig undemokratisch geprägte soziale Konfigurationen das Potenzial in sich tragen, laufende bewaffnete Konflikte abzuschwächen oder gar zu friedlichen Lösungen beizutragen. In solchen Widersprüchen, die meistens in Konzeption, Praxis und Evaluation ausgeblendet werden, gibt es keinen Königsweg – wenngleich es dem Bild einer tatsächlich konfliktsensiblen Entwicklungspolitik eher entsprechen würde, sich dem Drang nach „social engineering“, dem Entwicklungspolitik in ihrer historischen Entwicklung viel zu oft nachgegeben hat, zu enthalten.

Die letzte Frage zielte schließlich auf das grundsätzliche Potenzial der **Einbindung der Entwicklungspolitik in ein strategisches Sicherheitskonzept**, speziell als zivile, präventiv agierende Alternative zu militärischen Strategien. Angesichts der verschiedenen angeführten Faktoren, die einer effektiven Umsetzung entgegenstehen, ist diese Frage derzeit schwierig zu beantworten. Ohne eine politische Kohärenz der EU, die in der Lage ist, in verschiedenen Bereichen (von Waffenexporten in laufende Konflikte über fragwürdige politische Partnerschaften bis hin zur Formulierung gemeinsamer strategischer Bestimmungen, die auch praxiswirksam werden) zumindest in einem sehr weit gefassten Rahmen im Sinne einheitlicher Interessenslagen zu agieren, wird auch der verhältnismäßig kleine Bereich entwicklungspolitischer Interventionen mit den Zielsetzungen von Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedensentwicklung nur äußerst beschränkte Wirksamkeit entfalten können. Vor diesem Hintergrund gerät die Einbindung von Entwicklungspolitik in integrative Sicherheitskonzepte eher zur taktischen Fragestellung, die hauptsächlich propagandistische Wirkung (*innerhalb* der EU) zu entfalten in der Lage ist.

Neben der Kohärenz bleibt auch die Abklärung dessen, was nun ein originär entwicklungspolitischer Beitrag sein könne, ein problematisches Feld. Die Praxis der untersuchten Geber zeigt, dass darüber keine einheitlichen Vorstellungen existieren und dass die politische Steuerungsebene eher dazu tendiert, solchen Fragen auszuweichen als konkrete Richtlinien zu erarbeiten. Die aufgezeigten Wege (von der tendenziellen Eingliederung in militärisch

dominierte Gesamtstrategien in Großbritannien über beständig schwelende Friktionen zwischen den beteiligten Ressorts in Deutschland zur generellen Vermeidung der Problemstellung in Österreich) zeigen jedenfalls keine produktiven Lösungsansätze auf.

Stattdessen zeigt sich eine zunehmende Orientierung an normativ geprägten Leitkonzepten – insbesondere State- und Nation-building, oder negativ formuliert, an der als Ausgangsproblem identifizierten Vorstellung von fragiler Staatlichkeit –, die der notwendigen Flexibilität der einzusetzenden Mittel tendenziell entgegenstehen. Erst wenn die Geberagenturen auch auf strategischer Ebene erkennen, dass das Feld von einer Komplexität geprägt ist, wo es weder Garantien auf die Wirksamkeit von konkreten Methoden und Instrumenten noch Möglichkeiten zur Umsetzung als allgemein gültig angenommener strategischer Maximen gibt, kann sich das Potenzial dieses neuen entwicklungspolitischen Sektors überhaupt erst zu entfalten beginnen.

Vor diesem Hintergrund muss die im Titel der Studie formulierte Frage, ob die europäische Entwicklungspolitik derzeit in der Lage ist, eine Erfolg versprechende Alternative zum federführend von den USA geprägten „War on Terrorism“ zu bieten, mit Nein beantwortet werden.²⁵⁷

Damit der Ansatz perspektivisch tatsächlich zu einer solchen Alternative werden könnte, bräuchte es auf drei Ebenen wesentliche qualitative Weiterentwicklungen:

Erstens wäre der Ausbau der Kapazitäten im Bereich der Konfliktstudien und der Konfliktanalyse zu nennen. Der gegenwärtige Trend hin zu kurzfristig angelegten Studien, die noch dazu vorzugsweise als *desk studies* umgesetzt werden, ist in Hinblick auf die Wirksamkeit darauf basierender Maßnahmen in der komplexen Situation bewaffneter Konflikte schlichtweg fatal. Es benötigt eine interdisziplinäre Orientierung der Forschung, die in der Lage ist, verschiedene Stränge der Sozial-, Kultur- und Geschichts- und Wirtschaftswissenschaften in enger Kooperation mit regionalen und lokalen ExpertInnen in kollektiven Arbeitsprozessen zu bündeln. Zumindest in Ansätzen ist solchen Vorgangsweisen auch in spezifisch ausgerichteten Conflict Impact Assessments und Evaluationen Rechnung zu tragen. Evaluationen, die sich einzig auf eine Bewertung von Projektumsetzungen entlang vorher definierter Kriterienkataloge konzentrieren, sind in diesem Sektor – ebenso wie in den meisten anderen entwicklungspolitischen Bereichen – weitgehend wertlos.

²⁵⁷ Diese Aussage soll jedoch keinesfalls suggerieren, dass wir den „War on Terrorism“ für potenziell „erfolgreich“ halten würden.

Zweitens benötigt es weitere Forschung, die sich mit der entwicklungspolitischen Interventionspraxis selbst vertiefend auseinandersetzt, um damit Entscheidungsgrundlagen für die notwendigen politischen Richtlinien bereitzustellen. Nach wie vor ist über den Ablauf und die spezifischen Wirkungen von EZA etwa in Regionen, wo parallel militärisch interveniert wird, wenig bekannt. Auch der innerinstitutionelle Bereich der Beziehungen zwischen den beteiligten Ressorts in den Geberländern wird zwar mitunter deskriptiv beklagt, allerdings kaum analytisch aufgearbeitet.

Darauf aufbauend bedarf es drittens klarer politischer Orientierungen, die der Entwicklungspolitik einen originären Handlungsbereich zuweist, ohne sie allerdings zu überheben. Die ersten Erfahrungen mit sicherheitspolitisch relevanten Interventionen der EZA bestätigten dabei die sich wiederholenden negativen Erfahrungen mit entwicklungspolitischen Großprojekten.²⁵⁸ Groß angelegte Konzepte, Strategien und Programmlinien scheitern zumeist schon in der Phase der Implementierung, eine langfristige Umsetzbarkeit im Sinne der beabsichtigten Wirkungen ist faktisch ausgeschlossen.

Es empfiehlt sich also ein Bekenntnis zu einer Flexibilität der eingesetzten Mittel in Hinblick auf eine regionale und lokale Wirksamkeit, die eine Spannbreite kleinster Zielsetzungen (wie etwa im grundsätzlich erfolgreichen Beispiel des deutschen ZFD) bis hin zu entwicklungspolitischen Unterstützungsmaßnahmen laufender Friedensprozesse einnehmen kann.²⁵⁹ Im Mittelpunkt sollte die Stärkung lokaler vorfindbarer Friedenspotenziale stehen, die, auch wenn sie im Widerspruch zu idealtypischen Vorstellungen der Intervenierenden stehen, den produktivsten Ansatzpunkt versprechen.

²⁵⁸ Ein solcher Prozess war beispielsweise die Umorientierung der EZA im landwirtschaftlichen Bereich von der Grünen Revolution auf die integrierte ländliche Entwicklung.

²⁵⁹ Als positives Beispiel kann das Peace Monitoring Program in Mindanao angesehen werden, wo internationale außenpolitische Bemühungen Hand in Hand mit *capacity-building* in der lokalen Bevölkerung gehen und auch die humanitäre Hilfe über MERN (vgl. Philippinen-Kapitel) nötigenfalls sofort eingesetzt werden kann.

Literaturverzeichnis

Primärdokumente

- Annan, Kofi. 1998. *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, Secretary General's Report to the United Nations Security Council, 16 April 1998. New York: United Nations.
- . 2001. *Prevention of armed conflict*, Report of the Secretary-General no. A/55/985 - S/2001/574. New York: United Nations.
- Austin, Greg, Emery Brusset, Malcolm Chalmers, and Juliet Pierce, Principal Authors. 2004. *Evaluation of the Conflict Prevention Pools. Synthesis Report*, DFID Evaluation Report no. EV 647. London: DFID.
- Austrian Development Agency (ADA). 2005. *Geschäftsbericht 2004*. Wien: ADA.
- Auswärtiges Amt. 2002. *Aufgaben der deutschen Außenpolitik am Beginn des 21. Jahrhunderts. Südostasien sowie Australien, Neuseeland und Pazifische Inseln*. Berlin: Auswärtiges Amt.
- . 2005. *Ein Jahr Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung*. Berlin: Auswärtiges Amt.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 no. A/47/277 - S/24111. New York: United Nations.
- Brahimi, Lakhdar, Chairman of the Panel on United Nations Peace Operations. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. Tech. Rept. no. A/55/305 - S/2000/809. New York: United Nations.
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BMAA). 2000. *Drei-Jahres-Programm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2001 bis 2003*, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Sektion VII - Entwicklungszusammenarbeit. Wien: BMAA.
- . 2003a. *Österreichische Entwicklungszusammenarbeit. Jahresbericht 2002*, Sektion Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Wien: BMAA.
- . 2003b. *Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2004 bis 2006*, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Sektion VII - Entwicklungszusammenarbeit. Wien: BMAA.
- . 2004a. *Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Jahresbericht 2003*. Wien: BMAA.
- . 2004b. *Außenpolitischer Bericht 2003. Jahrbuch der Österreichischen Außenpolitik*. Wien: BMAA.
- . 2005. *Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2005 bis 2007, Fortschreibung 2005*, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Sektion VII - Entwicklungszusammenarbeit. Wien: BMAA.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). 1999. *„Ziviler Friedensdienst - Ein neues Element der Entwicklungszusammenarbeit*

- (Rahmenkonzept).“ In *Ziviler Friedensdienst. Fachleute für den Frieden. Idee - Erfahrungen - Ziele*, edited by Tilman Evers, 358-60. Opladen: Leske + Budrich.
- 2001. *Die Herausforderungen des Terrorismus - Konsequenzen für die Entwicklungspolitik. Ergebnisse einer Dialogveranstaltung mit dem entwicklungs- und friedenspolitischen Umfeld des BMZ*, BMZ-Spezial no. 031 / Oktober 2001. Bonn: BMZ.
 - 2002a. *Entwicklungspolitik als Baustein globaler Struktur- und Friedenspolitik*, BMZ-Spezial no. 042 / April 2002, edited by Christina Popovic. Bonn: BMZ.
 - 2002b. *Good Governance*, BMZ-Spezial no. 044 / Juni 2002, edited by Christina Popovic. Bonn: BMZ.
 - 2003a. *Jahresbericht Entwicklungspolitik 2002*. Bonn: BMZ.
 - , Referat „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit.“ 2003b. *Recht - Demokratie - Frieden. Politik für Entwicklung*, edited by Christian Wilmsen. Berlin, Bonn: BMZ.
 - 2004a. *Jahresbericht Entwicklungspolitik 2003*. Bonn: BMZ.
 - 2004b. *On development-based and military responses to new security challenges. A BMZ discussion paper*, BMZ Discourse no. 002. Bonn: BMZ.
 - 2004c. *Ziviler Friedensdienst*, BMZ-Spezial no. 104 / Juli 2004. Bonn: BMZ.
 - 2005a. *Strategy for Peace-building. Sector strategy for crisis prevention, conflict transformation and peace-building in German development cooperation*. Bonn: BMZ.
 - 2005b. *Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik. Unterstützung politischer Reformprozesse und Beteiligung der Bevölkerung. Ein Positionspapier des BMZ*, BMZ-Spezial no. 124 / Juni 2005. Bonn: BMZ.
- Bundesregierung. 2000. *Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*, Gesamtkonzept der Bundesregierung. Berlin: Bundesregierung.
- 2004. *Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*, Aktionsplan. Berlin: Bundesregierung.
- Council of the European Union. 1997. *Conflict Prevention and Resolution in Africa*, Common Position of 2 June 1997 no. L153, 11/06/1997 P. 0001 - 0002. Brussels: European Union.
- 1998. *The Role of Development Cooperation in Strengthening Peace-Building, Conflict Prevention and Resolution*, Council Conclusions 1998. Brussels: European Union.
 - 2001. *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, adopted by the General Affairs Council and endorsed by European Council at Göteborg. Gothenburg: European Union.
- Council on Foreign Relations. 2004. *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*. Washington DC: Council on Foreign Relations Press.
- Department for International Development (DFID). 2000. *Conflict Reduction and Humanitarian Assistance*. Policy Paper. London: DFID.
- 2001. *Making government work for poor people. Building state capability*, Strategies for achieving the international development targets. London: DFID.
 - 2002a. *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*. London: DFID.
 - 2002b. *Safety, Security and Accessible Justice. Putting policy into practice*. London: DFID.
 - 2002c. *Understanding and Supporting Security Sector Reform*. London: DFID.

- . 2004a. *Non-state Justice and Security Systems*, DFID Briefing no. May 2004. London: DFID.
 - . 2004b. *UK Policy and Strategic Priorities on Small Arms and Light Weapons 2004-2006*. London: DFID.
 - . 2005a. *Fighting poverty to build a safer world. A strategy for security and development*. London: DFID.
 - . 2005b. *Why we need to work more effectively in fragile states*. London: DFID.
- Department for International Development (DFID), Foreign & Commonwealth Office London, and Ministry of Defence. 2001. *The Causes of Conflict in Sub-Saharan Africa. Framework Document*. London: DFID.
- . 2003. *The Global Conflict Prevention Pool. A joint UK Government approach to reducing conflict*. London: DFID.
 - . 2004. *The Africa Conflict Prevention Pool - An Information Document. A Joint UK Government Approach to Preventing and Reducing Conflict in Sub-Saharan Africa*. London: DFID.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). 2003a. *Friedensentwicklung und Krisenprävention in Kolumbien. Studie zur zukünftigen Gestaltung des EZ-Länderprogramms*, edited by Uwe Kievelitz. Eschborn: GTZ.
- . 2003b. *A Lasting Commitment to Peace and Development in Mindanao - The German/GTZ's Approach*, GTZ Office Manila. Manila: GTZ.
 - . 2004a. *Die Begriffswelt der GTZ*. Eschborn: GTZ.
 - . 2004b. *Development-oriented Drug Control. Policy, Strategy, Experience, Intersectoral Solutions*. Eschborn: GTZ.
 - . 2004c. *Education and Conflict. The role of education in the creation, prevention and resolution of societal crises - Consequences for development cooperation*, edited by Klaus Seitz. Eschborn: GTZ.
 - . 2004d. *La GTZ en Colombia*. Bogotá: GTZ.
 - . 2004e. *Promoting good governance in post-conflict societies*, Discussion Paper. Eschborn: GTZ.
 - . 2005. *Security - A Key to Sustainable Development. Introducing the GTZ Sector Project on Reform of the Security Sector (SSR)*. Eschborn: GTZ.
- Development Assistance Committee (DAC). 1995. *Participatory Development and Good Governance*, Development Co-Operation Guidelines Series. Paris: OECD.
- . 1999. *Development Co-operation Review. Austria*, DAC Peer Review. Paris: OECD.
 - . 2001a. *Helping Prevent Violent Conflict*, The DAC Guidelines. Paris: OECD.
 - . 2001b. *DAC Peer Review: United Kingdom*, OECD. Paris: OECD.
 - . 2003. *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Entry Points for Action*, DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OECD.
 - . 2004. *DAC Peer Review: Austria*, OECD. Paris: OECD.
 - . 2005a. *Security System Reform and Governance*, DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OECD.
 - . 2005b. *Reporting Directives for the Creditor Reporting System – Addendum 2. Annex 5. Reporting on the Purpose of Aid*. DCD/DAC(2002)21/ADD2. Paris: OECD.

- DEZA. 2003. *Friedensentwicklung, DEZA Leitlinien*, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA. Bern: Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA.
- European Commission. 1996. *The EU and the issue of conflicts in Africa: peace-building, conflict prevention and beyond*, Communication from the Commission to the Council no. SEC(96) 332. Brussels: European Commission.
- 1999. *Co-operation with ACP Countries Involved in Armed Conflicts*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament no. COM(1999) 240 final. Brussels: European Commission.
 - 2001a. *Conflict Prevention*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament no. COM(2001) 211 final. Brussels: European Commission.
 - 2001b. *The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament no. COM(2001) 252 final. Brussels: European Commission.
 - 2001c. *Report on the Implementation of the European Initiative for Democracy and Human Rights in 2000*, Commission Staff Working Document no. SEC(2001) 801. Brussels: European Commission.
 - 2001d. *Colombia 2001-2006*, Country Strategy Paper. Brussels: European Commission.
 - 2002a. *The EC-Philippines Country Strategy Paper 2002-2006*, Country Strategy Paper no. IP/02/378. Brussels: European Commission.
 - 2002b. *Latin America Regional Strategy Document. 2002-2006 programming*, Regional Strategy Paper no. IP/02/598. Brussels: European Commission.
 - 2003a. *Governance and Development*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee no. COM(2003) 615 final. Brussels: European Commission.
 - 2003b. *A new partnership with South East Asia*, Communication from the Commission no. COM(2003) 399/4. Brussels: European Commission.
 - 2004a. *Implementation of the Commission Communication on the EU's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries (COM (2001) 252 final)*, Commission Staff Working Document no. SEC(2004) 1041. Brussels: European Commission.
 - 2004b. *Annual Report 2004 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance*. Brussels: European Communities.
 - 2005a. *Annual Report 2005 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2004*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament no. COM(2005) 292. Brussels: European Commission.
 - 2005b. *Colombia. Programme Review June 2005*, EuropeAid Co-operation Office no. Country Briefing. Brussels: European Commission.
 - 2005c. *Draft Handbook on promoting Good Governance in EC Development and Co-operation*, EuropeAid Co-operation Office no. J54-07/20. Brussels: European Commission.
 - 2005d. *Report on the Public Consultation on the Future of EU Development Policy, Development Policy and Sectoral Issues*. Brussels: European Commission.
- European Parliament. 2001. *Resolution on Plan Colombia & support for the peace process in Colombia*, 01-02-2001. Brussels.

- European Union. 2003. *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, approved by the European Council on 12 December 2003, edited by Javier Solana. Brussels: European Union.
- . 2004. *On the occasion of the formal start of talks between the Government of Colombia and the AUC paramilitary groups*, Declaration by the Presidency on behalf of the European Union no. 10167/04 (Presse 194). Brussels: European Union.
- Expertenentwurf. 2001. *Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. Analyse-Teil*. Wien, <http://www.bka.gv.at/bka/service/publikationen/sicherheit/sicherheit.pdf>, 16-3-2005.
- Ferrero-Waldner, Benita. 2004. „Schutz der menschlichen Sicherheit.“ *Weltnachrichten*, 2004, no. 1.
- Fundación Cultura Democrática et al. 2003. *Vida, dignidad y territorio: Comunidades de paz y zonas humanitarias en Urabá y Atrato. Una experiencia de resistencia civil a la guerra. Memoria del seminario taller con comunidades en riesgo – compilación de documentos*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática.
- Growth with Equity in Mindanao Program (GEM). 2003. *Phase 1 Completion Report. October 1995 to September 2002*, edited by Charles Feibel. Davao City: GEM.
- Hübner-Schmid, Katharina, and Rainer Huhle. 2003. *Friedensentwicklung und Krisenprävention in Kolumbien: Studie zur Gestaltung des künftigen EZ Länderprogramms*. Eschborn: GTZ.
- Kievelitz, Uwe, and Eva Schrottshammer. 2005. *Dezentralisierung und Konflikte. Handreichung*, Sektorberatungsvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Eschborn: GTZ.
- Lund, Michael, Andreas Mehler, Luc van de Goor, and Céline Moyroud, Principal Contributors. 2001. *Conflict Prevention and Peace-building: A Practical Guide*. CD-Rom. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Conflict Prevention Network (SWP-CPN).
- Mair, Dominique, and Konstantin Huber. 2004. „Konfliktprävention: Basis schaffen für den Frieden.“ *Weltnachrichten*, 2004, no. 1.
- Ministry of Defence. 2005. *Africa Conflict Prevention Pool. The UK Sub-Saharan Strategy for Conflict Prevention*. London: Ministry of Defence.
- Paisajoven. 1998. *Viviendo la concertación. Lecciones aprendidas*. Medellín: Paisajoven.
- Plassnik, Ursula. 2004. „Entwicklungszusammenarbeit als wichtiger Beitrag zur globalen Sicherheit.“ *Weltnachrichten*, 2004, no. 4.
- Prodi, Romano. 2003. „Looking Ahead in Transatlantic Relations.“ Speech held at Rayburn House with German Marshall Fund of the United States, Washington, 24 June 2003.
- Programa Paz y Reconciliación. 2004. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Secretary of State for International Development. 1997. *Eliminating World Poverty. A Challenge for the 21st Century. White Paper on International Development*. Presented to Parliament by Command of Her Majesty, London, November 1997
- Secretary of State for International Development. 2000. *Eliminating World Poverty. Making Globalisation Work for the Poor. White Paper on International Development*. Presented to Parliament by Command of Her Majesty, London, December 2000
- U.S. Agency for International Development (USAID). 2001. *Elections and Conflict: An Issues Paper*, edited by Michele Schimpp and Aud Frances McKernan. Washington, D.C.: USAID.

- , Office of Transition Initiatives. 2001. *Guide to Program Options in Conflict-Prone Settings*. Washington, D.C.: USAID.
- , 2002. *Foreign Aid in the National Interest. Promoting Freedom, Security, and Opportunity*, edited by Susan Merrill. Washington, D.C.: USAID.
- , Office of Private and Voluntary Cooperation. 2003. *Operating in Conflict. Current Practices in the Development Community*, edited by Caitlin Davitt. Washington, D.C.: USAID.
- , Bureau for Policy and Program Coordination. 2004. *U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*, White Paper. Washington, D.C.: USAID.
- , 2005a. *Complete USAID/Colombia Program*. Washington, D.C.: USAID.
- , 2005b. *Complete USAID/Philippines Program*. Washington, D.C.: USAID.
- , 2005c. *Conducting a Conflict Assessment. A Framework for Strategy and Program Development*. Washington, D.C.: USAID.
- , 2005d. *Fragile States Strategy*. Washington, D.C.: USAID.
- U.S. Agency for International Development (USAID), and Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2001. „The Role of Foreign Assistance in Conflict Prevention.“ Conference Report. Washington, D.C.: USAID.
- U.S. Department of State, and U.S. Agency for International Development (USAID). 2003. *Strategic Plan, Fiscal Years 2004-2009. Security, Democracy, Prosperity*. Washington, D.C.: Department of State/USAID Publication.
- UNDP. 1994. *Human Development Report 1994. New dimensions of human security*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- , 2002. *Human Development Report 2002. Deepening democracy in a fragmented world*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- , 2003a. *El conflicto, callejón con salida*, Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia, edited by Marcela Giraldo. Bogotá: UNDP.
- , 2003b. *Human Development Report 2003. Millenium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- , 2005. *Human Development Report 2005. International cooperation at a crossroads. Aid, trade and security in an unequal world*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- United Nations Security Council. 2000. *On women and peace and security*, Resolution 1325 (2000) Adopted by the Security Council at its 4213th meeting, on 31 October 2000 no. S/RES/1325 (2000). New York: United Nations.
- Wieczorek-Zeul, Heidmarie. 1999. „Security Aspects of Development Cooperation.“ *Development and Cooperation*, 1999, no. 6: 9-12.
- , 2000. „Entwicklungspolitik ist Friedenspolitik. Neue Herausforderungen für Frieden und Entwicklung auf dem Weg ins 21. Jahrhundert.“ In *Entwicklung und Frieden im Zeichen der Globalisierung*, edited by Franz Nuscheler, 131-43. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- , 2002. „Entwicklungspolitik nach dem 11. September. Ein umfassender friedens- und sicherheitspolitischer Ansatz.“ *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 43, no. 1: 8-10.
- , 2004. „'Es darf keine Vermischung der Finanzen geben.' Interview mit Entwicklungsministerin Heidmarie Wieczorek-Zeul.“ *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 45, no. 4: 144-47.

- World Bank. 1983. *World Development Report 1983. World Economic Recession and Prospects for Recovery; Management in Development; World Development Indicators*. Washington, D.C.: The World Bank.
- . 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study*. Washington, D.C.: The World Bank.
- . 1997. *World Development Report 1997. The State in a Changing World*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- . 1999. *Violence in Colombia. Building Sustainable Peace and Social Capital*, World Bank country study, edited by Caroline Moser. Washington, D.C.: The World Bank.
- , East Asia and Pacific Region. 2003. „Environment and Social Development Unit.“ In *Social Assessment of Conflict-Affected Areas in Mindanao*, Philippines Post Conflict Series no. 1, edited by Mary Judd. Manila: The World Bank.

Sekundärmaterialien

- Ackermann, Alice. 2003. „The Idea and Practice of Conflict Prevention.“ *Journal of Peace Research*, 40, no. 3: 339-47.
- Adam, Markus. 2000. „Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN. Die EZ wird politischer.“ *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg.41/2000, no. 10: 272-74.
- Addison, Tony, and S. Mansoob Murshed. 2002. „Credibility and Reputation in Peacemaking.“ *Journal of Peace Research*, 39, no. 4: 487-501.
- Aldaba, Fernando, Paula Antezana, Mariano Valderrama, and Alan Fowler. 2000. „NGO strategies beyond aid: perspectives from Central and South America and the Philippines.“ *Third World Quarterly*, 21, no. 4: 669-83.
- Altmann, Jörn. 2000. „Dezentralisierung, Demokratie und Verwaltung. Zu hohe Erwartungen an einen langfristigen Prozess.“ *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg.41/2000, no. 10: 275-77.
- Andersen, Uwe. 2004. „Entwicklungspolitik/-hilfe.“ In *Handwörterbuch Internationale Politik*, edited by Wichard Woyke, 85-95. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Anderson, Benedict. 1998a. *Spectre of Comparisons. Nationalism, Southeast Asia, and the World*. London, New York: Verso.
- . 1998b [1983]. *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*. Berlin: Ullstein.
- Anderson, Lisa. 2004. „Antiquated before they can ossify: States that fail before they form.“ *Journal of International Affairs*, 58, Fall 2004, no. 1: 1-16.
- Anderson, Mary B. 1999. *Do no harm. How aid can support peace - or war*. Boulder, Col., London: Lynne Rienner Publishers.
- Anderson, Mary B., and Angelika Spelten. 2000. *Conflict Transformation. How International Assistance Can Contribute*. Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden, no. 15. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Anderson, Mary B., and Peter J. Woodrow. 1998 [1989]. *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder, Col., London: Lynne Rienner Publishers.

- Angela [anonymised comp.]. 2002. *Somos tierra de esta tierra: Memorias de una resistencia civil*. Bogotá: CAVIDA.
- Appadurai, Arjun. 2003. „Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy.“ In *Theorizing Diaspora*, edited by Jana Evans Braziel and Anita Mannur, 25-48. Malden, Oxford, Melbourne, Berlin: Blackwell Publishing.
- Atteslander, Peter, Ed. 1993. *Kulturelle Eigenentwicklung*. Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Austin, Alex, Martina Fischer, and Norbert Ropers, Eds. 2004. *Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baechler, Günther. 2004. „Conflict Transformation through State Reform.“ In *Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook*, edited by Alex Austin, Martina Fischer, and Norbert Ropers, 273-94. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Balibar, Etienne. 1990a. „Rassismus und Nationalismus.“ In *Rasse, Klasse, Nation. Ambivalente Identitäten*, edited by Etienne Balibar and Immanuel Wallerstein, 49-84. Hamburg, Berlin: Argument Verlag.
- . 1990b. „Die Nation-Form: Geschichte und Ideologie.“ In *Rasse, Klasse, Nation. Ambivalente Identitäten*, edited by Etienne Balibar and Immanuel Wallerstein, 107-30. Hamburg, Berlin: Argument Verlag.
- Ball, Nicole. 2002. „Wiederaufbau kriegszerrütteter Gesellschaften: Welchen Beitrag können externe Akteure leisten?“ In *Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung*, edited by Tobias Debiel, 66-96. Bonn: Dietz.
- , Principal Authors. 2004. *The Security Sector Reform Strategy. Evaluation of the Conflict Prevention Pools, Thematic Case Study 1*, DFID Evaluation Report no. EV 647. London: DFID.
- Ball, Nicole, and Tammy Halevy. 1996. *Making Peace Work: The Role of the International Development Community*. Policy Essay, vol. 18. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Ballentine, Karen, and Jake Sherman, Eds. 2003. *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed & Grievance*. Edited by Karen Ballentine and Jake Sherman. A Project of the International Peace Academy. Boulder, Col., London: Lynne Rienner Publishers.
- Banton, Michael. 2000. „Ethnic Conflict.“ *Sociology*, 34, no. 3: 481-98.
- Barder, Owen. 2005. „Reforming Development Assistance. Lessons from the UK Experience.“ Center for Global Development, Working Paper Number 70, Oct. 2005
- Beeson, Mark. 2003. „Sovereignty under siege: globalisation and the state in Southeast Asia.“ *Third World Quarterly*, 24, no. 2: 357-74.
- Benkler, Monika. 2000. „Entwicklung in Sicherheit. Stand der internationalen Debatte über zivile Krisenprävention und Konfliktverarbeitung.“ *Akzente*, 2000, no. 4: 32-33.
- Berdal, Mats, and David M. Malone, Eds. 2000. *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil War*. Edited by Mats Berdal and David M. Malone. A Project of the International Peace Academy. Boulder, Col., London: Lynne Rienner Publishers.
- Bhatia, Michael V. 2005. „Fighting words: naming terrorists, bandits, rebels and other violent actors.“ *Third World Quarterly*, 26, no. 1: 5-22.
- Biekart, Kees, Claire Mainguy, Andrew Mold, and S. Mansoob Murshed, Eds. 2005. „Insecurity and Development: Regional Issues and Policies for an Interdependent

- World.“ Special issue of *European Journal of Development Research*, 17, no. 3, September 2005. Routledge.
- Bigdon, Christine, and Benedikt Korf. 2004. „The Role of Development Aid in Conflict Transformation: Facilitating Empowerment Processes and Community Building.“ In *Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook*, edited by Alex Austin, Martina Fischer, and Norbert Ropers, 341-70. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bilgin, Pinar, and Adam David Morton. 2002. „Historicising representations of 'failed states': beyond the cold-war annexation of the social science?“ *Third World Quarterly*, 23, no. 1: 55-80.
- Bodemer, Klaus. 2000. „Lateinamerika und Europa.“ In *Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation?* edited by Sabine Kurtenbach, Klaus Bodemer, and Detlef Nolte, 58-65. Opladen: Leske + Budrich.
- Boeckh, Andreas. 1993. „Entwicklungstheorien: Eine Rückschau.“ In *Handbuch der Dritten Welt 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien*, edited by Dieter Nohlen and Franz Nuscheler, 110-30. Bonn: Dietz.
- . 2003. „Vergleichende Analyse peripherer Gesellschaften, oder: die Auflösung der Peripherie.“ In *Vergleichende Politikwissenschaft*, edited by Dirk Berg-Schlosser and Ferdinand Müller-Rommel, 277-96. Opladen: Leske + Budrich.
- Bohnet, Michael. 2001. „Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert. Potenziale und Handlungsoptionen.“ *Epd-Entwicklungspolitik*, 2001, no. 20/21: 49-52.
- Boyce, James K. 2003. „Aid Conditionality as a Tool for Peacebuilding: Opportunities and Constraints.“ In *State Failure, Collapse and Reconstruction*, edited by Jennifer Milliken, 267-89. Malden, Oxford, Melbourne, Berlin: Blackwell Publishing.
- Böge, Volker, and Tobias Debiel. 2003. „Kriege und Konfliktbewältigung.“ In *Globale Trends 2004/2005. Fakten Analysen Prognosen*, edited by Stiftung Entwicklung und Frieden, 309-27. Frankfurt am Main: Fischer.
- Bøås, Morten, and Kathleen M. Jennings. 2005. „Insecurity and Development: The Rhetoric of the 'Failed State'.“ *European Journal of Development Research*, 17, no. 3: 385-95.
- Brock, Lothar. 1993. „Die Dritte Welt im internationalen System. Bedrohungsvorstellungen und Konfliktpotentiale im Nord-Süd-Verhältnis.“ In *Handbuch der Dritten Welt 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien*, edited by Dieter Nohlen and Franz Nuscheler, 446-66. Bonn: Dietz.
- . 2001. „Nation-Building - Prelude or Belated Solution to the Failing of States?“ Paper presented at the Failed States IV: Structures, Cases and Policies. Florence: Strategic Outreach Program of the U.S. Army War College; Office of International Programs, Purdue University.
- Brock, Lothar, Uta Ruppert, Ricardo Gómez, Elisabeth Mildeberger, Felix Klauda, and Heiko Körner, Eds. 2003. „Entwicklungszusammenarbeit als Friedenssicherung - Chancen und Grenzen.“ Gemeinsame Ringvorlesung von Johann Wolfgang Goethe-Universität, GTZ, KfW und SID - Frankfurt Chapter, ed. Lothar Brock, Uta Ruppert, Ricardo Gómez, Elisabeth Mildeberger, Felix Klauda, and Heiko Körner, 39p. Frankfurt.
- Brooks, Arthur C. 2002. „Does Civil Society Stop the Downward Spiral of Bad Government or Speed It Up?“ *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31, no. 1: 140-44.
- Brzoska, Michael. 2004. „'New Wars' Discourse in Germany.“ *Journal of Peace Research*, 41, no. 1: 107-17.

- Calließ, Jörg, Ed. 2003. *Zivile Konfliktbearbeitung im Schatten des Terrors*. Loccumer Protokolle, vol. 58/02. Rehburg-Loccum: Bertelsmann.
- Carment, David. 2003. „Assessing state failure: implications for theory and policy.“ *Third World Quarterly*, 24, no. 3: 407-27.
- Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- . 2003. „Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge.“ *Carnegie Endowment Working Papers*, 34.
- Chesterman, Simon. 2005. *State-Building and Human Development*, Occasional Paper. Human Development Report 2005. New York: UNDP.
- Clapham, Christopher. 2003. „The Challenge to the State in a Globalized World.“ In *State Failure, Collapse and Reconstruction*, edited by Jennifer Milliken, 25-44. Malden, Oxford, Melbourne, Berlin: Blackwell Publishing.
- . 2004. „The Global-Local Politics of State Decay.“ In *When States Fail. Causes and Consequences*, edited by Robert I. Rotberg, 77-93. Princeton, NJ, Oxford: Princeton University Press.
- Clements, Kevin. 2004. „Towards Conflict Transformation and a Just Peace.“ In *Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook*, edited by Alex Austin, Martina Fischer, and Norbert Ropers, 441-61. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Collier, Paul. 2000. „Rebellion as a Quasi-Criminal Activity.“ *Journal of Conflict Resolution*, 44, no. 6: 839-53.
- Collier, Paul, Lani Elliott, Havard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, and Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*. Washington, DC: IBRD/The World Bank and Oxford University Press.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler. 2001. *Greed and Grievance in Civil War*, The World Bank. New York: The World Bank.
- Collier, Paul, Anke Hoeffler, and Mans Söderbom. 2004. „On the Duration of Civil War.“ *Journal of Peace Research*, 41, no. 3: 253-73.
- Collier, Paul, and Nicholas Sambanis. 2002. „Understanding Civil War. A New Agenda.“ *Journal of Conflict Resolution*, 46, no. 1: 3-12.
- Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now*. New York: Commission on Human Security.
- Cooper, Neil. 2003. „State Collapse as Business: The Role of Conflict Trade and the Emerging Control Agenda.“ In *State Failure, Collapse and Reconstruction*, edited by Jennifer Milliken, 179-98. Malden, Oxford, Melbourne, Berlin: Blackwell Publishing.
- Crawford, Gordon. 2000. „Promoting Democratic Governance in the South.“ *European Journal of Development Research*, 12, no. 1: 23-57.
- Crush, Jonathan, Ed. 1995. *The Power of Development*. Edited by Jonathan Crush. London, New York: Routledge.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven, London: Yale University Press.
- Debiel, Tobias. 1995. „Von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft. Kosten des Krieges und Sozialökonomische Bedingungen der Friedenskonsolidierung.“ In *Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung.*, edited by Volker Matthies, 58-82. Bremen: Edition Temmen.

- , Ed. 2002. *Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung*. Edited by Tobias Debiel. Bonn: Dietz.
- Debiel, Tobias, and Martina Fischer. 2001. „Krisenprävention in einer gewaltträchtigen Welt. Was kann europäische und deutsche Entwicklungspolitik leisten?“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2001, no. B12.
- Debiel, Tobias, Martina Fischer, Volker Matthies, and Norbert Ropers. 1999. *Effektive Krisenprävention. Herausforderungen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik*. Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden, no. 12. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Debiel, Tobias, Stephan Klingebiel, Andreas Mehler, and Ulrich Schneckener. 2005. *Zwischen Ignorieren und Intervenieren. Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten*. Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden, no. 23. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Debiel, Tobias, and Franz Nuscheler, Eds. 1996. *Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Edited by Tobias Debiel and Franz Nuscheler. Bonn: Dietz.
- Dempsey, Gary T. 2002. „Old Folly in a New Disguise. Nation Building to Combat Terrorism.“ *Policy Analysis*, 429.
- Derichs, Claudia. 2004. „Die Nation gestalten - Ideologische Aspekte des Nation-Building.“ In *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* edited by Jochen Hippler, 69-85. Bonn: Dietz.
- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. 2001. *Methodische Orientierung für kurze und praxisnahe Forschungsprojekte in Entwicklungsländern. Ein Leitfaden für Länderarbeitsgruppen und Gutachter*, edited by Susanne Neubert. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Development Policy Forum, Ed. 2004. „International Policy Dialogue.“ In *Development Policy and the Armed Forces*. 14-15 September 2004. Berlin: InWEnt.
- Dietrich, Wolfgang. 1998. *Periphere Integration und Frieden im Weltsystem. Ostafrika, Zentralamerika und Südostasien im Vergleich*. Wien: Promedia.
- . 2004. „Zivilgesellschaft und Menschenwürde als Schlüsselbegriffe der Entwicklungspolitik.“ In *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*, edited by Karin Fischer, Irmi Maral-Hanak, Gerald Hödl, and Christof Parnreiter, 257-76. Wien: Mandelbaum.
- Dolzer, Hermann, Martin Dütting, Doris Galinski, Lutz R. Meyer, and Peter Rottländer. 1998. *Wirkungen und Nebenwirkungen. Ein Beitrag von Misereor zur Diskussion über Wirkungsverständnis und Wirkungserfassung in der Entwicklungszusammenarbeit*. Aachen: Misereor Vertriebsgesellschaft.
- Doornbos, Martin. 2003. „State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections.“ In *State Failure, Collapse and Reconstruction*, edited by Jennifer Milliken, 45-62. Malden, Oxford, Melbourne, Berlin: Blackwell Publishing.
- Dorussen, Han. 2005. „Governance, Development and State Building.“ *European Journal of Development Research*, 17, no. 3: 411-22.
- Dosch, Jörn. 2004. „Das Verhältnis der EU und der USA zur Region Südostasien.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2004, no. B21-22, 17. Mai: 7-14.
- Douma, P.S. 2003a. *The Origins of Contemporary Conflict. A Comparison of Violence in Three World Regions*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations, Clingendael.

- . 2003b. *The Political Economy of Internal Conflict. A Comparative Analysis of Angola, Colombia, Sierra Leone and Sri Lanka*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations, Clingendael.
- Duffield, Mark. 2000. „Globalization, Transborder Trade, and War Economies.“ In *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, edited by Mats Berdal and David M. Malone, 69-89. Boulder, Col., London: Lynne Rienner Publishers.
- . 2001. *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. London, New York: Zed Books.
- . 2002. „Reprising Durable Disorder: Network War and the Securitisation of Aid.“ In *Global Governance in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order*, edited by Björn Hettne and Bertil Odén, 74-105. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- . 2003. „Social Reconstruction and the Radicalization of Development: Aid as a Relation of Global Liberal Governance.“ In *State Failure, Collapse and Reconstruction*, edited by Jennifer Milliken, 291-312. Malden, Oxford, Melbourne, Berlin: Blackwell Publishing.
- . 2004. „Netzwerk-Kriege und neue sicherheitspolitische Dimensionen.“ In *Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*, edited by Sabine Kurtenbach and Peter Lock, 72-87. Bonn: Dietz.
- . 2005a. „Getting Savages to Fight Barbarians. Development, Security and the Colonial Present.“ *Conflict, Development and Security*, 5, no. 2: 141-59.
- . 2005b. „Human Security: Linking Development and Security in an Age of Terror.“ In *New Interfaces between Security and Development*. 11th EADI General Conference - „Insecurity and Development,“ Bonn.
- Dunne, Tim, and Nicholas J. Wheeler. 2004. „We the Peoples': Contending Discourses of Security in Human Rights Theory and Practice.“ *International Relations*, 18, no. 1: 9-23.
- Easterly, William. 2001. „Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?“ *Economic Development and Cultural Change*, 49, no. 4: 687-706.
- Ebata, Michi. 2003. *From the Discourse to the Ground: UNDP Activities in Conflict Prevention*. Bureau for Crisis Prevention and Recovery. New York: UNDP.
- Ehrke, Michael. 2002. „Zur politischen Ökonomie post-nationalstaatlicher Konflikte.“ *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2002, no. 3: 135-63.
- . 2004. „Die Ökonomie innerstaatlicher Kriege - eine Kritik der Weltbank-Analysen.“ In *Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*, edited by Sabine Kurtenbach and Peter Lock, 102-21. Bonn: Dietz.
- Elges, Reinhold. 2005. „International Statebuilding - Time to Reconsider.“ *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2005, no. 2: 177-89.
- Englert, Annette. 1999. „Die Rolle von Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit in der Krisenprävention.“ In *Krisenprävention: Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung*, edited by Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Schweizerische Friedensstiftung, and Institut für Konfliktlösung, 353-68. Chur, Zürich: Verlag Rüegger.
- Escobar, Arturo. 1995. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, Eds. 1999 [1985]. *Bringing the State Back In*. Edited by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Evers, Tilman, Ed. 2000. *Ziviler Friedensdienst. Fachleute für den Frieden. Idee - Erfahrungen - Ziele*. Opladen: Leske + Budrich.
- Fahrenhorst, Brigitte, Ed. 2000. *Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten*. Dokumentation einer Fachtagung in der TU Berlin vom 3.-5.12.1999. SID-Berlin-Berichte, vol. 11. Berlin: Society for International Development.
- Fahrenhorst, Brigitte, and Stefan Musto. 2002. „Krisenprävention als entwicklungspolitische Querschnittsaufgabe.“ In *Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe*, edited by Reinhard Mutz, 167-223. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Falk, Richard. 2002. „The Post-Westphalia Enigma.“ In *Global Governance in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order*, edited by Björn Hettne and Bertil Odén, 147-83. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Faust, Jörg, and Dirk Messner. 2004a. „Europe's New Security Strategy - Challenges for Development Policy.“ *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Papers*, Discussion Paper 3/2004.
- . 2004b. „Keine Sicherheit ohne pro-aktive Entwicklungspolitik.“ *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 45, no. 11: 408-11.
- Fearon, James D. 2004. „Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?“ *Journal of Peace Research*, 41, no. 3: 275-301.
- Ferdowsi, Mir A., and Volker Matthies. 2003a. „Kriege, Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung.“ In *Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften.*, edited by Mir A. Ferdowsi and Volker Matthies, 14-40. Bonn: Dietz.
- . 2003b. „Zentrale Problemdimensionen der Friedenskonsolidierung und ihre konstruktive Bearbeitung.“ In *Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften.*, edited by Mir A. Ferdowsi and Volker Matthies, 322-58. Bonn: Dietz.
- Ferguson, James. 1994 [1990]. *The Anti-Politics Machine. „Development,“ Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Ferguson, James, and Akhil Gupta. 2005 [2002]. „Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality.“ In *Anthropologies of Modernity. Foucault, Governmentality, and Life Politics*, edited by Jonathan Xavier Inda, 105-31. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell Publishing.
- Fischer, Karin, Irmi Maral-Hanak, Gerald Hödl, and Christof Parnreiter, Eds. 2004. *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*. Wien: Mandelbaum.
- Fischer, Martina. 1999. „'Krisenprävention' - Modebegriff oder friedenspolitische Notwendigkeit?“ In *Krisenprävention: Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung*, edited by Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Schweizerische Friedensstiftung, and Institut für Konfliktlösung, 47-76. Chur, Zürich: Verlag Rüegger.
- Francis, Diana. 2004. „Culture, Power Asymmetries and Gender in Conflict Transformation.“ In *Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook*, edited by Alex Austin, Martina Fischer, and Norbert Ropers, 91-107. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fukuyama, Francis. 1989. „The End of History?“ *The National Interest*, Summer 1989: 3-18.
- . 2004. *Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik*. Berlin: Propyläen.

- Fuster, Thomas. 1998. *Die 'Good Governance' Diskussion der Jahre 1989 bis 1994*. Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt.
- Gellner, Ernest. 1999. *Nationalismus. Kultur und Macht*. Berlin: Siedler.
- Glagow, Manfred. 1993. „Die Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.“ In *Handbuch der Dritten Welt 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien*, edited by Dieter Nohlen and Franz Nuscheler, 304-26. Bonn: Dietz.
- Glasius, Marlies, and Mary Kaldor. 2005. „Individuals First: A Human Security Strategy for the European Union.“ *IPG*, 2005, no. 1: 62-82.
- Gleichman, Colin, Michael Odenwald, Kees Steenken, and Adrian Wilkinson. 2004. *Disarmament, Demobilisation and Reintegration. A Practical Field and Classroom Guide*. Frankfurt am Main: GTZ, NODEFIC, PPC, SNDC.
- Gnesotto, Nicole, Ed. 2005. *Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Die ersten fünf Jahre (1999-2004)*. Paris: Institut für Sicherheitsstudien der Europäischen Union.
- Goetschel, Laurent. 2001. „Die Europäische Union und ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik - eine Zivilmacht?“ In *Zivile Konfliktbearbeitung. Eine internationale Herausforderung*, edited by Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, 269-80. Münster: Agenda Verlag.
- Graf, Wilfried. 2001. „Konflikttransformation mit friedlichen Mitteln: Auf der Suche nach einem komplexen Paradigma ziviler Konfliktbearbeitung.“ In *Zivile Konfliktbearbeitung. Eine internationale Herausforderung*, edited by Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, 46-63. Münster: Agenda Verlag.
- Gratius, Susanne. 2003. „Spielt Europa in Lateinamerika noch eine Rolle?“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003, no. B38-39, 15. September: 38-46.
- Griffin, Michèle. 2001. „A Stitch in Time. Making the Case for Conflict Prevention.“ *Security Dialogue*, 32, no. 4: 481-96.
- Grossmann, Georg S., and Hildegard Lingnau. 2002. *Vergangenheits- und Versöhnungsarbeit – wie die TZ die Aufarbeitung von gewaltsamen Konflikten unterstützen kann*. Eschborn: GTZ.
- Hasemann, Armin, Katharina Hübner-Schmid, and Anja Dargatz. 2005. *Konfliktanalyse zur Entwicklung von Handlungsoptionen für gesellschaftspolitische Kooperationsprogramme. Ein methodischer Leitfaden*. Bonn: Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitische Friedensarbeit (FriEnt).
- Heinrich Böll Stiftung, Ed. 2001. „Entwicklungspolitik als internationale Strukturpolitik.“ Erstes Entwicklungspolitischen Forums der Heinrich-Böll-Stiftung, vol. 19.-20. Mai 2000. Berlin: Heinrich Böll Stiftung.
- Herbst, Jeffrey. 2004. „Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice. Implications for Policy.“ In *When States Fail. Causes and Consequences*, edited by Robert I. Rotberg, 302-18. Princeton, NJ, Oxford: Princeton University Press.
- Herring, Ronald J., und Esman, Milton J. 2003. „Projects and Policies, Politics and Ethnicities.“ In *Carrots, Sticks, and Ethnic Conflict: Rethinking Development Assistance*, herausgegeben von Milton J. Esman und Ronald J. Herring. 1-25. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hett, Julia. 2005. „Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell“. ZIF – Analyse April 2005. Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze.

- Hettne, Björn, and Bertil Odén, Eds. 2002. *Global Governance in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order*. Edited by Björn Hettne and Bertil Odén. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Hilhorst, Dorothea. 2004. „Indigenous Identity, Conflict and Conflict Resolution.“ In *Reclaiming Balance: Indigenous Peoples, Conflict Resolution and Sustainable Development*, herausgegeben von Victoria Tauli-Corpuz, und Joji Cariño, 83-88. Baguio: Tebtebba Foundation.
- Hippler, Jochen. 2003. „USA und Europa: unterschiedliche Sicherheitspolitiken.“ In *Globale Trends 2004/2005. Fakten Analysen Prognosen*, edited by Stiftung Entwicklung und Frieden, 293-307. Frankfurt am Main: Fischer.
- , Ed. 2004a. *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* Bonn: Dietz.
- . 2004b. „Nationalstaaten aus der Retorte? Nation-Building zwischen militärischer Intervention, Krisenprävention und Entwicklungspolitik.“ In *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* edited by Jochen Hippler, 245-70. Bonn: Dietz.
- Hobsbawm, Eric J. 1972. *Die Banditen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- . 1979. *Sozialrebelln. Archaische Sozialbewegungen im 19. und 20. Jahrhundert*. Gießen: Focus Verlag.
- . 1992. *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hoffman, Mark. 2004. „Peace and Conflict Impact Assessment Methodology.“ In *Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook*, edited by Alex Austin, Martina Fischer, and Norbert Ropers, 171-91. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holm, Hans-Henrik. 1998. „The Responsibility That Will Not Go Away. Weak States in the International System.“ Paper presented at the Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences, Purdue University, West Lafayette.
- . 2001. „Writing the Rules for Disaggregated World Order. Policy towards failed states as an example.“ Paper presented at the Failed States IV: Structures, Cases and Policies. Florence: Strategic Outreach Program of the U.S. Army War College; Office of International Programs, Purdue University.
- . 2002. „Failing Failed States: Who Forgets the Forgotten?“ *Security Dialogue*, 33, no. 4: 457-71.
- Holmberg, Björn, Inger Buxton, and Olle Kvist. 2003. *Reflections on Development Cooperation and Violent Conflict*, Department for Cooperation with NGOs, Humanitarian Assistance and Conflict Mangement, Sida. Stockholm: Sida.
- Holsti, Kalevi J. 1996. *The State, War, and the State of War*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hoogvelt, Ankie. 1997. *Globalization and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Hopp, Ulrike, and Adolf Kloke-Lesch. 2004. „Nation-Building versus Nationenbildung - Eine entwicklungspolitische Perspektive.“ In *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* edited by Jochen Hippler, 195-214. Bonn: Dietz.
- Hödl, Gerald. 2004. *Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995*. Wien: Promedia.

- Höll, Otmar. 1986. *Österreichische Entwicklungshilfe 1970-1983. Kritische Analyse und internationaler Vergleich*. Wien: Braumüller.
- . 1992. „Entwicklungspolitik.“ In *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, edited by Herbert Dachs, Peter Gerlich, and Herbert Gottweis, 690-704. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- . 1997. „Entwicklungspolitik.“ In *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die zweite Republik*, edited by Herbert Dachs, Peter Gerlich, and Herbert Gottweis, 772-88. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Human Security Centre. 2005. *The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel P. 1996 [1968]. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, London: Yale University Press.
- . 2003 [1996]. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- Ignatieff, Michael. 2000. *Die Zivilisierung des Krieges. Ethnische Konflikte, Menschenrechte, Medien*. Hamburg: Rotbuch Verlag.
- International Alert, and Saferworld. 2005. *Developing an EU Strategy to Address Fragile States: Priorities for the UK Presidency of the EU in 2005*. London: International Alert, Saferworld.
- International Alert, and Woman Waging Peace. 2004. *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*. London, Washington, DC: International Alert, Woman Waging Peace.
- Jäger, Johannes, and Andreas Novy. 2004. „Wissenschaft und Entwicklungspolitik. Politische Konsequenzen von Entwicklungstheorien.“ In *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*, edited by Karin Fischer, Irmi Maral-Hanak, Gerald Hödl, and Christof Parnreiter, 161-77. Wien: Mandelbaum.
- Jean, Francois, and Jean-Christophe Rufin, Eds. 1999. *Ökonomie der Bürgerkriege*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Joxe, Alain. 2004. „Der Wandel des Krieges im Zeitalter der Globalisierung. Europäische Multipolarität versus US-amerikanische Hegemonie.“ In *Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*, edited by Sabine Kurtenbach and Peter Lock, 62-71. Bonn: Dietz.
- Kaldor, Mary. 2001 [1999]. *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Stanford, Cal.: Stanford University Press.
- . 2002. *Civil Society and Accountability*, Occasional Paper. Background paper for HDR 2002. New York: UNDP.
- Kaltefleiter, Viola. 1995. *Die Entwicklungshilfe der Europäischen Union: Rechtfertigung, Effizienz und politische Ökonomie staatlicher Entwicklungshilfe*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Kaplan, Robert D. 2001. *The Coming Anarchy. Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York: Random House.
- Kemp, Walter A. 2004. „The Business of Ethnic Conflict.“ *Security Dialogue*, 35, no. 1: 43-59.
- Kievelitz, Uwe. 2003. „Strategic Conflict Assessments in German Development Cooperation: Approaches, Experiences, Impacts.“ In *Friedens- und Konfliktarbeit in Forschung und EZ-Praxis und der Beitrag der Entwicklungsethnologie*, edited by Uwe Kievelitz and Roman Poeschke, 165-78. Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik.

- Kievelitz, Uwe, Gabriele Kruk, and Norbert Frieters. 2003. *Joint Utstein Study of Peacebuilding. National Report on Germany*. Commissioned by the Evaluation Division of the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). Eschborn: GTZ.
- Kievelitz, Uwe, and Roman Poeschke, Eds. 2003. *Friedens- und Konfliktarbeit in Forschung und EZ-Praxis und der Beitrag der Entwicklungsethnologie*. Edited by Uwe Kievelitz and Roman Poeschke. *Entwicklungsethnologie*, vol. Heft 1+2, 2003. Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik.
- Kiyokazu, Koshida. 2004. „Militarization of Japan’s ODA.” In *The Reality of Aid 2004 – Asia Pacific Edition*. Herausgegeben von IBON Foundation, 158-163. Manila: IBON.
- Klingebiel, Stephan. 1999. *Impact of Development Cooperation in Conflict Situations. Cross-section Report on Evaluations of German Development Cooperation in Six Countries*, German Development Institute, GDI. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- . 2001. *Ansatzpunkte für eine krisenpräventive und konflikt sensible Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik DIE no. Analysen und Stellungnahmen 4/2001. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Klingebiel, Stephan, and Katja Roehder. 2004. *Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik DIE no. Berichte und Gutachten 3/2004. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Kloke-Lesch, Adolf, and Hans-Peter Baur. 2000. „Friedensentwicklung und Krisenprävention als Strategieelemente der Entwicklungspolitik.“ In *Ziviler Friedensdienst. Fachleute für den Frieden. Idee - Erfahrungen - Ziele*, edited by Tilman Evers, 189-98. Opladen: Leske + Budrich.
- Knuchel, Lars. 2004. *Ohne Entwicklung keine Sicherheit - keine Entwicklung ohne Sicherheit: Anmerkungen zu aktuellen Tendenzen in der EU-Außenpolitik*, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA no. ep@brief 04/04. Bern: Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA.
- Kramer, Helmut. 1997. „Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945-1996).“ In *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die zweite Republik*, edited by Herbert Dachs, Peter Gerlich, and Herbert Gottweis, 715-39. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Krause, Joachim. 2003. „Multilaterale Ordnung oder Hegemonie? Zur transatlantischen Debatte über die weltpolitische Neuordnung.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003, no. B31-32, 28. Juli: 6-14.
- Kreidler, Corinna. 1995. „Schwerter zu Pflugscharen - Zur Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattantinnen und Kombattanten.“ In *Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung.*, edited by Volker Matthies, 83-109. Bremen: Edition Temmen.
- Krummenacher, Heinz. 2001. „Early Warning: Eine Momentaufnahme in Theorie und Praxis.“ In *Zivile Konfliktbearbeitung. Eine internationale Herausforderung*, edited by Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, 77-88. Münster: Agenda Verlag.
- Krummenacher, Heinz, Günther Baechler, and Susanne Schmeidl. 1999. „Beitrag der Frühwarnung zur Krisenprävention. Möglichkeiten und Grenzen in Theorie und Praxis.“ In *Krisenprävention: Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung*, edited by Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Schweizerische Friedensstiftung, and Institut für Konfliktlösung, 77-97. Chur, Zürich: Verlag Rüegger.

- Kurtenbach, Sabine, Klaus Bodemer, and Detlef Nolte, Eds. 2000. *Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation?* Opladen: Leske + Budrich.
- Kurtenbach, Sabine, and Peter Lock, Eds. 2004. *Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität.* Bonn: Dietz.
- Kurtenbach, Sabine, and Andreas Mehler, Eds. 2002. *Die Vielfalt von Gewaltkonflikten. Analysen aus regionalwissenschaftlicher Perspektive.* Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg. Hamburg: DÜI.
- Latto, Benedict. 2002. „Governance and Conflict Management: implications for donor intervention.“ Crisis State Programme, Working Paper Series No. 1, vol. 9. London.
- Lawry-White, Simon. 2003. *Review of the UK Government Approach to Peacebuilding and Synthesis of Lessons Learned from UK Government funded Peacebuilding Projects 1997-2001.*, Contribution to the Joint Utstein Study of Peacebuilding. London: DFID.
- Leonhardt, Manuela. 2000. *Conflict Impact Assessment of EU Development Co-operation with ACP Countries. A Review of Literature and Practice.* London: International Alert, Saferworld.
- Lilly, Damian, Robin Luckham, and Michael von Tangen Page. 2002. *A Goal Orientated Approach to Governance and Security Sector Reform.* London: International Alert.
- Link, Werner. 2002. „Hegemonie und Gleichgewicht der Macht.“ In *Internationale Politik im 21. Jahrhundert*, edited by Mir A. Ferdowsi, 33-52. München: Wilhelm Fink Verlag.
- Lister, Sarah. 2003. „NGO Legitimacy. Technical Issue or Social Construct?“ *Critique of Anthropology*, 23, no. 2: 175-92.
- Loges, Bastian, and Ulrich Menzel. 2004. „Staatszerfall und humanitäre Intervention.“ *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 45, no. 4: 148-51.
- Mamdani, Mahmood. 2005 [2004]. *Good Muslim, Bad Muslim: America, the Cold War, and the Roots of Terror.* Pasig City: Anvil.
- Maral-Hanak, Irmis. 2004. „Feministische Entwicklungstheorien.“ In *Entwicklung und Untereentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*, edited by Karin Fischer, Irmis Maral-Hanak, Gerald Hödl, and Christof Parnreiter, 179-97. Wien: Mandelbaum.
- Matthies, Volker. 1993. „Kriege in der Dritten Welt.“ In *Handbuch der Dritten Welt 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien*, edited by Dieter Nohlen and Franz Nuscheler, 359-73. Bonn: Dietz.
- , Ed. 1995a. *Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung.* Bremen: Edition Temmen.
- , 1995b. „Der Transformationsprozess vom Krieg zum Frieden - ein vernachlässigtes Forschungsfeld.“ In *Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung.*, edited by Volker Matthies, 8-38. Bremen: Edition Temmen.
- , 1997. „Zwischen Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung.“ In *Frieden machen*, edited by Dieter Senghaas, 527-59. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- , 2002. „Krisenprävention und Friedenskonsolidierung.“ In *Internationale Politik im 21. Jahrhundert*, edited by Mir A. Ferdowsi, 123-46. München: Wilhelm Fink Verlag.
- Mehler, Andreas, and Claude Ribaux. 2000. *Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Technischen Zusammenarbeit. Ein Überblick zur nationalen und internationalen Diskussion.* Wiesbaden: Universum Verlagsanstalt.
- Menzel, Ulrich. 1992. *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Migdal, Joel S. 1988. *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2001. *State in Society. Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Milliken, Jennifer, Ed. 2003. *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Malden, Oxford, Melbourne, Berlin: Blackwell Publishing.
- Milliken, Jennifer, and Keith Krause. 2003. „State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies.“ In *State Failure, Collapse and Reconstruction*, edited by Jennifer Milliken, 1-21. Malden, Oxford, Melbourne, Berlin: Blackwell Publishing.
- Moor, Marianne. 2004. „Die 'Entführungsindustrie': Öl ins Feuer interner Konflikte.“ In *Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*, edited by Sabine Kurtenbach and Peter Lock, 142-54. Bonn: Dietz.
- Moreno Torres, Magüi, and Michael Anderson. 2004. *Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction*, PRDE Working Paper no. 1. London: DFID.
- Mosse, David. 2005. *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London, Ann Arbor: Pluto Press.
- Mosse, David, and David Lewis, Eds. 2005. *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*. London, Ann Arbor: Pluto Press.
- Murshed, S. Mansoob. 2002. „Conflict, Civil War and Underdevelopment: An Introduction.“ *Journal of Peace Research*, 39, no. 4: 387-93.
- Musto, Stefan. 2000. „Wer Gewalt sät, erntet EZ? Einige Überlegungen zur Genese, Kasernierung und Prävention kollektiver Gewalt.“ In *Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit in gewalttätigen Konflikten*, edited by Brigitte Fahrenhorst, 21-31. Berlin: Society for International Development.
- Müller, Barbara. 2001. „Konfliktursachen in der Konfliktbearbeitung - Ein Problemaufriss zum Verhältnis von Konfliktursachen zu Arbeitsfeldern der zivilen Konfliktbearbeitung.“ In *Zivile Konfliktbearbeitung. Eine internationale Herausforderung*, edited by Österreichisches Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung, 27-45. Münster: Agenda Verlag.
- Münkler, Herfried. 2002. *Die neuen Kriege*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung).
- Nandy, Ashis. 1992. „State.“ In *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*, edited by Wolfgang Sachs, 264-74. London, New York: Zed Books.
- Neuhaus, Gabriela. 2001. „Der Gewalt den Frieden entgegenstellen.“ *Eine Welt*, Nr. 3, no. 9/2001: 6-11.
- Newman, Edward. 2004. „The 'New Wars' Debate: A Historical Perspective Is Needed.“ *Security Dialogue*, 35, no. 2: 173-89.
- Nohlen, Dieter, and Franz Nuscheler, Eds. 1993. *Handbuch der Dritten Welt*. Bonn: Dietz.
- Nöst, Barbara. 2003. „Den Staat links liegen lassen?“ In *Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Interessen und Handlungsmuster*, edited by de Abreu Fialho Gomes, Irmi Hanak, and Walter Schicho, 77-88. Wien: Mandelbaum.
- Nuscheler, Franz. 1993. „Menschenrechte und Entwicklung - Recht auf Entwicklung.“ In *Handbuch der Dritten Welt 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien*, edited by Dieter Nohlen and Franz Nuscheler, 269-86. Bonn: Dietz.
- . 1996. *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*. Bonn: Dietz.

- , Ed. 2000. *Entwicklung und Frieden im Zeichen der Globalisierung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- . 2002. „Überforderte Entwicklungspolitik. Veränderungen nach dem 11. September.“ *Internationale Politik*, 2002, no. Nr. 11, November.
- Nuscheler, Franz, Karl Gabriel, Sabine Keller, und Monika Treber. 1995. *Christliche Dritte-Welt-Gruppen: Praxis und Selbstverständnis*. Mainz: Matthias Grünewald.
- Orr, Robert C., Ed. 2004. *Winning the Peace. An American Strategy for Post-Conflict Reconstruction*. Washington, D.C.: The CSIS Press.
- Ottaway, Marina. 2003. „Rebuilding State Institutions in Collapsed States.“ In *State Failure, Collapse and Reconstruction*, edited by Jennifer Milliken, 245-66. Malden, Oxford, Melbourne, Berlin: Blackwell Publishing.
- Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Ed. 2001. *Zivile Konfliktbearbeitung. Eine internationale Herausforderung*. Münster: Agenda Verlag.
- Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Schweizerische Friedensstiftung, and Institut für Konfliktlösung, Eds. 1999. *Krisenprävention: Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung*. Chur, Zürich: Verlag Rüegger.
- Paffenholz, Thania. 1995. „Vermittlung – Kriegsbeendigung und Konfliktregelung durch friedliche Einmischung.“ In *Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung.*, edited by Volker Matthies, 39-56. Bremen: Edition Temmen.
- . 2001. „Ansätze ziviler Konfliktbearbeitung.“ In *Zivile Konfliktbearbeitung. Eine internationale Herausforderung*, edited by Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, 15-26. Münster: Agenda Verlag.
- . 2002. *Stärkung von Friedensallianzen*. Eschborn: GTZ.
- Paffenholz, Thania, and Dunja Brede. 2004. *Lernerfahrungen aus dem ATP. Möglichkeiten und Grenzen der Technischen Zusammenarbeit in der Krisenprävention und Friedensentwicklung im Kontext terrorgefährdeter Länder*. Eschborn: GTZ.
- Pearson, Frederic S. 2001. „Dimensions of Conflict Resolution in Ethnopolitical Disputes.“ *Journal of Peace Research*, 38, no. 3: 275-87.
- Pfaff-Czarnecka, Joanna. 2004. „Demokratisierung und Nation-Building in „geteilten Gesellschaften“.“ In *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* edited by Jochen Hippler, 49-68. Bonn: Dietz.
- Piza Lopez, Eugenia, and Susan Schmeidl. 2002. *Gender and Conflict Early Warning: A Framework for Action*. London: International Alert, Swiss Peace Foundation.
- Pospisil, Jan, and Stefan Khittel. 2005a. „EU Development Policy as Alternative to the „Global War on Terrorism?“ An examination of security-related development programmes in two crisis regions.“ In *European Development Cooperation to 2010. 11th EADI General Conference - „Insecurity and Development.“* Bonn: European Association of Development Research and Training Institutes.
- . 2005b. „Front-Runners or Appendices? Assessing the Potential of Small States in Security-Related Development Cooperation.“ Paper presented at the CEPISA Annual Conference 2005. Vienna: Central European Political Science Association.
- Purkarthofer, Petra. 2004. „Geschlechterverhältnisse zwischen Krieg und Frieden: post-conflict settings und die Peacebuilding-Arbeit der Vereinten Nationen.“ *Journal für Entwicklungspolitik*, XX, no. 2: 6-31.
- Reid, Julian. 2005. „The Biopolitics of the War on Terror: a critique of the 'return of imperialism' thesis in international relations.“ *Third World Quarterly*, 26, no. 2: 237-52.

- Reimann, Cordula. 2001a. „Engendering the Field of Conflict Management: Why Gender Does Not Matter! Thoughts from a Theoretical Perspective.“ *Peace Studies Papers, Department of Peace Studies, University of Bradford, Fourth Series*, no. Working Paper 2: 19-45.
- . 2001b. *Towards gender mainstreaming in crisis prevention and conflict management. Guidelines for the German Technical Co-operation*. Eschborn: GTZ.
- Reinhardt, Klaus. 2005. „Konflikt oder Zusammenarbeit zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik.“ In *Conflict or convergence between security and development policy*. 11th EADI General Conference - „Insecurity and Development.“ Bonn: European Association of Development Research and Training Institutes.
- Reis, Elisa P. 2004. „The Lasting Marriage Between Nation and State Despite Globalization.“ *International Political Science Review*, 25, no. 3: 251-57.
- Reno, William. 2003. „The Politics of Insurgency in Collapsing States.“ In *State Failure, Collapse and Reconstruction*, edited by Jennifer Milliken, 83-103. Malden, Oxford, Melbourne, Berlin: Blackwell Publishing.
- Richmond, Oliver P. 2004. „The Globalization of Responses to Conflict and the Peacebuilding Consensus.“ *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 39, no. 2: 129-50.
- Ricigliano, Robert. 2003. „Networks of Effective Action: Implementing an Integrated Approach to Peacebuilding.“ *Security Dialogue*, 34, no. 4: 445-62.
- Robinson, William I. 1996. *Promoting Polyarchy. Globalization, US Intervention, and Hegemony*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rokkan, Stein. 2000. *Staat, Nation und Demokratie in Europa*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Ropers, Norbert. 1994. „Ethno-soziale Konflikte und ihre Bearbeitung durch Drittpartei-Interventionen gesellschaftlicher Träger.“ In *Krieg und gewaltfreie Konfliktlösung. Friedensbericht 1994. Friedensforscher zur Lage*, edited by Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung and Schweizerische Friedensstiftung, 213-30. Chur, Zürich: Verlag Rüegger.
- . 2002. *Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen*. Eschborn: GTZ.
- Rotberg, Robert I. 2002. „The New Nature of Nation-State Failure.“ *The Washington Quarterly*, 25, no. 3: 85-96.
- , Ed. 2003. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Edited by Robert I. Rotberg. Cambridge, MA, Washington, DC: World Peace Foundation, Brookings Institution Press.
- , Ed. 2004. *When States Fail. Causes and Consequences*. Edited by Robert I. Rotberg. Princeton, NJ, Oxford: Princeton University Press.
- Rufin, Jean-Christophe. 1999. „Kriegswirtschaft in internen Konflikten.“ In *Ökonomie der Bürgerkriege*, edited by Francois Jean and Jean-Christophe Rufin, 15-46. Hamburg: Hamburger Edition.
- Ruloff, Dieter. 2004 [1985]. *Wie Kriege beginnen. Ursachen und Formen*. München: Verlag C.H. Beck.
- Runge, Peter. 1999. „Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe im Spannungsfeld von Krisenprävention und Konfliktverlängerung.“ In *Krisenprävention: Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung*, edited by Österreichisches Studienzentrum für

- Frieden und Konfliktlösung, Schweizerische Friedensstiftung, and Institut für Konfliktlösung, 137-52. Chur, Zürich: Verlag Rüegger.
- Rynning, Sten. 2001. „Providing Relief or Promoting Democracy? The European Union and Crisis Management.“ *Security Dialogue*, 32, no. 1: 87-101.
- Saikal, Amin. 2000. „Dimensions of state disruption and international responses.“ *Third World Quarterly*, 21, no. 1: 39-49.
- Sangmeister, Hartmut. 2000. „Einflusschancen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika.“ In *In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert: Lateinamerikas Entwicklungserfahrungen und -perspektiven*, edited by Manfred Mols and Rainer Öhlschlager, 81-97. Frankfurt am Main: Vervuert.
- Santiso, Carlos. 2001. „International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving Towards a Second Generation?“ *European Journal of Development Research*, 13, no. 1: 154-80.
- Schade, Jeanette. 2004. „Zwischen Projektitis und Gegenmachtbildung - NGOs in Prozessen des Nation-Building.“ In *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* edited by Jochen Hippler, 178-94. Bonn: Dietz.
- Schmidt, Hajo. 1994. „Pazifizierung - Zivilisierung - Demokratisierung. Philosophische Reflexionen über die Grundlagen europäischer Friedenspolitik.“ In *Europa, Zukunft eines Kontinents: Friedenspolitik oder Rückfall in die Barbarei?* edited by Österreichisches Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung, 61-78. Münster: Agenda Verlag.
- Senghaas, Dieter. 1982. *Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- . 1992. *Friedensprojekt Europa*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- . 1993. „Therapeutische Konfliktintervention in Europa.“ In *Kulturelle Eigenentwicklung*, edited by Peter Atteslander, 65-85. Frankfurt/Main, New York: Campus.
- . 1995. „Frieden als Zivilisierungsprojekt.“ In *Den Frieden denken. Si vis pacem, para pacem*, edited by Dieter Senghaas, 196-223. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- , Ed. 1997a. *Frieden machen*. Edited by Dieter Senghaas. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- . 1997b. „Frieden - Ein mehrfaches Komplexprogramm.“ In *Frieden machen*, edited by Dieter Senghaas, 560-76. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Shannon, Thomas R. 1996 [1989]. *An Introduction to the World-System Perspective*. Boulder, Col: Westview Press.
- Skuhra, Anselm. 1997. „Österreichische Sicherheitspolitik.“ In *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die zweite Republik*, edited by Herbert Dachs, Peter Gerlich, and Herbert Gottweis, 740-58. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Söderberg, Mimmi, and Thomas Ohlson. 2003. *Democratisation and Armed Conflicts in Weak States*, Sida. Stockholm: Sida.
- Sørensen, Georg. 2001. „War and State-Making. Why Doesn't It Work in the Third World?“ *Security Dialogue*, 32, no. 3: 341-54.
- Spelten, Angelika. 1999. „Präventive Maßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit. Indikatorenkatalog zur Bestimmung des Einsatzzeitpunktes.“ In *Krisenprävention: Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung*, edited by Österreichisches Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung, Schweizerische Friedensstiftung, and Institut für Konfliktlösung, 121-36. Chur, Zürich: Verlag Rüegger.

- 2001. „Entwicklungszusammenarbeit als Instrument der Krisenprävention und des nachhaltigen Wiederaufbaus.“ In *Zivile Konfliktbearbeitung. Eine internationale Herausforderung*, edited by Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, 110-25. Münster: Agenda Verlag.
- 2004. „Stabilisierung durch „Friedensökonomie?“.“ In *Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*, edited by Sabine Kurtenbach and Peter Lock, 274-85. Bonn: Dietz.
- Steiner, Klaus. 2005. „Konfliktprävention und Friedenssicherung.“ *Weltnachrichten*, 2005, no. 3.
- Stepanova, Ekaterina. 2003. *Anti-terrorism and Peace-building During and After Conflict*. Stockholm: Sipri.
- Stokke, Olav. 1997. „Violent Conflict Prevention and Development Co-operation: Coherent or Conflicting Perspectives?“ *Forum for Development Studies*, 1997, no. 2: 195-250.
- Sundstøl Eriksen, Stein. 2005. „The Politics of State Formation: Contradictions and Conditions of Possibility.“ *European Journal of Development Research*, 17, no. 3: 396-410.
- Taake, Hans-Helmut. 2002. „Der Nährboden für den Terrorismus: Was tun? Überlegungen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik.“ *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 43, no. 1: 11-12.
- Talentino, Andrea Kathryn. 2002. „Intervention as Nation-Building: Illusion or Possibility?“ *Security Dialogue*, 33, no. 1: 27-43.
- Tauli-Corpuz, Victoria, und Joji Cariño, Eds. 2004. *Reclaiming Balance: Indigenous Peoples, Conflict Resolution and Sustainable Development*. Baguio: Tebtebba Foundation.
- Tetzlaff, Rainer. 2004. „Globalisierung und Nation-Building - kein Widerspruch.“ In *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* edited by Jochen Hippler, 31-48. Bonn: Dietz.
- Tilly, Charles. 1985. „War Making and State Making as Organized Crime.“ In *Bringing the State Back In*, edited by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, 169-87. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- 1992. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge, MA, Oxford, UK: Blackwell Publishing.
- van Creveld, Martin L. 1998 [1991]. *Die Zukunft des Krieges*. München: Gerling Akademie Verlag.
- 1999. *Aufstieg und Untergang des Staates*. München: Gerling Akademie Verlag.
- Van Edig, Helmut. 2004. „Nation-Building: Eine Strategie für regionale Stabilisierung und Konfliktprävention.“ In *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* edited by Jochen Hippler, 215-32. Bonn: Dietz.
- von Haldenwang, Christian. 2001. „Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme durch Entwicklungszusammenarbeit.“ In *Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche. Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure*, edited by Sabine Kurtenbach, 189-205. Hamburg: Vervuert.
- von Trotha, Trutz. 1999. „Formen des Krieges. Zur Typologie kriegerischer Aktionsmacht.“ In *Ordnungen der Gewalt. Beiträge zu einer politischen Soziologie der Gewalt und des Krieges*, edited by Sighard Neckel and Michael Schwab-Trapp, 71-96. Opladen: Leske + Budrich.
- von Werlhof, Claudia. 1991. *Was haben die Hühner mit dem Dollar zu tun? Frauen und Ökonomie*. München: Frauenoffensive.

- Wallerstein, Immanuel. 1986. *Das moderne Weltsystem: Kapitalistische Landwirtschaft und die Entstehung der europäischen Weltwirtschaft im 16. Jahrhundert*. Frankfurt am Main: Syndikat.
- . 1997a [1991]. *Geopolitics and Geoculture. Essays on the changing world-system*. Cambridge, UK, Paris: Cambridge University Press; Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- . 1997b [1979]. *The capitalist world-economy*. Cambridge, UK, Paris: Cambridge University Press; Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- . 2000. *The Essential Wallerstein*. New York: The New Press.
- . 2001 [1991]. *Unthinking Social Science. The Limits of Nineteenth-Century Paradigms*. Philadelphia: Temple University Press.
- . 2004a. *World-System Analysis. An Introduction*. Durham, London: Duke University Press.
- . 2004b. *The Uncertainties of Knowledge*. Philadelphia: Temple University Press.
- Wanie, Renate, and Hans Hartmann. 2000. „Schöner intervenieren. Gewaltfreie Intervention - ein verkappter Friedenskolonialismus?“ In *Ziviler Friedensdienst. Fachleute für den Frieden. Idee - Erfahrungen - Ziele*, edited by Tilman Evers, 86-93. Opladen: Leske + Budrich.
- Warren, Kay B, Hg. 1993. *The Violence Within: Cultural and Political Opposition in Divided Nations*. Boulder: Westview.
- Weidinger, Dorothea, Ed. 2002. *Nation – Nationalismus – Nationale Identität*. Bonn: bpb.
- Weilenmann, Markus. 1999. „Konfliktregelungsverfahren am Kreuzpunkt zwischen Mediation und Recht. Plädoyer für einen gesellschaftlich integrativen Ansatz der Konfliktbearbeitung.“ In *Krisenprävention: Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung*, edited by Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Schweizerische Friedensstiftung, and Institut für Konfliktlösung, 99-117. Chur, Zürich: Verlag Rüegger.
- Weinstein, Jeremy M., John Edward Porter, and Stuart E. Eizenstat, Commission on Weak States and US National Security. 2004. *On the Brink. Weak States and US National Security*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Weiss, Thomas G. 2000. „Governance, good governance and global governance: conceptual an actual challenges.“ *Third World Quarterly*, 21, no. 5: 795-814.
- Wood, Bernard. 2003 [2001]. *Development Dimensions of Conflict Prevention and Peace-Building*. An independent study prepared for the Bureau for Crisis Prevention & Recovery, UNDP. New York: UNDP.
- Yack, Bernard. 2001. „Nationalism and the Modern Doctrine of Popular Sovereignty.“ *Political Theory*, 29, no. 4: 517-36.
- Youngs, Richard. 2003. „European approaches to democracy assistance: learning the right lessons?“ *Third World Quarterly*, 24, no. 1: 127-38.
- Zanger, Sabine C. 2000. „Good Governance and European Aid. The Impact of Political Conditionality.“ *European Union Politics*, 1, no. 3: 293-317.
- Zdunnek, Gabriele. 2003. „Gender Mainstreaming in der Konfliktanalyse und -bearbeitung.“ In *Friedens- und Konfliktarbeit in Forschung und EZ-Praxis und der Beitrag der Entwicklungsethnologie*, edited by Uwe Kievelitz and Roman Poeschke, 157-64. Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik.

Hintergrundliteratur Kolumbien

- Ahumada Beltrán, Consuelo, Álvaro Moreno Durán, and Javier Sánchez Segura. 2004. *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Altmann, Werner, Thomas Fischer, and Klaus Zimmermann, Eds. 1997. *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt am Main: Vervuert.
- Ambos, Kai. 1997. „Drogenhandel in Kolumbien.“ In *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, edited by Werner Altmann, Thomas Fischer, and Klaus Zimmermann, 331-53. Frankfurt am Main: Vervuert.
- Amnesty International. 2000. *Colombia. Retorno a la esperanza: Las comunidades desplazadas de Urabá y del Medio Atrato*. Tech. Rept. no. AMR 23/23/00s. London, Madrid: Amnesty International.
- . 2005. *Colombia. The Paramilitaries in Medellín: Demobilization or Legalization?* Tech. Rept. no. AMR 23/019/2005. London: Amnesty International.
- Aranguren Molina, Mauricio. 2002 [2001]. *Mi Confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Arocha, Jaime, Ed. 2004a. *Utopía para los excluidos: El multiculturalismo en Africa y América Latina*. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas UN/CES.
- . 2004b. „Ley 70 de 1993: utopía para afrodescendientes excluidos.“ In *Utopía para los excluidos: El multiculturalismo en Africa y América Latina*, herausgegeben von Jaime Arocha, 159-178. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas UN/CES.
- Avilés, William. 2001. „Institutions, Military Policy, and Human Rights in Colombia.“ *Latin American Perspectives*, 28, no. 116/1, January: 31-55.
- Ayala Diago, César Augusto. 1996. *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional: los orígenes de la Alianza Nacional Popular (ANAPO) Colombia 1953 – 1964*. Bogotá: COLCIENCIAS.
- Bergquist, Charles W. 1986. *Coffee and Conflict in Colombia, 1886 – 1910*. Durham: Duke University Press.
- Bibes, Patricia. 2001. „Transnational Organized Crime and Terrorism. Colombia, a Case Study.“ *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 17, no. 3: 243-58.
- Bigwood, Jeremy. 2003, April 8th. „Doing the US's Dirty Work. The Colombian Paramilitaries and Israel,“ in www.narconews.com, The Narco News Bulletin(#29) <<http://www.narconews.com/Issue29/article729.html>> (Accessed 26-08-2005).
- Bolívar, Ingrid Johanna. 2003. *Violencia política y Formación del Estado. Ensayo Historiográfico sobre la dinámica regional de la Violencia de los Cincuenta en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Boomgardien, Georg. 2001. „Prioritäten der deutschen Außenpolitik und der Konflikt in Kolumbien.“ In *Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche. Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure*, edited by Sabine Kurtenbach, 183-88. Hamburg: Vervuert.
- Borda Medina, Ernesto, Carlos Vicente de Roux Rengifo, Luis Manuel Lasso Lozano, Jairo Libreros Amaya, Carlos Rodríguez Mejía, Rocío Rubiro Serrano, Rodrigo Uprimny Yepes, Mauricio Uribe López, Ricardo Vergas Meza, and Alejo Vargas Velásquez. 2004. *Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas*. Bogotá: Fundación Social.

- Boudon, Lawrence. 2001. „Colombia's M-19 Democratic Alliance. A Case Study in New-Party Self-Destruction.“ *Latin American Perspectives*, 28, no. 116: 73-92.
- Browitt, Jeff. 2001. „Capital punishment: the fragmentation of Colombia and the crisis of the nation-state.“ *Third World Quarterly*, 22, no. 6: 1063-78.
- Bushnell, David. 1993. *The Making of Modern Colombia. A Nation in Spite of Itself*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Camacho Guizado, Álvaro. 2000. „Narcotráfico y Paz: Alternativas y Políticas.“ In *Armar la paz es desarmar la guerra*, edited by Álvaro Camacho Guizado and Francisco Leal Buitrago, 263-98. Santa Fe de Bogotá: Centro de Estudios de la Realidad Colombiana, CEREC.
- Camacho Guizado, Álvaro, and Francisco Leal Buitrago, Eds. 2000. *Armar la paz es desarmar la guerra*. Santa Fe de Bogotá: Centro de Estudios de la Realidad Colombiana, CEREC.
- Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo, Ed. 2003. *La construcción del posconflicto en Colombia: Enfoques desde la pluralidad*. Santafé de Bogotá: FESCOL – CEREC.
- Casa Editorial El Tiempo, Ed. 2003. *El conflicto armado en las páginas de El Tiempo*. Bogotá: Casa Editorial El Tiempo.
- Casas, Ulises. 1987. *De la guerrilla liberal a la guerrilla comunista*. Bogotá.
- Casteel, Steven W., Assistant Administrator for Intelligence, Drug Enforcement Administration. 2003. „Narco-Terrorism: International Drug Trafficking and Terrorism - a Dangerous Mix.“ In *DEA Congressional Testimony before the Senate Committee on the Judiciary*. Washington, D.C.
- Castro Hinestroza, Rudecindo. 2004. „Etnia, cultura, territorio y conflicto armado en el Pacífico colombiano.“ In *Utopía para los excluidos: El multiculturalismo en Africa y América Latina*, herausgegeben von Jaime Arocha, 373-384. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas UN/CES.
- Ceballos Melguizo, Ramiro. 2001. „The Evolution of Armed Conflict in Medellín. An Analysis of the Major Actors.“ *Latin American Perspectives*, 28, no. 116: 110-31.
- Centro de Estudios e Investigaciones Sociales, Ed. 2001. *Falacias y Verdades sobre el Plan Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios e Investigaciones Sociales.
- Cepeda Ulloa, Fernando, Ed. 2004. *Fortalezas de Colombia*. Bogotá: Ariel.
- Corporación Observatorio para la Paz, Ed. 2001. *Las verdaderas intenciones del ELN*. Santa Fe de Bogotá: Intermedio Editores.
- . 2002. *Las verdaderas intenciones de los paramilitares*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Crandall, Russell. 2002. *Driven by Drugs. U.S. Policy Toward Colombia*. Boulder, Col., London: Lynne Rienner Publishers.
- Currie, Lauchlin, Ed. 1950. *The Basis for a Development Program for Colombia: Report of a Mission headed by Lauchlin Currie*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development.
- . 1984 [1981]. *Evaluación de la asesoría económica a los países en desarrollo: el caso colombiano*. Santafé de Bogotá: CEREC.
- Departamento Nacional de Planeación. 1998. *La paz: El desafío para el desarrollo*. Santa Fe de Bogotá: TM Editores.
- Diaz, Ana Maria, and Fabio Sánchez. 2004. „A Geography of Illicit Crops (Coca Leaf) and Armed Conflict in Colombia.“ Crisis State Programme, Working Paper Series No. 1, vol. 47. London.

- Dugas, John C. 2003. „The emergence of Neopopulism in Colombia? The case of Álvaro Uribe.“ *Third World Quarterly*, 24, no. 6: 1117-36.
- Entenmann, Uschi. 2004. „Friedenswege in Antioquia. Im kolumbianischen Bergland herrscht das Gesetz des Stärkeren.“ *Akzente*, 2004, no. 2: 26-29.
- Escobar, Arturo. 2004. „Desplazamiento, desarrollo y modernidad en el Pacífico colombiano.“ In *Conflicto e (in)visibilidad: Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*, edited by Eduardo Restrepo and Axel Rojas, 53-72. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Escobar, Arturo, and Alvaro Pedrosa. 1996a. „Conclusión Globalización, posdesarrollo y pluriculturalismo.“ In *Pacífico ¿Desarrollo o diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano*, herausgegeben von Arturo Escobar und Alvaro Pedrosa, 353-359. Bogotá: Ecofondo-CEREC.
- , Ed. 1996b. *Pacífico ¿Desarrollo o diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano*. Bogotá: Ecofondo-CEREC.
- Estrada Álvarez, Jairo, Ed. 2001. *Plan Colombia: ensayos críticos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- , Ed. 2002. *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales*. Edited by Jairo Estrada Álvarez. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Fajardo, Luis Eduardo. 2003. „From the Alliance for Progress to the Plan Colombia: A retrospective look at U.S. aid to Colombia.“ Crisis State Programme, Working Paper Series No. 1, vol. 28. London.
- Fajardo Montaña, Darío. 1994. „El programa de desarrollo rural integrado, DRI, y la participación campesina.“ In *El agro y la cuestión social*, herausgegeben von Ábsalon Machado Cartagena, 288-304. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo.
- . 2002. *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá: IDEA.
- Fischer, Thomas. 2001. „Durch mehr Krieg zum Frieden? Die USA und der Plan Colombia.“ In *Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche. Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure*, edited by Sabine Kurtenbach, 206-27. Hamburg: Vervuert.
- Fuentes, Juan Alberto. 2005. *Violent Conflict and Human Development in Latin America: The Cases of Colombia, El Salvador and Guatemala*, Occasional Paper. Human Development Report 2005. New York: UNDP.
- Fundación Ideas para la Paz, Ed. 2004. *Conflicto y paz en Colombia: consecuencias y perspectivas para el futuro*. Libros de Cambio. Bogotá: Alfaomega Colombiana.
- Gamboa, Miguel. 2001. „Democratic Discourse and the Conflict in Colombia.“ *Latin American Perspectives*, 28, no. 116/1, January: 93-109.
- García, Clara Inés. 1996. *Urabá: región, actores y conflicto, 1960 – 1990*. Santafé de Bogotá: INER – CEREC.
- García, Miguel, and Gary Hoskin. 2003. „Political Participation and War in Colombia: An Analysis of the 2002 Elections,“ 38. Crisis State Programme, Working Paper Series No. 1. London.
- Green, W. John. 1997. „Kolumbianische Volksbewegungen und Massenbewegungen.“ In *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, edited by Werner Altmann, Thomas Fischer, and Klaus Zimmermann, 175-98. Frankfurt am Main: Vervuert.
- Guáqueta, Alexandra. 2001. „Las Relaciones USA-Colombia: Una Nueva Lectura. Un ensayo teórico y empírico.“ *Análisis político*, 2001, no. 43: 34-60.

- . 2003. „The Colombian Conflict: Political and Economic Dimensions.“ In *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed & Grievance*, edited by Karen Ballentine and Jake Sherman, 73-106. Boulder, Col., London: Lynne Rienner Publishers.
- Guerrero Barón, Javier. 2001. „Is the War Ending? Premises and Hypotheses with which to View the Conflict in Colombia.“ *Latin American Perspectives*, 28, no. 116/1, January: 12-30.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. 2001. „The Courtroom and the Bivouac. Reflections on Law and Violence in Colombia.“ *Latin American Perspectives*, 28, no. 116/1, January: 56-72.
- . 2003. „Criminal Rebels? A Discussion of War and Criminality from the Colombian Experience.“ Crisis State Programme, Working Paper Series No. 1, vol. 27. London.
- . 2004. „Hyper-Fragmentation and Traditional Politics in Colombia: Discussing Alternative Explanations.“ 24. Crisis State Programme, Working Paper Series No. 1. London.
- Gutiérrez Sanín, Francisco, and Mauricio Barón. 2005. „Re-Stating the State: Paramilitary Territorial Control and Political Order in Colombia (1978-2004).“ Crisis State Programme, Working Paper Series No. 1, vol. 66. London.
- Guzman, German, Orlando Fals Borda, and Eduardo Umaña Luna. 1962. *La Violencia en Colombia: estudio de un proceso social, tomo I*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Hagen, Jason. 2003. „Uribe's People: Civilians and the Colombian Conflict.“ *Georgetown Journal of International Affairs*, Winter/Spring 2003: 65-71.
- Hazdra, Peter, and Walter Feichtinger, Eds. 2003. *Kolumbien zwischen Krieg und Frieden*. Wien: Landesverteidigungsakademie / Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement.
- Heinz, Wolfgang S. 1997. „Die kolumbianische Verfassung.“ In *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, edited by Werner Altmann, Thomas Fischer, and Klaus Zimmermann, 137-47. Frankfurt am Main: Vervuert.
- Hoffmann, Odile. 2004. *Communautés noires dans le Pacifique colombien: Innovations et dynamiques ethniques*. Paris: IRD-Karthala.
- Human Rights Watch. 1996. *Colombia's Killer Networks. The Military-Paramilitary Partnership and the United States*. New York: Human Rights Watch.
- . 2000. *The Ties That Bind: Colombia and Military-Paramilitary Links*. Tech. Rept. no. 1 (B), Vol. 12, February 2000. New York: Human Rights Watch.
- . 2001. *The „Sixth Division.“ Military-paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia*. New York: Human Rights Watch.
- . 2005a. *Colombia: Letting Paramilitaries Off the Hook*. New York: Human Rights Watch.
- . 2005b. *Smoke and Mirrors. Colombia's demobilization of paramilitary groups*. Tech. Rept. no. 3 (B), Vol. 17, August 2005. New York: Human Rights Watch.
- Hylton, Forrest. 2003. „An Evil Hour. Uribe's Colombia in Historical Perspective.“ *New Left Review*, 23, no. Sep Oct: 51-93.
- Janzen, Leslie N., and Alpa Patel. 2001. „The Economic Impact of Non-State Actors on National Failure - Colombia: A Case Study and An Economic Regression of Social Development Indicators as Indicative of National Failure.“ Paper presented at the Failed States IV: Structures, Cases and Policies. Florence: Strategic Outreach Program of the U.S. Army War College; Office of International Programs, Purdue University.
- Jaramillo, Jaime Eduardo, Leonidas Mora, and Fernando Cubides. 1989. *Colonización, Coca y Guerrilla*. Bogotá: Alianza Editorial Colombiana.

- Jimeno, Myriam. 2001. „Violence and Social Life in Colombia.“ *Critique of Anthropology*, 21, no. 3: 221-46.
- Kalmanovitz, Salomón. 1994. *Economía y nación: Una breve historia de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Kirk, Robin. 2004. *More Terrible than Death. Massacres, Drugs, and America's War in Colombia*. New York: PublicAffairs.
- Kline, Harvey F. 2003. „Colombia: Lawlessness, Drug Trafficking, and Carving Up the State.“ In *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, edited by Robert I. Rotberg, 161-82. Cambridge, MA, Washington, DC: World Peace Foundation, Brookings Institution Press.
- König, Hans-Joachim. 1997. „Staat und staatliche Entwicklung in Kolumbien.“ In *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, edited by Werner Altmann, Thomas Fischer, and Klaus Zimmermann, 111-36. Frankfurt am Main: Vervuert.
- Krauthausen, Ciro. 1997. „Ökonomische Illegalität in Kolumbien.“ In *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, edited by Werner Altmann, Thomas Fischer, and Klaus Zimmermann, 301-29. Frankfurt am Main: Vervuert.
- Krumwiede, Heinrich-W., and Reinhard Stockmann. 1995. „Kolumbien.“ In *Handbuch der Dritten Welt 2: Südamerika*, edited by Dieter Nohlen and Franz Nuscheler, 383-420. Bonn: Dietz.
- Kurtenbach, Sabine. 1995. „'Kolumbianisierung' Lateinamerikas? Transformationsprozesse vom Krieg zum Frieden in komparativer Perspektive.“ In *Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung.*, edited by Volker Matthies, 164-83. Bremen: Edition Temmen.
- . 1997. „Guerillabewegungen in Kolumbien.“ In *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, edited by Werner Altmann, Thomas Fischer, and Klaus Zimmermann, 235-54. Frankfurt am Main: Vervuert.
- . 2000a. „Entwicklungslinien des lateinamerikanischen Militärs.“ In *Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation?* edited by Sabine Kurtenbach, Klaus Bodemer, and Detlef Nolte, 134-69. Opladen: Leske + Budrich.
- . 2000b. „Gewaltdiffusion, Kriminalität und Selbstjustiz.“ In *Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation?* edited by Sabine Kurtenbach, Klaus Bodemer, and Detlef Nolte, 118-31. Opladen: Leske + Budrich.
- . 2000c. „Das interamerikanische Militärsystem.“ In *Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation?* edited by Sabine Kurtenbach, Klaus Bodemer, and Detlef Nolte, 33-34. Opladen: Leske + Budrich.
- . 2000d. „Sicherheitspolitik in Kolumbien.“ In *Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation?* edited by Sabine Kurtenbach, Klaus Bodemer, and Detlef Nolte, 199-205. Opladen: Leske + Budrich.
- . 2000e. „Sicherheitspolitische Kooperation und zwischenstaatliche Konflikte in den Amerikas.“ In *Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation?* edited by Sabine Kurtenbach, Klaus Bodemer, and Detlef Nolte, 69-90. Opladen: Leske + Budrich.
- , Ed. 2001a. *Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche. Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure*. Edited by Sabine Kurtenbach. Frankfurt am Main: Vervuert.
- . 2001b. „Kann Kolumbien aus seiner eigenen Geschichte lernen? Die aktuelle Bedeutung des Friedensprozesses der Regierung Betancur.“ In *Kolumbien zwischen*

- Gewalteskalation und Friedenssuche. Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure*, edited by Sabine Kurtenbach, 93-109. Hamburg: Vervuert.
- . 2004. „Nachhaltige Strategien zum Umgang externer Akteure mit Gewalt.“ In *Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*, edited by Sabine Kurtenbach and Peter Lock, 306-20. Bonn: Dietz.
- Labrousse, Alain. 1999a. „Kolumbien und Peru: politische Gewalt und Kriminalität.“ In *Ökonomie der Bürgerkriege*, edited by Francois Jean and Jean-Christophe Rufin, 313-43. Hamburg: Hamburger Edition.
- . 1999b. „Territorien und Netzwerke: das Drogengeschäft.“ In *Ökonomie der Bürgerkriege*, edited by Francois Jean and Jean-Christophe Rufin, 379-400. Hamburg: Hamburger Edition.
- Leal Buitrago, Francisco. 2004. „La seguridad durante el primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez.“ *Análisis político*, 2004, no. 50: 86-101.
- Leech, Gary M. 2002. *Killing Peace. Colombia's Conflict and the Failure of U.S. Interventions*. New York: Information Network of the Americas.
- Lessmann, Robert. 1994. „Die politische Ökonomie des Kokainhandels und seine Auswirkungen auf die interamerikanischen Beziehungen am Beispiel Boliviens, Kolumbiens und der USA.“ Ph. D. Diss., Fakultät für Grund- und Integrativwissenschaften, Universität Wien. *Institut für Soziologie*, 555.
- Lomné, Georges. 2000. „Una ‘palestra de Gladiadores’. Colombia de 1810 a 1828” In *Museo memoria y nación: Misión de los museos nacionales para los ciudadanos del futuro*, edited by María Emma Wills Obregón, and Gonzalo Sánchez Gómez, 286-312. Bogotá: Mincultura, Museo Nacional de Colombia, PNUD, IEPRI, ICANH.
- Londoño, Juan Fernando, Luis Alberto Restrepo, Mauricio García, Margarita Bonamusa, and María Teresa Uribe. 1997. *Sociedad civil, control social y democracia participativa*. Bogotá: Fescol.
- Mann, Michael. 2003. „La crisis del Estado-Nación en América Latina.“ In *La Crisis Política Colombiana. Más que un conflicto armado y un proceso de paz*, edited by Ann Mason and Luis Javier Orjuela, 23-44. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Mason, Ann. 2001. „Colombian State Failure: The Global Context of Eroding Domestic Authority.“ Paper presented at the Failed States IV: Structures, Cases and Policies. Florence: Strategic Outreach Program of the U.S. Army War College; Office of International Programs, Purdue University.
- . 2003. „Colombia's Democratic Security Agenda: Public Order in the Security Tripod.“ *Security Dialogue*, 34, no. 4: 391-409.
- Mason, Ann, and Luis Javier Orjuela, Eds. 2003. *La Crisis Política Colombiana. Más que un conflicto armado y un proceso de paz*. Edited by Ann Mason and Luis Javier Orjuela. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Matthiesen, Tatiana. 2000. *El arte político de conciliar. El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986-1994*. Bogotá: Fedesarrollo; FESCOL; Centro de Estudios de la Realidad Colombiana.
- Medina Gallego, Carlos. 1990. *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia: Origen, desarrollo y consolidación. El caso “Puerto Boyacá”*. Bogotá: Documentos Periodísticos.
- . 1996. *ELN: una historia contada a dos voces*. Santa Fe de Bogotá: Rodríguez quito editores.

- Meertens, Donny. 2001. "Facing Destruction, Rebuilding Life: Gender and the Internally displaced in Colombia." *Latin American Perspectives*, 116 (28), no. 1: 132-148.
- Mockus, Antanas, Néstor Raúl Correa, Alfredo Rangel, Gonzalo de Francisco, and Carlos José Herrera. 1997. *Descentralización y orden público*. Bogotá: Milenio-Fescol.
- Mols, Manfred, and Rainer Öhlschläger, Eds. 2000. *In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert: Lateinamerikas Entwicklungserfahrungen und -perspektiven*. Edited by Manfred Mols and Rainer Öhlschläger. Politik in der Gegenwart, vol. Band 4. Frankfurt am Main: Vervuert.
- Moser, Caroline, and Fiona C. Clark. 2001. „Latin American Experiences of Gender, Conflict and Building Sustainable Peace: Challenges for Colombia.“ Conference Report. Bogotá: Urban Peace Program; Colombian Country Office of the World Bank.
- Murillo, Mario A. 2004. *Colombia and the United States. War, Unrest and Destabilization*. New York: Seven Stories Press.
- Obregón, Mauricio. 1993. "Las rutas interoceánicas." In *Colombia Pacífico, tomo II*, herausgegeben von Pablo Leyva, 730-739. Bogotá: FEN.
- Offstein, Norman. 2003. "An Historical Review and Analysis of Colombian Guerrilla Movements: FARC, ELN and EPL." *Desarrollo y Sociedad* no. 53: 99-142.
- Ortiz, Román. 2004. "De 'país problema' a 'pilar estratégico': la mutación de la seguridad colombiana en la región andina." In *Fortalezas de Colombia*, edited by Fernando Cepeda Ulloa, 521-541. Bogotá: Ariel.
- Osorio R., Luis Carlos und Hernández V., Fernando (comp.). 2003. *El Chocó también es Colombia*. Medellín: Hemera.
- Palacios, Marco. 2000. „La solución Política al conflicto armado, 1982-1997.“ In *Armar la paz es desarmar la guerra*, edited by Álvaro Camacho Guizado and Francisco Leal Buitrago, 345-401. Santa Fe de Bogotá: Centro de Estudios de la Realidad Colombiana, CEREC.
- Pardo, Mauricio, Ed. 2001. *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico colombiano*. Bogotá: ICANH-Colciencias.
- Pardo Rueda, Rafael. 2004. *La Historia de las Guerras*. Bogotá: Ediciones B Colombia.
- Parsons, James. 1996 [1967]. *Urabá, salida de Antioquia al mar: Geografía e historia de su colonización*. Bogotá: El Áncora.
- Pax Christi Netherlands. 2001. *The kidnap industry in Colombia – Our business?* Utrecht: Pax Christi Netherlands.
- Petras, James. 2000. „The FARC Faces the Empire.“ *Latin American Perspectives*, 27, no. 114/5, September: 134-42.
- Pécault, Daniel. 2003. *Midiendo Fuerzas. Balance del primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Pizarro Leongómez, Eduardo. 2001. "Kolumbien im Auge des Hurrikan." In *Kolumbien im Fokus: Einblicke in Politik, Kultur, Umwelt*, edited by Oliver Diehl und Linda Helfrich-Bernal, 43-59. Frankfurt/M: Vervuert.
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Ed. 2003. *El embrujo autoritario: Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Santafé de Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos.
- , Ed. 2004. *Reelección: El Embrujo continúa: Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Santafé de Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos.

- Posada Carbó, Eduardo. 2001. *¿Guerra Civil? El Lenguaje del conflicto en Colombia*. Libros de Cambio. Bogotá: Alfaomega Colombiana.
- Presidencia de la República de Colombia. 1999. *Plan Colombia: Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Programa Departamentos y Municipios Seguros. 2004. *Responsabilidades de Gobernadores y Alcaldes en el Manejo de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana*, Documentos Departamentos y Municipios Seguros no. 1. Bogotá: Departamentos y Municipios Seguros.
- Puyo Tamayo, Gustavo Adolfo. 2003. „Posiciones en Europa sobre el Plan Colombia.“ In *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales*, edited by Jairo Estrada Álvarez, 123-46. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Rabasa, Angel, and Peter Chalk. 2001. *Colombian Labyrinth. The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*. Santa Monica, CA, Arlington, VA, Pittsburgh, PA: RAND Project AIR FORCE.
- . 2003. *El laberinto colombiano. Propuestas para la resolución del conflicto*. Translated by Rafael Andrés Barrera. Edited by Bernardo Pérez Salazar. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ramírez, Socorro. 2004a. „Acercando a los vecinos: la agenda de seguridad andino-brasileño.“ *Análisis político*, 2004, no. 50: 102-24.
- . 2004b. *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994-2003*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI.
- Rangel, Alfredo. 2001. *Guerra Insurgente. Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*. Bogotá: Intermedio Editores.
- . 2003. *Guerreros y políticos. Diálogo y conflicto en Colombia, 1998-2002*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Restrepo, Eduardo. 2004. „Biopolítica y alteridad: dilemas de la etnización de las colombias negras.“ In *Conflicto e (in)visibilidad: Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*, edited by Eduardo Restrepo und Axel Rojas, 271-299. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Restrepo, Eduardo, and Axel Rojas, Eds. 2004. *Conflicto e (in)visibilidad: Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Rettberg, Angelika, Ed. 2002. *Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia*. Edited by Angelika Rettberg. Libros de Cambio. Bogotá: Alfaomega Colombiana.
- . 2004. „Business-led Peacebuilding in Colombia: Fad or Future of a Country in Crisis?“ Crisis State Programme, Working Paper Series No. 1, vol. 56. London.
- Richani, Nazih. 2002. *Systems of Violence. The Political Economy of War and Peace in Colombia*. Albany: State University of New York Press.
- . 2003. „The Interface Between Domestic and International Factors in Colombia's War System.“ *Working Paper Series, Clingendael Conflict Research Unit*, Working Paper 22 (August).
- Rodriguez-Raga, Juan Carlos, and Mitchell A. Seligson. 2004. The Political Culture of Democracy in Colombia, 2004. In *A Study of the Latin American Public Opinion Project (LAPOP)*, 358p. Nashville, TN: LAPOP.
- Romero, Marco Alberto. 2001. „La nueva internacionalización del conflicto y los procesos de paz.“ In *Plan Colombia: ensayos críticos*, edited by Jairo Estrada Álvarez, 235-76.

- Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Romero, Mauricio. 2003. *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI; Editorial Planeta Colombiana.
- Ronderos, Carlos. 2003. *Rebelión y Amnistía. La historia colombiana del siglo XX contada por sus protagonistas*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Rubio, Mauricio. 2004. „Kidnapping and Armed Conflict in Colombia.“ Paper presented at the PRIO Workshop „techniques of violence in civil war,“ Oslo.
- Rua Angulo, Carlos. 2004. „La situación territorial de los afrocolombianos: problemas y conflictos.“ In *Panorama afrocolombiana: Estudios sociales en el Pacífico*, herausgegeben von Mauricio Pardo Rojas, Claudia Mosquera, und María Clemencia Ramírez, 343-368. Bogotá: ICANH – Universidad Nacional de Colombia.
- Ruiz, Bert. 2003. *Estados Unidos y la Guerra en Colombia. Una mirada crítica*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Sáenz Obregón, Javier, Óscar Saldarriaga, and Armando Ospina. 1997. *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903 – 1946*. Medellín: Colciencias, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Ediciones Uniandes, Editorial Universidad de Antioquia/Clío.
- Safford, Frank, und Marco Palacios. 2002. *Colombia: Fragmented Land, Divided Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Sánchez, Gonzalo. 2003. *Guerras, memoria e historia*. Bogotá: ICANH.
- Sánchez, Gonzalo, and Ricardo Peñaranda, Eds. 1991. *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: IEPRI-CEREC.
- Santamaría Salamanca, Ricardo. 2004. „Los procesos de paz.“ In *Fortalezas de Colombia*, herausgegeben von Fernando Cepeda Ulloa, 463-488. Bogotá: Ariel.
- Salazar J., Alonso. 2001. *Drogas y narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Solimano, Andrés, Ed. 2000. *Colombia. Essays on Conflict, Peace, and Development*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Tickner, Arlene B. 2001. „La ‘guerra contra las drogas’: las relaciones Colombia-Estados Unidos durante la administración Pastrana.“ In *Plan Colombia: ensayos críticos*, edited by Jairo Estrada Álvarez, 215-34. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- . 2003. „La ‘cruzada’ mundial contra el terrorismo y las relaciones Colombia-Estados Unidos.“ In *La Crisis Política Colombiana. Más que un conflicto armado y un proceso de paz*, edited by Ann Mason and Luis Javier Orjuela, 419-34. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Valencia, María del Pilar. 2004. „Experiences with Legal Pluralism, Culture, Biodiversity and Conflict.“ In *Reclaiming Balance: Indigenous Peoples, Conflict Resolution and Sustainable Development*, edited by Victoria Tauli-Corpuz and Joji Cariño, 419-445. Baguio: Tebtebba Foundation.
- Vargas, Alejo. 2002. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Vargas del Valle, Ricardo. 1994. „El desarrollo rural en Colombia (1961-1993): Apuntes y notas para una historia del fondo DRI.“ In *El agro y la cuestión social*, edited by Ábsalon Machado Cartagena, 269-287. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo.

- Vélez, María Alejandra. 2001. „FARC-ELN: evolución y expansión territorial.” *Desarrollo y Sociedad*, 47, 151-225.
- Vélez Ramírez, Humberto. 1998. *El conflicto político armado en Colombia. Negociación o guerra*. Santiago de Cali: Editorial Universidad del Valle.
- Villa Rivera, William. 2004. „El territorio de comunidades negras, la guerra en el Pacífico y los problemas del desarrollo.” In *Panorama afrocolombiana: Estudios sociales en el Pacífico*, edited by Mauricio Pardo Rojas, Claudia Mosquera, and María Clemencia Ramírez, 331-342. Bogotá: ICANH – Universidad Nacional de Colombia.
- Villaronga Wolker, Brigitta. 2001. „Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung und seine Umsetzung in Kolumbien.” In *Kolumbien im Fokus: Einblicke in Politik, Kultur, Umwelt*, edited by Oliver Diehl and Linda Helfrich-Bernal, 283-302. Frankfurt/M: Vervuert.
- Vranckx, An. 2005. „European policies on Colombia.” IPIS brackground paper, 35p. Antwerp.
- Waldmann, Peter. 2001. „Friedensgespräche und Gewalteindämmung.” In *Kolumbien zwischen Gewalteskalation und Friedenssuche. Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme externer Akteure*, edited by Sabine Kurtenbach, 77-92. Hamburg: Vervuert.
- Watson, Cynthia A. 2000. „Civil-military relations in Colombia: a workable relationship or a case for fundamental reform?” *Third World Quarterly*, 21, no. 3: 529-48.
- Ziss, Roland. 1997. „Gewalt in Kolumbien: eine Gesellschaft im Notstand.” In *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, edited by Werner Altmann, Thomas Fischer, and Klaus Zimmermann, 213-34. Frankfurt am Main: Vervuert.

Hintergrundliteratur Philippinen

- Abinales, Patricio N. 1998a. *Images of State Power: Essays on Philippine Politics from the Margins*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- . 1998b. „'Muslim' Political Brokers and the Philippines Nation-State.” In *Gangsters, Democracy, and the State in Southeast Asia*, edited by Carl A. Trocki, 81-94. Ithaca, New York: Southeast Asia Program Publications, Cornell University.
- . 2000. *Making Mindanao. Cotabato and Davao in the Formation of the Philippine Nation-State*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- . 2004. *American Military Presence in the Southern Philippines: A Comparative Historical Overview*, East-West Center Working Papers, Politics and Security Series no. 7, October 2004. Washington, D.C.: East-West Center.
- Abinales, Patricio N., and Donna J. Amoroso. 2005. *State and Societies in the Philippines*. Lanham, MD., Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Abreu, Lualhati. 2002. „The MILF and its Vision of an Islamic State.” *Mindanao Focus Journal*, no 2/2002: 1-65.
- Abubakar, Carmen A. 2000. „SPCPD and Economic Development in SZOPAD: High Expectations, Low Output.” *Kasarinlan. Philippine Journal of Third World Studies*, 15, no. 2: 125-64.

- . 2005. „The Advent and Growth of Islam in the Philippines.” In *Islam in Southeast Asia: Political, Social and Strategic Challenges in the 21st Century*, edited by K. S. Nathan and Mohammad Hashim Kamali, 45-63. Singapur: ISEAS.
- Abueva, Jose V, Hg. 2004. *Towards a Nonkilling Filipino Society: Developing an Agenda for Research, Policy and Action*. Marikina City: Aurora Aragon Quezon Peace Foundation & Kalayaan College at Riverbanks.
- Aguirre, Alexander P. 2000. „The Mindanao Peace Process: Initiatives Toward Peace and Development Following the Cessation of Hostilities in Southern Philippines.“ *Kasarinlan. Philippine Journal of Third World Studies*, 15, no. 2: 227-36.
- Arguillas, Carolyn O. 2003, 12.-17. März. „The Cost of War,“ *MindaNews*(March 12-March 17, 2003) <www.mindanews.com/2003/03/12pep-cost.html> (Accessed 03-01-2005).
- . 2005, 27/02-03/03. „Q and A with US Ambassador Francis Ricciardone: Why Mindanao?“ *MindaNews*(February 27th-March 3rd) <<http://www.mindanews.com/2005/02/27nws-ricci1.html>> (Accessed 06-06-2005).
- Ayala Milligan, Jeffrey. 2005. *Islamic Identity, Postcoloniality, and Educational Policy: Schooling and Ethno-Religious Conflict in the Southern Philippines*. New York: Palgrave.
- Bakani, Benedicto R. 2004. „Peacekeeping in the ARMM.“ *ARMM Roundtable Series*, 11, no. July 19, 2004, 19. Juli: 1-4.
- . 2005. *The Mindanao Peace Talks. Another Opportunity to Resolve to Moro Conflict in the Philippines*, United States Institute of Peace Special Report no. 131. Washington, D.C.: USIP.
- Bello, Walden, Herbert Docena, Marissa de Guzman, and Marylou Malig. 2004. *The Anti-Development State. The Political Economy of Permanent Crisis in the Philippines*. Quezon City: Department of Sociology, College of Social Sciences and Philosophy, University of the Philippines.
- Blanchetti-Revelli, Lanfranco. 2003. „Moro, Muslim, or Filipino? Cultural Citizenship as Practice and Process.” In *Cultural Citizenship in Island Southeast Asia: Nation and Belonging in the Hinterlands*, edited by Renato Rosaldo, 44-75. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Boudreau, Vincent. 2001. *Grass Roots and Cadre in the Protest Movement*. Quezon City: Ateneo de Manila Press.
- Cabilo, Zuraida Mae B. 2003. „Oil Palm Expansion in Mindanao: A Peace Solution?“ *Mindanao Focus* no. 1/2003: 4-39.
- Carlos, Clarita R. 2002. „Coping with terrorism and other transnational threats: The view from the Philippines.“ In *Addressing Transnational Threats in the Asia-Pacific Region*. INSS 2002 Pacific Symposium. Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies.
- Casiño, Eric S. 2000. *Mindanao Statecraft and Ecology: Moros, Lumads, and Settlers across the Lowland-Highland Continuum*. Cotabato City: Notre Dame University.
- Che Man, W. K. 1989. *Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*. Quezon City: Ateneo de Manila Press.
- Co, Edna E. A., Jorge V. Tigno, Maria Elissa Jayme Lao, and Margarita A. Sayo. 2005. *Philippine Democracy Assessment: Free and Fair Elections and the Democratic Role of Political Parties*. Manila: Friedrich Ebert Stiftung.

- Collier, Kit. 1992. „The theoretical problems of insurgency in Mindanao: why theory? Why Mindanao?” In *Mindanao: Land of Unfulfilled Promise*, edited by Mark Turner, R. J. May, and Lulu Respass Turner, 197-212. 1992. Quezon City: New Day.
- . 1995. „Bringing civil society back in: rectification in the Philippine revolutionary movement and the idiom of resistance in Davao.” *South East Asia Research*, 3, no. 1: 92-119.
- Concepcion, Sylvia, Larry Digal, Rufa Guiam, Romulo S. de la Rosa, and Mara Stankovitch. 2003. *Breaking the links between economics and conflict in Mindanao*, International Alert, 60p. Manila: International Alert - Business and Conflict Programme.
- Coronel Ferrer, Miriam. 1997. *Peace Matters: A Philippine Peace Compendium*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- . 2000. „Recycled Autonomy? Enacting the New Organic Act for a Regional Autonomous Government in Southern Philippines.” *Kasarinlan. Philippine Journal of Third World Studies*, 15, no. 2: 165-90.
- Dañguilan Vitug, Marites, and Glenda M. Gloria. 2000. *Under the Crescent Moon: Rebellion in Mindanao*. Quezon City: Institute for Popular Democracy.
- de la Rosa, Romulo S. 1999. „Civil Society and Mindanao 2000.” *Kasarinlan. Philippine Journal of Third World Studies*, 14, no. 3&4: 173-90.
- de la Rosa, Romulo S. and Lualhati M. Abreu. 2003. „Self-Determination and Social Justice: Agrarian Reform in the Autonomous Region of Muslim Mindanao.” *Mindanao Focus Journal* no 3/2003: 4-27.
- Del Rosario-Malonzo, Jennifer. 2004a. „USAID’s *AGILE*: toying with governance to globalise the Philippines?” In *The Reality of Aid 2004 – Asia Pacific Edition*, herausgegeben edited by IBON Foundation, 81-91. Manila: IBON.
- . 2004b. „Mini-Marshall Plan for Mindanao: Will Foreign Aid Help End the Moro War?” In *The Reality of Aid 2004 – Asia Pacific Edition*, edited by IBON Foundation, 92-115. Manila: IBON.
- Diaz, Patricio P. 2003. *Understanding Mindanao Conflict*. Davao City: MindaNews Publication.
- Dictaan-Bang-oa, Eleanor. 2004. „The Question of Peace in Mindanao, Southern Philippines.” In *Beyond the Silencing of the Guns*, edited by Roy, Chandra K., Victoria Tauli-Corpuz, and Amanda Romero-Medina, 153-183. Baguio: Tebtebba.
- Donnelly, Charles. 2004. „Terrorism in the Southern Philippines: Contextualising the Abu Sayyaf Group as an Islamist Secessionist Organisation.” Paper presented at the 15th Biennial Conference of Asian Studies Association of Australia, Canberra.
- Duncan, Christopher R., Ed. 2004a. *Civilizing the Margins. Southeast Asian Government Policies for the Development of Minorities*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- . 2004b. „Legislating Modernity among the Marginalized.” In *Civilizing the Margins. Southeast Asian Government Policies for the Development of Minorities*, edited by Christopher R. Duncan, 1-23. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Eder, James F., and Thomas M. McKenna. 2004. „Minorities in the Philippines: Ancestral Lands and Autonomy in Theory and Practice.” In *Civilizing the Margins. Southeast Asian Government Policies for the Development of Minorities*, edited by Christopher R. Duncan, 56-85. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Esteban, Roland. 2004. „The Mindanao Crisis.” In *Reclaiming Balance: Indigenous Peoples, Conflict Resolution and Sustainable Development*, edited by Victoria Tauli-Corpuz, and Joji Cariño, 197-212. Baguio: Tebtebba Foundation.

- Gaspar, Karl M., Elpidio A. Lapad, and Ailynne J. Maravillas. Eds. 2002. *Mapagpakamalinawon: A Reader for the Mindanawon Peace Advocate*. Davao City: AFRIM – CRS.
- Golez, Roilo. 2005. „RP-US Collaboration Against Terrorism.“ *Historical Bulletin*, 35 (2001-2003): 41-62.
- Gutierrez, Eric, and Saturnino Borrás Jr. 2004. *The Moro Conflict: Landlessness and Misdirected State Policies*, Policy Studies no. 8. Washington, D.C.: East-West Center.
- Gutierrez, Eric, and Marites Dañguilan Vitug. 2000. „ARMM After The Peace Agreement: An Assessment of Local Government Capability in the Autonomous Region of Muslim Mindanao.“ In *Rebels, Warlords and Ulama. A Reader on Muslim Separatism and the War in Southern Philippines*, edited by Eric Gutierrez, Kristina Gaerlan, and Mara Stankovitch, 181-221. Quezon City: Institute for Popular Democracy.
- Gutierrez, Eric, Kristina Gaerlan, and Mara Stankovitch. 2000. *Rebels, Warlords and Ulama. A Reader on Muslim Separatism and the War in Southern Philippines*. Quezon City: Institute for Popular Democracy.
- Hanisch, Rolf. 1994. „Philippinen.“ In *Handbuch der Dritten Welt 7: Südasien und Südostasien*, edited by Dieter Nohlen and Franz Nuscheler, 476-504. Bonn: Dietz.
- Hilhorst, Dorothea. 2003. *The Real World of NGOs: Discourses, Diversity and Development*. London, New York: Zed Books.
- Holthussen, Beate. 2002. *Managing Conflict - Building Peace. Strengthening Capacities of InWEnt Scholars - A Pilot Study in the Philippines*. Berlin: SLE - Centre for Advanced Training in Rural Development.
- Honasan, Gregorio B. 2000. „On Peace and Insurgency: President Estrada and the Conflict in Mindanao.“ *Kasarinlan. Philippine Journal of Third World Studies*, 15, no. 2: 237-44.
- Horvatic, Patricia. 2003. „The Martyr and the Mayor: On the Politics of Identity in the Southern Philippines.“ In *Cultural Citizenship in Island Southeast Asia: Nation and Belonging in the Hinterlands*, herausgegeben von Renato Rosaldo, 16-43. Berkeley, Los Angeles. University of California Press.
- International Crisis Group (ICG). 2004. *Southern Philippines Backgrounder: Terrorism and the Peace Process*, ICG Asia Report no. 80. Singapore, Brussels: International Crisis Group.
- Kane, Solomon, and Laurent Passicouset. 2000. „Piraterie in asiatischen Gewässern. Die Destabilisierung greift auf die Meere über.“ *Le Monde diplomatique* (Paris) 16. Juni, 9.
- Kreuzer, Peter. 2003. „Die Rebellion der Muslime im Süden der Philippinen.“ *HSFK-Report*, 7/2003.
- . 2005. „Politische Clans und Gewalt im Süden der Philippinen.“ *HSFK-Report*, 1/2005.
- Majul, Cesar Adib. 1999. *Muslims in the Philippines*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- Makinano, Merliza M., and Alfredo Lubang. 2001. „Disarmament, Demobilization and Reintegration: The Mindanao Experience.“ Paper presented at the International Security Research and Outreach Programme, International Security Bureau. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade/Canada.
- Mastura, Michael. 1992. „Contemporary Politics in Mindanao.“ In *Mindanao: Land of Unfulfilled Promise*, edited by Mark Turner, R. J. May, and Lulu Respall Turner, 147-158. 1992. Quezon City: New Day.

- McKenna, Thomas M. 1998. *Muslim Rulers and Rebels. Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*. Manila: Anvil Publishing.
- Moro Islamic Liberation Front (MILF). 2000. „Position Papers of Technical Working Groups on Six Clustered Agenda Items.“ *Kasarinlan. Philippine Journal of Third World Studies*, 15, no. 2: 245-70.
- Muslim, Macapado Abaton. 1994. *The Moro Armed Struggle in the Philippines. The Nonviolent Autonomy Alternative*. Marawi City: Mindanao State University Press.
- Pobre, Cesar P., Ed. 2005a. „RP-US Relations: A Historical Perspective.“ Special issue of *Historical Bulletin*, 34 (1998-2000). Quezon City: New Day Publishers.
- , Ed. 2005b. „Terrorism: Historical Perspective and Implications.“ Special issue of *Historical Bulletin*, 35 (2001-2003). Quezon City: New Day Publishers.
- Pospisil, Jan. 2004. „Das Intellektuellen-Partei-Dilemma der CPP-NPA, Philippinen.“ *Südostasien Working Papers, Kommission für Sozialanthropologie an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften*, 4.
- . 2005. „On the Edge of Escalation. How US Development Policy Deals with the Political Economy of War in Mindanao.“ *Kasarinlan. Philippine Journal of Third World Studies*, 20, no. 2: 100-24.
- Quilop, Raymund Jose G. 2002. „Civil-Military Relations: An Overview of the Philippine Experience,“ in Asia Pacific Area Network <<http://www.apan-info.net/partners/uploads/AFP-OSS-CMR%20for%20Kasarinlan.pdf>> (Accessed 28-02-2005).
- Rabasa, Angel. 2003. *Political Islam in Southeast Asia: Moderates, Radicals and Terrorists*. New York: International Institute for Strategic Studies.
- Rasul, Amina, Ed. 2003. *Muslim Perspective on the Mindanao Conflict. The Road to Peace and Reconciliation*. Makati City: AIM Policy Center.
- Rasul, Jainal D. 2003. *Struggle for Identity: A Short History of the Filipino Muslims*. Quezon City: CARE Minorities.
- Reiterer, Gisela M. 1997. *Die Philippinen: Kontinuität und Wandel*. Wien: Sonderzahl.
- Ressa, Maria A. 2003. *Seeds of Terror. An Eyewitness Account of Al-Qaeda's Newest Center of Operations in Southeast Asia*. New York: Free Press.
- Riedinger, Jeffrey M. 1993. „Everyday Elite Resistance: Redistributive Agrarian Reform in the Philippines.“ In *The Violence Within: Cultural and Political Opposition in Divided Nations*, edited by Kay B. Warren, 181-218. Boulder: Westview.
- Rocamora, Joel. 1994. *Breaking Through. The Struggle within the Communist Party of the Philippines*. Pasig City: Anvil Publishing.
- Rodil, B. R. 2000. *Kalinaw Mindanaw: The Story of the GRP-MNLF Peace Process, 1975 – 1996*. Davao City: AFRIM.
- Rogers, Steven. 2004. „Beyond the Abu Sayyaf. The Lessons of Failure in the Philippines.“ *Foreign Affairs*, Vol. 84, no. 1: 15-20.
- Rood, Steven. 2005. *Forging Sustainable Peace in Mindanao: The Role of Civil Society*, Policy Studies no. 17. Washington, D.C.: East-West Center.
- Rutten, Rosanne. 2001. „Revolutionary specialists, Strongmen, and the state: post-movement careers of CPP-NPA cadres in a Philippine province, 1990s-2001.“ *South East Asia Research*, 9, no. 3: 319-61.
- Santos Jr., Soliman M. 2005. *Delays in the Peace Negotiations between the Philippine Government and the Moro Islamic Liberation Front: Causes and Prescriptions*, East-

- West Center Working Papers no. 3, January 2005. Washington, D.C.: East-West Center.
- Sarangani, Datumanang A. 1988. „Perceptions of Opinion Leaders on Autonomy for Muslim Mindanao: A Preliminary Study.“ In *Autonomy in the Search for Peace and Development in the Southern Philippines*. Autonomy in 'Muslim Mindanao.' Cagayan de Oro: Mindanao Development Studies Center/Xavier Peace Center.
- Saulo, Alfredo B. 2002. *Communism in the Philippines. An Introduction*. Quezon City: Ateneo de Manila University Press.
- Sidel, John T. 1998. „Murder, Inc., Cavite: Capitalist Development and Political Gangsterism in a Philippine Province.“ In *Gangsters, Democracy, and the State in Southeast Asia*, edited by Carl A. Trocki, 55-80. Ithaca, New York: Southeast Asia Program Publications, Cornell University.
- Silliman, G. Sidney und Garner Noble, Lela, Hg. 1998. *NGOs, Civil Societies, and the Philippine State: Organizing for Democracy*. Quezon City: Ateneo de Manila Press.
- Sison, José Maria, and Rainer Werning. 1993. *Die philippinische Revolution. Eine Innenansicht*. Essen: Verlag Neuer Weg.
- Suijker, Jolanda. 1999. „Mindanao-European Trade and Investment Relations.“ *Mindanao Focus* no. 2/1999: 3-37.
- Tan, Samuel K. 2000. „Three Wars and the President.“ *Kasarinlan. Philippine Journal of Third World Studies*, 15, no. 2: 221-26.
- . 2003a [1993]. *Internationalization of the Bangsamoro Struggle*. Quezon City: UP Center for Integrative and Development Studies.
- . 2003b. *Filipino Perceptions of Their History and Culture as Seen Through Indigenous Sources*. Zamboanga City: SKT.
- Trocki, Carl A., Ed. 1998. *Gangsters, Democracy, and the State in Southeast Asia*. Ithaca, New York: Southeast Asia Program Publications, Cornell University.
- Tuminez, Astrid S. 2005. *Ancestral Domain in Comparative Perspective*, United States Institute of Peace Special Report no. 151. Washington, D.C.: USIP.
- Turner, Mark, R. J. May, and Lulu Respall Turner, Ed. 1992. *Mindanao: Land of Unfulfilled Promise*. Quezon City: New Day.
- Vidal, Aida T. 2004. *Conflicting Laws, Overlapping Claims: The Politics of Indigenous Peoples' Land Rights in Mindanao*. Davao: AFRIM.
- Wagener, Martin. 2002. „Second Front: Die USA, Südostasien und der Kampf gegen den Terrorismus.“ ZOPS Occasional Paper no. 16, Universität Trier: Zentrum für Ostasien-Pazifik-Studien.
- . 2003. „Der Anti-Terror-Einsatz der USA auf den Philippinen.“ *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 4.
- Weekley, Kathleen. 2001. *The Communist Party of the Philippines 1968-1993. A Story of its Theory and Practice*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- Wörtz, Tilman. 2005. „Rebellen im Reisfeld. Seit acht Jahren ringt Mindanao um Frieden.“ *Akzente*, 2005, no. 3: 34-37.
- Zubaidah Rahim, Lily. 2003. „The Road Less Traveled: Islamic Militancy in Southeast Asia.“ *Critical Asian Studies*, 35, no. 2: 209-32.