Nekrolog auf ein multilaterales Erfolgserlebnis

Das Büro der Vereinten Nationen für Nothilfemaßnahmen in Afrika (OEOA)

HANS D'ORVILLE

In den meisten afrikanischen Ländern haben genügend Regenfälle zu einer dramatischen Verbesserung der Ernteaussichten und Nahrungsmittelproduktion geführt und damit fürs erste die Gefahr einer fortgesetzten Dürre und einer daraus resultierenden anhaltenden Massenhungersnot gebannt. Trotzdem bleibt in vielen Gebieten die Ernährungssituation nach wie vor prekär. Obwohl die jahrelange Dürreperiode — in manchen Gebieten gab es 17 Jahre lang unterdurchschnittliche Regenfälle, wobei sie in den letzten fünf Jahren um mehr als 40 vH hinter den normalen Durchschnittswerten zurückblieben — gemeinhin als zentrales Problem der ›afrikanischen Krise‹ angesehen wurde, konnte erst eine Kombination der Dürre mit den sich verschlechternden weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie den kumulativen Effekten von Armut, chronischen Strukturproblemen, verfehlten sektoralen Wirtschaftspolitiken, Fehlentwicklungen im ökologischen und sozialen Bereich eine Notlage des bekannt tragischen Ausmaßes hervorrufen. In der Folge war das statistische Pro-Kopf-Einkommen Afrikas im Jahre 1985 geringer als vor 15 oder 25 Jahren und lag die Pro-Kopf-Nahrungsmittelproduktion im Vergleich zu 1970 um 11 vH niedriger.

Zu Beginn des Jahres 1985 hatte die Krise unvorstellbare Dimensionen angenommen: Schätzungsweise 150 Millionen Menschen lebten in den von der Dürre betroffenen Ländern, bedroht von Hunger und Unterernährung; 30 bis 35 Millionen — davon drei Viertel Frauen und Kinder — waren besonders gefährdet. Etwa zehn Millionen waren geflohen oder hatten ihre Wohnstätten auf der Suche nach Nahrung, Wasser und Weiden verlassen; fast die Hälfte war in zeitweiligen Auffanglagern untergebracht. Hunderttausende starben.

Obwohl Hilfsmaßnahmen sofort eingeleitet wurden, vor allem von bilateralen Gebern, konnten diese nicht mit der zunehmenden Verschlechterung der Lage und dem lawinenartig anwachsenden Soforthilfebedarf Schritt halten. Bald wurde deutlich, daß die Bewältigung einer solchen Aufgabe zu komplex für eine einzelne Regierung war. In dieser akuten Krisensituation leisteten die Vereinten Nationen und ihr seit dem 1. Januar 1985 tätiges Büro für Nothilfemaßnahmen in Afrika (Office for Emergency Operations in Africa, OEOA) einen entscheidenden Beitrag bei der Mobilisierung, Koordinierung und dem zeitgerechten Einsatz gezielter und massiver Soforthilfe der internationalen Gemeinschaft — internationale Organisationen, Geberländer, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Einzelpersonen. Die Vereinten Nationen sicherten damit das unmittelbare Überleben von Millionen Menschen und halfen den betroffenen Regierungen, die Notlage zu überwinden. Am 31. Oktober 1986 wurde das OEOA als separate Einheit des UN-Sekretariats geschlossen. Gleichzeitig gab der Generalsekretär die Vorkehrungen bekannt, die eine schnelle und wirksame Reaktion des UN-Sekretariats auf künftige komplexe Notlagen sicherstellen sollen.

I. Das Mandat

Das OEOA sollte den Generalsekretär dabei unterstützen, eine möglichst effektive und harmonische Zusammenarbeit aller ihm direkt unterstehenden Dienststellen und Organisationen sicherzustellen, die im Rahmen ihrer Kompetenzen den von der Dürre- und Hungerkatastrophe heimgesuchten afrikanischen Ländern bei ihren Bemühungen helfen sollten, die Notlage zu bewältigen. Die Hauptaufgabe des OEOA bestand daher darin, die Hilfsleistungen der Vereinten Nationen für die betroffenen afrikanischen Staaten auf deren Ersuchen hin effektiv zu koordinieren und dadurch eine rationelle und wirksame Nutzung der verfügbaren Mittel zu ermöglichen. Darüber hinaus sollte das Büro auf Ersuchen der jeweiligen Empfängerländer alle angemessenen und erforderlichen Hilfsleistungen von Geberländern, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen mobilisieren und untereinander abstimmen und dabei sowohl den Erfordernissen der unmittelbaren Notlage als auch den Bedürfnissen langfristiger Entwicklung Rechnung tragen. Das OEOA sollte somit das Rückgrat einer konzertierten internationalen Aktion bilden, mit der die afrikanischen Regierungen bei der Bewältigung der Krise durch unverzügliche, massive und koordinierte Soforthilfe des Systems der Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft unterstützt werden sollten.

In der Anfangsphase wurde dem OEOA aufgegeben,

— eine Bestandsaufnahme des Ausmaßes und der wesentlichen Faktoren der Notlage vorzunehmen, ihre weitere Entwicklung zu verfolgen und entsprechende Hilfsmaßnahmen zu koordinieren;
— den Soforthilfebedarf für jedes einzelne Land festzustellen;
— auf Anforderung der jeweiligen Regierungen diese bei der Mobilisierung und Anlieferung der erforderlichen Hilfe zu unterstützen;

›Abhängigkeit und Unterdrückung‹ wurden in dieser Zeitschrift vom ugandischen Präsidenten Museveni als die tieferen Ursachen der afrikanischen Notlage gekennzeichnet. Maßnahmen zur Linderung der aktuellen Not und zur anhaltenden Beseitigung der Armut müssen daher an den externen und den internen Ursachen ansetzen.

Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben viele Entwicklungsbemühungen und -erfolge der letzten drei Dekaden neutralisiert und die Widerstandskraft der afrikanischen Volkswirtschaften schrumpfen lassen: wachsender Protektionismus der Industrieländer, hohe Energiepreise, verschlechterte Terms of Trade, Verfall der Rohstoffpreise und damit der Exporterlöse, hohe Schuldzinssätze und beträchtlicher Anstieg der Auslandsverschuldung.

Die sinkende Pro-Kopf-Nahrungsmittelproduktion ist hauptsächlich auf Fehler in der Landwirtschaftspolitik der afrikanischen Staaten zurückzuführen, die die Produktivität beeinträchtigten, welche ihrerseits nicht mit der Bevölkerungszunahme (Wachstumsrate 3,1 vH) Schritt halten konnte. Unsachgemäße Bodennutzung — nur 6 vH der gesamten Fläche sind landwirtschaftlich genutzt, obwohl 27 vH urbar sind —, veraltete landwirtschaftliche Produktionstechniken, Verschlechterung der Bodenqualität (durch Erosion, Überweidung und Versteppung), Überbetonung des Exports von Agrargütern, Preispolitik zum Nachteil der Bauern, mangelnde Unterstützung der weiblichen Landbesteller (die zwischen 60 und 80 vH der Landarbeit verrichten), geringe landwirtschaftliche Investitionen und nicht zuletzt Wasserknappheit beeinträchtigen die Nahrungsmittelproduktion. Häufig entstand eine Abhängigkeit von ausländischer Nahrungsmittelhilfe. Zudem macht ökologisches Mißmanagement die Länder für Klimaveränderungen anfällig und sorgt seinerseits für eine immer raschere Ausbreitung der Wüsten.

Das Bevölkerungswachstum und der Zustrom zu den Städten überfordern die ohnehin unzureichende physische, soziale und administrative Infrastruktur und reduzieren die generelle Lebensqualität. Eine ungenügende gesundheitliche und sanitäre Versorgung erschwert die Bekämpfung vieler epidemischer Krankheiten.

Schwächen in Management, Administration und institutioneller Basis sowie verbreitete Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit tragen weiter zu einer Verschlechterung der Situation bei. Zunehmende innere und äußere politische Konflikte verursachen ein Ansteigen der Militärausgaben und verringern den Spielraum für produktive Entwicklungsaufwendungen. Flüchtlingsströme belasten zusätzlich die schwachen Volkswirtschaften vieler Länder.

Erst eine krisenhafte Situation mit unvorstellbarem Leid machte der Weltöffentlichkeit klar, daß die Dürre nur die Probleme verschärfte, die schon längst die Entwicklung Afrikas behindert hatten. Hunger kommt nicht von Dürre an sich, sondern wächst auf dem Boden der Armut. Hier setzt das am 1. Juni 1986 von der 13. Sondergeneralversammlung verabschiedete ›Aktionsprogramm der Vereinten Nationen für die wirtschaftliche Gesundung und Entwicklung Afrikas (1986–1990)‹ an.

— Schwächen in der Kapazität zur Reaktion auf krisenhafte Entwicklungen zu identifizieren und Maßnahmen zu ihrer Beseitigung einzuleiten;
— die afrikanischen Regierungen auf deren Ersuchen hin bei der Stärkung ihrer Fähigkeiten zu unterstützen, jene wachsenden Planungs- und Managementanforderungen zu bewältigen, die notstandsbezogene Maßnahmen mit sich bringen;
— Kommunikation, Konsultation und Kooperation zwischen allen mit der Krise befaßten Organisationen und Institutionen — regierungsamtlichen, zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen — zu erleichtern;
— einen regulären Berichtsfluß über die weitere Entwicklung der Notlage in den einzelnen Ländern und über die einschlägigen Hilfsleistungen der internationalen Gemeinschaft für die Gebergemeinschaft und andere interessierte Stellen zu organisieren;
— die untrennbare Verbindung zwischen Soforthilfe, wirtschaftlicher Erholung, Sanierung, Entwicklung und Umwelt bewußt in alle Aktivitäten einzubeziehen;
— die bei der Koordinierung großer, komplexer Nothilfeprogramme gewonnenen Erfahrungen zu evaluieren, so daß daraus Lehren für die Zukunft gezogen werden können.

Notstands- und Katastrophenhilfe

Eine Notlage (emergency) ist charakterisiert durch ein außergewöhnliches Maß an menschlichem Leid und Gefährdung menschlichen Lebens; sie erstreckt sich über ein großes Gebiet eines Landes oder einer ganzen Region. Solche Notlagen sind verursacht von einer generellen Abnahme der Fähigkeit der betroffenen Bevölkerung, ihre eigenen Überlebensbedürfnisse zu befriedigen, und rühren nicht von einem einzigen, plötzlich eintretenden Desaster her.
Ein solches dagegen ist Anlaß für die ad hoc einsetzende Katastrophenhilfe (disaster relief). Der Unterschied zwischen Katastrophen- und Notstandshilfe ist somit bedingt durch jeweiliges Ausmaß (Land/Kontinent), Ursprung (naturbedingt/menschlich verursacht), zeitliche Dauer (kurz-/langfristig) und Komplexität der zugrundeliegenden Ursachen (ein-/multidimensional).
Der von beiden verschiedenen Situationen hervorgerufene Bedarf an Hilfsleistungen ist aber sehr ähnlich und unterscheidet sich prinzipiell nur im Ausmaß und nicht so sehr in seiner Erscheinungsweise.

II. Struktur und Organisation

Die Leitung des OEOA setzte sich neben Bradford Morse aus zwei stellvertretenden Direktoren (dem Somalier Abdulrahim Farah und dem Nigerianer Adebayo Adedeji) und einem Exekutivdirektor (dem Kanadier Maurice Strong) zusammen. Die Mitglieder des Direktorats waren sowohl für Politikfragen wie auch fürs Operative zuständig. Die Einbeziehung von ECA-Exekutivsekretär Adedeji in das Direktorat erlaubte praktisch eine Ex-officio-Koordinierung auf regionaler Basis mit den Programmen und Aktivitäten der für Afrika zuständigen UN-Regionalkommission.
Neben dem Direktorat bestand das OEOA aus
— einer Abteilung für Feldaktivitäten, die für Datenerhebung und -aufbereitung sowie für die Aktivitäten auf Länderebene zuständig war. Das Personal für diese Abteilung war abgestellt von UNDP, UNICEF, WFP und UNHCR und gab somit ein nachahmenswertes Beispiel für unbürokratische Zusammenarbeit zwischen Organisationen des UN-Systems. Die Abteilung fungierte auch als Sekretariat einer interinstitutionellen Sonderarbeitsgruppe für Afrika (African Emergency Task Force, AETF);
— einer Beobachtungs- und Evaluierungsabteilung;
— einer Einheit für Außenbeziehungen;
— einer Einheit für Beziehungen zu den NGOs; und
— einem Informationsdienst.
Das OEOA unterhielt auch ein kleines Büro in Genf für Kontakte zu den dortigen Zentralen von UNDRO, UNHCR und anderer internationaler Organisationen sowie den in Genf ansässigen internationalen und europäischen NGOs.
Da der Generalsekretär bei der Gründung des Büros ausdrücklich betont hatte, daß dadurch keine finanziellen Auswirkungen auf den regulären Haushalt der Vereinten Nationen entstehen würden, mußten die relativ bescheidenen Mittel für die laufenden Kosten des Büros sowie die Finanzierung wichtiger soforthilfebezogener Projekte über freiwillige Beiträge aufgebracht werden. Die Geberländer wurden aufgefordert, entsprechende Mittel dem zuvor schon errichteten Treuhandfonds für die afrikanische Notlage zukommen zu lassen.

Praktische Vorgehensweise

Das OEOA wählte als Basis für seine Aktivitäten eine Zielgruppe von 20 Prioritätsländern im Afrika südlich der Sahara aus, in denen insgesamt knapp 200 Millionen Menschen lebten und die eine gemeinsame Arbeitsgruppe von FAO und WFP als »von schlimmer Nahrungsmittelknappheit im Jahre 1985 bedroht« eingestuft hatte:
Äthiopien, Angola, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Kap Verde, Kenia, Lesotho, Mali, Mauretanien, Mosambik, Niger, Rwanda, Sambia, Senegal, Simbabwe, Somalia, Sudan, Tansania, Tschad.
Andere Kriterien als der Indikator ›Nahrungsmittelknappheit‹ fanden bei der Bestimmung der von der Notlage besonders betroffenen Länder keine Berücksichtigung.
Um die ihm zugewiesenen Aufgaben erfüllen zu können, mußte das OEOA institutionelle Vorkehrungen treffen,
— die eine zuverlässige Feststellung des Bedarfs erlaubten;
— die die Hilfsbereitschaft der internationalen Gemeinschaft stimulieren und kanalisieren konnten; und
— die eine kohärente und effektive Koordination sicherstellten.

Entstehungsgeschichte des OEOA

Die Notlage in Afrika trat nicht ohne Vorankündigung ein. So warnte die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) im Dezember 1982 vor einer großen Nahrungsmittelkrise in Äthiopien und richtete in den Folgemonaten entsprechende Hilferufe an Regierungen und Weltöffentlichkeit. Das Ausmaß der heraufziehenden Hungerkatastrophe konnte detailliert dem Frühwarnsystem der FAO mit seinen monatlich veröffentlichten landwirtschaftlichen Daten entnommen werden.
Angesichts der vielfältigen Notstandsberichte unternahm der UN-Generalsekretär zu Beginn des Jahres 1984 einen weit publizierten Besuch in mehreren westafrikanischen Ländern. Pérez de Cuéllar forderte damals die Einleitung dynamischer, konzertierter und rechtzeitiger Maßnahmen, um die Regierungen Afrikas bei ihren Entwicklungsbemühungen und der Bewältigung der heraufziehenden Krise zu unterstützen. Er befürchtete, daß ohne entsprechende Hilfe das wirtschaftliche Überleben vieler Staaten Afrikas auf dem Spiel stünde. Diese ›Initiative für Afrika‹ des Generalsekretärs war darauf ausgerichtet, die Regierungen der Welt zu sensibilisieren und sie zu entsprechenden Hilfsmaßnahmen zu bewegen. Um seine Besorgnis zu unterstreichen, berief Pérez de Cuéllar den Nigerianer Adebayo Adedeji, den Exekutivsekretär der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (ECA), zu seinem Sonderbeauftragten für die gegenwärtige Krise in Afrika, dessen Aktivitäten durch ein kleines Büro in Nairobi unterstützt wurden. Auf Sekretariatsebene bestellte der Generalsekretär eine hochrangige Beratergruppe unter Vorsitz des Generaldirektors für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit, Jean Ripert, die den Generalsekretär bei allen weiteren Aktivitäten hinsichtlich der afrikanischen Notlage beraten sollte. Die Leiter des Entwicklungsprogramms (UNDP), des Katastrophenhilfsamts (UNDRO), des Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR), des Kinderhilfswerks (UNICEF), des Welternährungsprogramms (WFP) und später auch der FAO, der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und des Büros für besondere politische Fragen im UN-Sekretariat waren Mitglieder dieser Gruppe.
Der Generalsekretär wies ferner die betreffenden Länderkoordinatoren des UN-Systems an, mit ihren Gastregierungen und Vertretern der dort tätigen bi- und multilateralen Geber sowie der NGOs Konsultationen über den aktuellen Soforthilfebedarf und Maßnahmen zur Verbesserung bei der Abstimmung der Hilfsleistungen einzuleiten. Weiterhin wurden alle Regierungen gebeten, zur Unterstützung der Aktivitäten des Generalsekretärs einem neugeschaffenen Treuhandfonds für die afrikanische Notlage (United Nations African Emergency Trust Fund) Mittel zukommen zu lassen.
Angesichts der sich in der Folge dramatisch zuspitzenden Situation veröffentlichten die einschlägigen Organisationen des UN-Systems, in der Hauptsache UNDRO, UNICEF, UNHCR und FAO, eine Reihe länder- und

Nach Beratung mit dem UN-Generaldirektor für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit, dem Franzosen Jean Ripert, einigten sich Morse und die Leiter der hauptsächlich mit der Notlage befaßten Dienststellen durch Bildung der bereits erwähnten Sonderarbeitsgruppe — UNDP (Vorsitz), UNDRO, UNHCR, UNICEF und WFP — auf Modalitäten der Zusammenarbeit, die dem OEOA in New York eine möglichst effektive Wahrnehmung seiner Aufgaben erlauben sollten. Etwas später, im Mai 1985, beteiligten sich dann auch die FAO und die WHO an der Arbeit der AETF. Letztere sollte eng mit dem OEOA zusammenarbeiten, ohne jedoch ein integraler Bestandteil des Büros zu werden. Mittels regelmäßiger Sitzungen bildete sie ein wirksames und relativ unbürokratisches Konsultations- und Beratungsforum für die Behandlung von operativen und Politikfragen hinsichtlich der Soforthilfemaßnahmen. Es war Aufgabe der einzelnen AETF-Mitglieder, ihre jeweiligen Organisationen über die Aktivitäten des OEOA auf dem laufenden zu halten.

Die praktischen Vorkehrungen für die AETF sahen eine volle Respektierung der jeweiligen Mandate der teilnehmenden Dienststellen vor. Die explizite Einschränkung des OEOA-Aktionsradius auf die durch die Notlage hervorgerufenen Bedürfnisse sollte einer Verdoppelung ohnehin laufender Aktivitäten vorbeugen und die Gesamtwirksamkeit verstärken. Unter Berücksichtigung ihrer regulären Aufgabengebiete und Verantwortlichkeiten vereinbarten die Beteiligten eine entsprechende Arbeitsteilung.

Auf Länderebene fand der New Yorker Mechanismus mit der Bildung von Operativen Gruppen für die Nothilfe (Emergency Operation Groups, EOG) analog Anwendung. Unter Federführung der UN-Länderkoordinatoren, zumeist mit den UNDP-Länderbeauftragten identisch, beteiligten sich in vielen Fällen auch Vertreter von bilateralen Gebern und NGOs an der Arbeit der Operativen Gruppen. Soweit möglich, übernahmen bereits bestehende und einfach umbenannte Koordinierungsmechanismen der in einem Land tätigen UN-Organisationen diese Aufgabe (so in Botswana). Die Existenz wirksamer nationaler Einrichtungen auf Regierungsebene (beispielsweise in Äthiopien und Botswana) erleichterte die Arbeit der EOGs erheblich. Deren wesentliche Aufgaben waren:

— die Ermittlung des Bedarfs an Soforthilfe;

— die Koordination der eintreffenden Hilfsleistungen (Nahrungsmittel, Medikamente et cetera) und Unterstützung der Regierungen bei der Lagerhaltung, dem Transport und der Verteilung der Hilfsgüter;

— die Hilfe bei dem Aufbau von Mechanismen, die es den Regierungen erlauben sollten, einen nahtlosen Übergang von der Soforthilfe zu den Phasen von Sanierung und Entwicklung zu schaffen.

Die EOGs sandten monatlich detaillierte Informationen über die jeweilige Lage an das OEOA in New York und trugen dadurch zu einem kontinuierlichen, kompetenten und konsistenten Informationsfluß bei. Die entsprechenden Daten und Angaben gingen dann in die monatlichen OEOA-Zustandsberichte ein. Erstmals wurden die sektorspezifisch erhobenen Daten und Informationen über Bedarfslücken für die 20 Prioritätsländer in einem Bericht zusammengefaßt, den der Generalsekretär der von ihm für den 11. und 12. März 1985 in Genf auf Ministerebene einberufenen Internationalen Konferenz zur Notlage in Afrika vorlegte. Annähernd 130 Regierungen, mehr als 40 nichtstaatliche Organisationen, 27 UN-Organisationen und Dienststellen sowie 16 andere zwischenstaatliche Organisationen nahmen an dieser Konferenz teil, bei der die Geber gebeten wurden, bereits früher eingegangene Zusagen zur Soforthilfe (hauptsächlich in Form von Nahrungsmittelhilfe) für die betroffenen afrikanischen Länder in Höhe von 1,1 Mrd US-Dollar zu bestätigen und darüber hinaus zusätzliche Hilfszusagen im Wert von etwa 1,6 Mrd zur Deckung des voraussichtlichen Mindestbedarfs der 20 Länder im Zeitraum 1984/85 abzugeben. Durch diese Hilfsmaßnahmen in Gesamthöhe von 2,7 Mrd Dollar sollten bestehende Versorgungsdefizite und Verteilungsschwächen beseitigt werden.

Die Genfer Konferenz zielte aber nicht nur auf die Abgabe von Hilfszusagen ab, sondern sollte auch dazu dienen, mittels der zum ersten Mal vorgenommenen Quantifizierung das Bewußtsein der Weltöffentlichkeit und der Regierungen hinsichtlich des Ausmaßes der Notlage weiter zu sensibilisieren und Hilfe zu mobilisieren. Im Anschluß an die Konferenz wurden vom OEOA zudem mehrere länderspezifische Treffen organisiert, bei denen die Vertreter der jeweiligen Länder mit Gebern, NGOs und UN-Organisationen genauer abstimmen konnten, wie die dringendsten Bedürfnisse am ehesten und besten abzudecken wären.

Die Daten, die bei diesen Treffen erarbeitet wurden, bildeten die Basis für verschiedene länder- und sektorspezifische Hilfsappelle und für den am 15. Mai 1985 erstmals herausgegebenen Zustandsbericht über die Notlage in Afrika (Status report), der bis April 1986 monatlich erschien und von dem im September die bislang letzte, zwölfte Ausgabe (für den Zeitraum Mai bis August 1986) publiziert wurde.

Auf durchschnittlich 100 Seiten enthielten diese Berichte detaillierte Informationen über die aktuelle Lage in den einzelnen Ländern. Unter Verwendung eines für alle Länder einheitlichen Schemas wurden allerneueste, relativ verläßliche und umfassende Informationen in sektoraler Untergliederung über den sektorspezifisch aufgegliederten Bedarf, bereits erfolgte Hilfslieferungen und Hilfszusagen präsentiert sowie Bedarfslücken identifiziert. Folgende Bereiche waren einbezogen: Nah-

oft sektorspezifischer Hilfsappelle — die, da unkoordiniert, eher verwirrend wirkten und daher auch nur relativ geringe Erfolge zeitigten.

Im Juli 1984 behandelte der Wirtschafts- und Sozialrat dann vorrangig die kritische Wirtschaftslage in Afrika, letztlich jedoch ergebnislos. Seinerzeit erschien auch eine Vielzahl von Dokumenten und Studien etlicher Organisationen außerhalb und innerhalb des UN-Systems, die im Detail die Ursachen und Auswirkungen der Wirtschafts- und Sozialkrise Afrikas belegten. Die Fakten waren damit aller Welt zugänglich. Dies rief allerdings keine nennenswerte Resonanz in Form von zunehmenden Hilfsleistungen seitens der Öffentlichkeit oder der Regierungen der westlichen Welt hervor. Die materielle und finanzielle Reaktion der Weltgemeinschaft war eher bescheiden — bis dann am 22. Oktober 1984 die Welt durch die schockierenden Bilder eines BBC-Kamerateams von hungernden und darbenden Menschen in Äthiopien aufgerüttelt wurde.

Auf der Gipfelkonferenz der Organisation der afrikanischen Einheit im November 1984 in Addis Ababa befaßten sich die afrikanischen Führer schwerpunktmäßig mit der Krisenlage und richteten einen Sonderfonds zur Linderung der Hungersnot (Special Fund for Famine Relief) ein. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete am 3. Dezember 1984 einmütig ihre ›Erklärung über die kritische Wirtschaftslage in Afrika‹. In ihr wurde die Hauptverantwortung der betroffenen Länder für ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung unterstrichen und zugleich die internationale Gemeinschaft aufgefordert, in massivem Ausmaß Nothilfe zu leisten, um die Eigenanstrengungen der afrikanischen Länder zu unterstützen.

Nachdem die Generalversammlung am 17. Dezember 1984 eine weitere Entschließung (Resolution 39/165: ›Kritische Ernährungs- und Agrarsituation in Afrika‹) verabschiedet hatte, in der die internationale Gemeinschaft aufgefordert wurde, zusätzliche Nahrungsmittelhilfe in Notlagen und verstärkt entsprechende Technische und andere Hilfe zu leisten, berief der Generalsekretär für denselben Tag eine informelle Sitzung aller Mitgliedstaaten ein, bei der er die Schaffung eines ihm direkt unterstellten, neuen Büros für Nothilfemaßnahmen in Afrika (OEOA) im UN-Sekretariat für einen bis Ende 1986 befristeten Zeitraum bekanntgab. Der Administrator des UNDP, der Amerikaner Bradford Morse, wurde vom Generalsekretär gebeten, zusätzlich zu seinen anderen Aufgaben die Leitung dieses Büros zu übernehmen. Gleichzeitig wurden das Anfang 1984 eingerichtete Büro in Nairobi und die hochrangige Beratergruppe aufgelöst.

Die mit Nothilfeoperationen befaßten UN-Organisationen bat Pérez de Cuéllar, in New York erfahrenes Personal zu stationieren, um die Aktivitäten des UN-Systems in den einzelnen Ländern administrativ zu unterstützen. Auch sollte die Qualität und Kompetenz des in den betroffenen Ländern tätigen UN-Personals überprüft werden, so daß auch wirklich die geeignetsten Leute vor Ort eingesetzt werden konnten. Gemeinsame Inspektionen der Organisationen in den betroffenen Ländern sollten gewährleisten, daß die kollektive Kapazität des UN-Systems für die Übernahme neuer Aufgaben im Rahmen der Soforthilfe bereitstehen würde.

rungsmittelhilfe; Logistik (Anlieferung, Lagerung, Binnentransport, Verteilung); gesundheitliche Versorgung; Wasser- und sanitäre Versorgung; Überlebensmittel (relief and survival items); Unterbringung; landwirtschaftliche Betriebsmittel (wie Dünger, Schädlingsbekämpfungsmittel, landwirtschaftliche Ausrüstungsgegenstände und -geräte, Pumpen, Traktoren, Transportmittel, Ersatzteile); und schließlich die Flüchtlingssituation.

Die Zustandsberichte enthielten die mit den betroffenen Regierungen abgestimmten Angaben der UN-Länderkoordinatoren, von FAO, UNDRO, UNHCR, UNICEF und WFP im jeweiligen Land erhobene Daten sowie Informationen, die von der US-Entwicklungshilfeorganisation (USAID) und anderen Organisationen zur Verfügung gestellt wurden. Das OEOA speicherte alle diese Informationen in einer Computer-Datenbank. Zielgruppen dieser Publikation waren Regierungen — Geber wie Empfänger —, zwischenstaatliche Organisationen, NGOs, Hilfswerke und die Medien, die auf diese Weise über die neuesten Entwicklungen auf dem laufenden gehalten werden sollten.

Von Beginn an sah das OEOA eine effektive Öffentlichkeitsarbeit und Maßnahmen zur Schärfung des Bewußtseins der Weltöffentlichkeit als integralen Bestandteil seiner Aufgabe an, um die Mobilisierung des erforderlichen Flusses an Hilfsmitteln zu erleichtern. Das OEOA versuchte daher, die Berichterstattung der Medien über die afrikanische Krise aktiv zu stimulieren und publizierte zu diesem Zweck auch einen flott geschriebenen ›Africa Emergency Report‹, der zwischen April 1985 und Juli 1986 achtmal erschien. Andererseits wurden die Aktivitäten des Büros natürlich umgekehrt auch von Presseberichten beeinflußt.

Um die komplementären Hilfsaktivitäten der NGOs und des privaten Sektors in den vom OEOA koordinierten internationalen Hilfsprozeß zu integrieren, suchte das Büro gezielt die Zusammenarbeit mit nationalen, regionalen oder globalen NGO-Koordinierungsgruppen, den freiwilligen privaten Hilfswerken und den Organisatoren der verschiedenen privaten Künstlerhilfsappelle, die eine spontane Spendenwelle der Bevölkerung in vielen Ländern in Bewegung gesetzt hatten.

Der ständige Kontakt und Informationsaustausch mit den Geberländern war ein wichtiges Element in den Aktivitäten des OEOA. Regelmäßig wurden daher spezifische Treffen und Konsultationen einberufen, sowohl in New York wie auch in europäischen Hauptstädten, um die Entwicklung und jeweilige Lage in den betroffenen afrikanischen Ländern zu analysieren und den erforderlichen Bedarf deutlich zu machen.

Vor allem in der ersten Hälfte des Jahres 1985 mußte das OEOA oftmals gezielt eingreifen, um kritische Probleme oder Engpässe logistischer Natur, die die Bereitstellung der Soforthilfe gefährdeten, schnellstmöglich zu beheben. Beispielsweise

— wurden über eine Notluftbrücke Decken aus Japan in unzugängliche Gebiete des Sudan und Äthiopiens transportiert;
— mußte für den Nahrungsmitteltransport zu 400 000 Menschen in Darfur eine Luftbrücke errichtet und mußten zusätzliche Lastwagen mobilisiert werden;
— mußte die Kapazität von überlasteten Häfen erhöht werden, um die eintreffende Nahrungsmittelhilfe zu löschen und weiterzutransportieren (die Hafenkapazität in Assab/Äthiopien wurde so verdreifacht, in Massawa/Äthiopien versechsfacht und in Douala/Kamerun, einem wichtigen Hafen für Lieferungen an den Tschad, versechsfacht);
— mußten Landbrücken arrangiert werden, die verfügbare Eisenbahn- und Straßentransportkapazitäten gezielt koppelten;
— mußte die national frei verfügbare Lastwagenflotte (in Äthiopien, Sudan, Tschad) angemietet und organisiert werden, um Lieferungen in entlegene Gebiete zu ermöglichen;
— mußten entlang der Transportrouten Lager und Silos erstellt werden;
— konnte der Ausfall der Eisenbahnlinie von Kosti in die sudanesische Westprovinz Darfur nur durch den Einsatz einer massiven Lastwagenflotte (gespendet von mehreren Gebern) über ein weites, straßenloses Wüstengebiet wettgemacht werden;
— konnten in Äthiopien weit entlegene Gebiete ohne Straßenverbindung nur dank einer Luftbrücke — organisiert von der staatlichen Hilfskommission zusammen mit der Royal Air Force, der Bundesluftwaffe und polnischen Hubschraubern — mit Nahrungsmitteln versorgt werden;
— mußten, um die Preise für örtliche Ernteprodukte nicht herunterzudrücken, Zwischenlager für die angelieferte Nahrungsmittelhilfe angelegt werden.

Die internationalen Soforthilfeleistungen

Insgesamt wurde 1984/85 Soforthilfe im Wert von etwa 3,8 Mrd Dollar bereitgestellt, der ein Bedarf von 4,7 Mrd gegenüberstand.

Das OEOA war relativ erfolgreich bei der Mobilisierung und Verteilung von Nahrungsmittelhilfe, trotz aller logistischen Schwierigkeiten und der durch sie hervorgerufenen Verzögerungen. Bis Ende 1985 waren 88 vH oder 5,3 Mill Tonnen der erforderlichen 6,6 Mill Tonnen Getreide angeliefert. Außer Getreide stellten Geber noch 414 000 Tonnen anderer Nahrungsmittel bereit.

Für den Nicht-Nahrungsmittelbereich wurden dagegen nur 77 vH des erforderlichen Bedarfs gespendet oder finanziert. Das Defizit belief sich auf 211 Mill Dollar. Die Deckung des Bedarfs

›Zusammenarbeit für den Frieden‹ war das Motto einer gemeinsamen Tagung der UN-Gesellschaft der Vereinigten Staaten (UNA-USA) und der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen vom 5. bis 8. Oktober in Bonn. Mit dem Ziel einer Stärkung der Weltorganisation untersuchten etwa 45 Fachleute aus den USA, Frankreich, Großbritannien, Japan, Kanada und der Bundesrepublik Deutschland Möglichkeiten gemeinsamer Initiativen der Industriedemokratien. Arbeitsgruppen beschäftigten sich mit dem Nord-Süd-Thema, den Menschenrechten, Abrüstung und Sicherheit sowie Haushalts- und Managementfragen. Ko-Vorsitzende der Konferenz waren Cyrus Vance, ehemaliger Außenminister der USA, und Hans-Jürgen Wischnewski, früher Staatsminister beim Bundeskanzler; hier beide mit Bundeskanzler a. D. Helmut Schmidt, der sich vor den Teilnehmern über die Verantwortung der westlichen Demokratien im multilateralen System äußerte.

in den einzelnen Bereichen läßt sich wie folgt aufschlüsseln:

- Der logistische Bedarf (einschließlich Benzin) belief sich für die 20 Länder auf 285 Mill Dollar, von denen bis Ende 1985 200 Mill abgedeckt waren.
- Im Gesundheits- und Sanitätsbereich wurden 56 vH (von insgesamt 120 Mill Dollar Bedarf) der erforderlichen Mittel gespendet.
- Für Hilfs- und Überlebensmittel (Zelte, Decken, Kleidung und Kochgeschirr) wurden 24 Mill Dollar der erforderlichen 81 Mill bereitgestellt.
- Die immens wichtigen landwirtschaftlichen Hilfs- und Betriebsmittel (Saatgut, Düngemittel, Pestizide, landwirtschaftliche Geräte und Veterinärversorgung) verzeichneten das schlechteste Ergebnis, nämlich weniger als die Hälfte der benötigten 296 Mill Dollar.
- Für Flüchtlingshilfe wurden 96,4 Mill der erforderlichen 107 Mill Dollar aufgebracht.

Die Hilfslieferungen erwiesen sich auch als unausgewogen bezüglich der einzelnen Empfängerländer, da einige (Äthiopien, Sudan) wesentlich mehr Hilfe empfingen als andere (Mosambik, Angola — wo nur 38 vH der für 1985/86 erforderlichen Nahrungsmittelhilfe angeliefert wurden).

In zunehmendem Maße wurde auch deutlich, daß bürgerkriegsähnliche Situationen, militärische Konflikte und von Südafrika unterstützte Rebellenbewegungen im Südlichen Afrika die Ernährungssituation negativ beeinflussen, die Versorgung mit medizinischen Mitteln erschweren und die logistische Basis verschlechtern und somit die Notlage unnötig verlängern und den Entwicklungsprozeß beeinträchtigen. Dürre und Bürgerkrieg sind nach Schätzungen des OEOA gegenwärtig zu 60 beziehungsweise 40 vH für die Notlage verantwortlich.

Schließung des OEOA

Nachdem UNDP- und OEOA-Chef Bradford Morse am 30.April 1986 in den Ruhestand getreten war, wurden die Aktivitäten des Büros erheblich reduziert, konzentriert auf die immer noch stark betroffenen Staaten Äthiopien, Angola, Mosambik, Sudan, Kap Verde und Botswana (die beiden letzten Länder befinden sich nun schon im fünften Dürrejahr). In ihnen lebten im September über 80 vH der weiterhin auf Soforthife angewiesenen 14,3 Millionen Menschen, von denen wiederum etwa 2,7 Millionen Geflohene und Rückkehrer waren. Obwohl zwischen Januar und April 1986 Mittel im Wert von 415 Mill Dollar bereitgestellt wurden, bestanden im September 1986 immer noch Bedarfslücken in Höhe von 300 Mill Dollar. Während der Nahrungsmittelbedarf in allen Ländern fast vollständig gedeckt wurde, wurde die physische Infrastruktur insgesamt nur geringfügig verbessert. Nach wie vor muß also mehr getan werden, und es besteht kein Anlaß zur Selbstzufriedenheit. Denn heute sind nach wie vor mehr als 14 Millionen Menschen von der Notsituation betroffen, von denen ein Fünftel geflüchtet war. Die Notlage verursacht weiterhin unsagbares menschliches Leid und unermeßlichen wirtschaftlichen Schaden.

Nach dem Ausscheiden Morses übernahm der Amerikaner Charles La Muniere die Aufgaben des Exekutivkoordinators, unterstützt von einem kleinen Stab, abgestellt von UNDP, UNHCR, UNICEF und WFP. Der bisherige Exekutivkoordinator Maurice Strong wurde auf Teilzeitbasis zu einem Sonderberater des Generalsekretärs ernannt und überwachte die Übergangsmaßnahmen bis zur Schließung des Büros am 31.Oktober 1986.

Die Ankündigung der Schließung des Büros entfachte eine Kontroverse über die Ratsamkeit des Schritts zu einem Zeitpunkt, als trotz der Regenfälle in einem Großteil Afrikas die Notlage bei weitem noch nicht als überwunden gelten konnte, vor allem angesichts der sehr prekären ökologischen Situation und der geschwächten Infrastruktur. So sprach der ›Economist — Development Report‹ im Mai 1986 davon, daß der Aufstieg und Fall internationaler Soforthilfeoperationen offenbar wenig Beziehung zur Lage der Opfer aufweise. Denn zum einen wurde das OEOA erst lange nach dem Auftreten der afrikanischen Notlage ins Leben gerufen, zum anderen war die Entscheidung über die Schließung des Büros nicht unbedingt von der Gesamtzahl der noch Hungernden bestimmt.

Da eine neuerliche Verschärfung der Krise in manchen Ländern durchaus nicht ausgeschlossen werden konnte, sahen manche Kritiker die Schließung als übereilt an. Andererseits vertraten einige Geber die Ansicht, daß das Büro nicht fortbestehen sollte, wenn es keine entscheidende Rolle mehr spielen könne. Es bestehe sonst die Gefahr, daß das OEOA einer ähnlich unrühmlichen Entwicklung anheim fallen würde wie viele andere Dienststellen, die — obwohl einst nur für Ad-hoc-Situationen geschaffen — unbegrenzt weiterexistierten.

Der Direktor des britischen Hilfswerks OXFAM, Frank Judd, versuchte namens einiger NGOs Anfang März den Generalsekretär davon zu überzeugen, daß das Büro noch nicht geschlossen werden solle; eine Schließung sei kontraproduktiv und gebe der internationalen Öffentlichkeit ein falsches Zeichen hinsichtlich der Notlage in Afrika. Der ›Economist‹ befürchtete, daß die Entscheidung über die Schließung auch eine Folge der üblichen Wucherungen und institutionellen Eifersüchteleien des UN-Systems gewesen sei, denn der Neuling OEOA sei von Anfang an ungeliebt gewesen. Die Gründung des OEOA soll — laut ›Economist‹ — erhebliche Irritationen bei UNDRO und FAO, aber auch beim UN-Generaldirektor für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit und dem UN-Untergeneralsekretär für besondere politische Fragen hervorgerufen haben. Andererseits hatten UNICEF und WFP das Büro von Anfang an voll unterstützt. Unterschwellige Rivalität mag daher mitgespielt haben, als die Spitzenleute des OEOA in die Vorbereitungen der 13.Sondergeneralversammlung, die ganz der ›kritischen Wirtschaftslage in Afrika‹ gewidmet war, nicht voll einbezogen wurden.

III. Bilanz

Würdigung der Rolle und der Wirksamkeit des OEOA

Wie viele Menschenleben wurden gerettet? Eine klare Antwort läßt sich nicht geben, da es keine Datenbasis für zuverlässige Aussagen gibt. Aber immerhin lassen sich ungefähre Größenordnungen angeben: die ›New York Times‹ vom 28.Februar dieses Jahres zitierte Morse dahingehend, daß sich als Folge der Soforthilfe die Todesfälle eher in einer Größenordnung von Zehntausenden als von Millionen (wie anfänglich befürchtet) bewegten. Die Anpassungsfähigkeit der Landbevölkerung Afrikas trug sicherlich erheblich zu dieser höheren Überlebensquote bei. Ein für den Unterausschuß für Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik des Justizausschusses des US-Senats erstellter Bericht bezifferte die Zahl der Menschen, die als direktes Resultat der internationalen Hilfsaktion allein in Äthiopien dem Hungertod entgingen, auf 7 Millionen.

Trotz ihres physischen Überlebens wird die Notlage den Menschen aber einen schrecklichen Preis abfordern: nachhaltige Gesundheitsschäden, fortgesetzte Leiden und Auswirkungen von Unterernährung, Verlust des Besitzes und der Wohnstätten. Die Lebensperspektive vieler vorerst Geretteter erscheint trostlos.

Das OEOA und die von ihm kreierten Mechanismen bildeten ein umfassendes Verbundsystem der Reaktion auf Notlagen, das ein nie dagewesenes Maß an freiwilliger internationaler Koordination und konzertiertem Vorgehen bei der Bekämpfung der Not zustande brachte. Im UN-Bereich waren alle Dienststellen einbezogen, die entsprechende Erfahrung und Kompetenz für Nothilfeoperationen im Feld und in ihren Zentralen besaßen. Diese selten anzutreffende Einmütigkeit wiederum übte einen heilsamen Zwang auf die Geber aus, ihre Aktivitäten ebenfalls enger untereinander zu koordinieren. Dabei wurden auch neue Erfahrungen beim Zusammenwirken von Gebern aus Ost und West und Nord und Süd gesammelt. Dies verbesserte ganz erheblich die Qualität der Hilfe, da alle Beteiligten ihre Aktionen an den vom OEOA veröffentlichten und regelmäßig auf den neuesten Stand gebrachten Daten ausrichteten. Es erlaubte aber auch den einzelnen Gebern, ihre Hilfe so gezielt wie möglich einzusetzen. Damit kam dem OEOA eine bedeutende Katalysatorwirkung für bilaterale Geber und NGOs zu.

Das konzertierte Vorgehen aller Geber und der NGOs hatte noch einen merklich und außerordentlich wichtigen Vorteil für die Empfängerländer, da es den Druck auf die administrativen Kapazitäten dieser Länder milderte, die in ›normalen‹ Zeiten oftmals von rivalisierenden Gebern und NGOs (durchschnittlich 25 pro Land) praktisch lahmgelegt werden.

Auf UN-Ebene schaffte es das OEOA, die verkrustete UN-Bürokratie zu durchbrechen und alle bis dahin betont unabhängig agierenden Dienststellen eines Systems zu koordinieren, das leider mehr für seinen internen Wettbewerb als für konstruktive Zusammenarbeit bekannt war. Freilich ergab sich dies erst nach anfänglichen Auseinandersetzungen mit FAO und UNDRO. Danach arbeiteten die diversen Elemente des UN-Systems so effektiv und aufgabenbezogen wie nie zuvor zusammen. Hauptsächlicher Transmissionsriemen dieser Kooperation war die AETF.

Die nahtlose Integration und Zusammenarbeit zwischen Zentrale und EOGs im Feld sowie die Wirksamkeit der EOGs waren weitere entscheidende Erfolgsfaktoren. In manchen Ländern funktionierten die EOGs ausgezeichnet, in anderen mußten sie verstärkt werden, um die ihnen zugewiesenen operativen und Koordinierungsaufgaben voll erfüllen zu können.

Eine wichtige Lehre der afrikanischen Erfahrung ist, daß es in einer komplexen Notlage entscheidend auf die Verfügbarkeit verläßlicher Informationen und Daten ankommt. Der gezielte und sinnvolle Einsatz von Computern bei der Erstellung der monatlichen Zustandsberichte und die Perzeption der Interessenunabhängigkeit und Objektivität des OEOA und der Authentizität der vorgelegten Daten aufgrund der oben beschriebenen Erhebungspraxis können daher als wichtige Erfolgsfaktoren genannt werden. Sicher wäre es in einer idealen Situation wünschbar gewesen, die Relevanz der Indikatoren bei der Auswahl der Prioritätsländer mittels Alternativkalkulationen zu überprüfen. Aber angesichts der Dringlichkeit der Lage wären solch theoretische Übungen reiner Luxus gewesen. Die OEOA-Leistung war besonders signifikant angesichts der oft beklagten ›Faktendürre‹ (»famine of facts« — so der ›Economist‹ am 1. Dezember 1984) und geringen Konsistenz und Vergleichbarkeit der früher von verschiedenen Stellen publizierten Daten, die auf unterschiedlichen Annahmen und Schätzungen beruhten. Die Qualität und Verläßlichkeit der früheren Angaben galt als fragwürdig angesichts der schwachen administrativen Kapazitäten der betroffenen Länder und des impliziten Bonus an Hilfe, der mit einer höheren Zahl von Hungernden einherging.

In der Praxis erwies es sich aber auch als ziemlich schwierig, selbst von Geberländern verläßliche und akkurate Angaben über ihre Hilfsleistungen zu erhalten. Dies erschwerte die Erstellung einer Übersicht, die unabdingbar für die Fortschreibung des Hilfsbedarfs ist. Diese Schwachstelle wurde besonders deutlich bei der Genfer Konferenz, bei der Geber neue mit alten Hilfszusagen vermischten, alte Zusagen wiederholten — ohne dies deutlich zu machen — oder Hilfe ankündigten, die bereits anderen Organisationen avisiert worden war. Je nach Kalkulationsannahmen schwankte daher das Netto-Ergebnis der Konferenz zwischen 8,3 Mrd Dollar (alle Angaben) und 956 Mill (allein für OEOA-koordinierte Aktivitäten). Obwohl sich eine genaue Zahl nie bestimmen lassen wird, kann zweifellos bereits das Minimalergebnis als beträchtlicher Erfolg angesehen werden.

Dies wirft die Frage der Additionalität auf: In welchem Ausmaß wäre Soforthilfe ohnehin geleistet worden, und wieviel Hilfe ist dem Konto des OEOA zuzuschreiben? Die Frage ist mehr akademischer Natur, da selbst, wenn unterstellt würde, daß alle Hilfsleistungen ohne die Existenz des OEOA erbracht worden wären, fraglich wäre, ob dies mit derselben Effizienz und demselben Maß an Koordination und ohne die üblichen Reibungsverluste gelungen wäre. Trotz der Quantifizierungsprobleme wäre es auch interessant zu untersuchen, ob und in welchem Ausmaß Geberländer Mittel von Entwicklungsprogrammen zur Soforthilfe umschichteten. Morse warnte vor einem solchen Vorgehen mit dem Satz: »Man rettet ihr Leben, aber man stiehlt ihnen die Zukunft.«

Bedauernswert war auch, daß Hilfe an Nicht-Nahrungsmitteln weniger schnell und großzügig geleistet wurde als Nahrungsmittelhilfe, und daß es trotz rechtzeitiger Vorlage detaillierter Angaben beharrlich an Finanz- und anderen Beiträgen für diesen Bereich mangelte, was wiederum erheblich die Ankurbelung der eigenständigen Produktion und deren Produktivität beeinträchtigte. Dieser Trend verstärkte sich vor allem Ende 1985, verursacht von einem wachsenden Optimismus über die sich verbessernde Situation und entsprechende Reorientierung der Prioritäten der einzelnen Geberregierungen. In künftigen Notlagen müssen die Regierungen sich bereit finden, in größerem Ausmaß und schneller Sachmittel und Bargeld und nicht nur Nahrungsmittelhilfe zur Verfügung zu stellen.

Die positiven Erfahrungen mit dem OEOA führten zu der Einsicht, daß auf der Ebene der Vereinten Nationen weiterhin eine

---

Beiträge zur ›afrikanischen Krise‹ in dieser Zeitschrift

Hauptartikel

Ulrich Braukämper, Flüchtlinge in Afrika. Die Situation zu Beginn der achtziger Jahre, VN 1/1981 S.1ff.

Rainer Tetzlaff, Kontroverse um die Zukunft Afrikas. Die entwicklungspolitischen Konzeptionen von OAU und Weltbank, VN 5/1982 S.153ff.

Immanuel Wallerstein, Afrika hundert Jahre nach der Berliner Konferenz, VN 4/1984* S.113ff.

Imanuel Geiss, Afrika zwischen Zentrum und Peripherie, VN 4/1984* S.117ff.

Ali A. Mazrui, Die Privatisierung des nachkolonialen Staates: Schwarzafrika zwischen Shaka und Shylock, VN 4/1984* S.122ff.

Dan Wadada Nabudere, Der Niedergang des neokolonialen Staates in Afrika, VN 4/1984* S.124ff.

Khosrow Saidi, Afrikas Agrar- und Ernährungsproblem: Kultur-, nicht Produktionskrise, VN 4/1984* S.128ff.

Konrad Melchers, Ungewisse Hoffnung für Afrika. Die Deklaration der Generalversammlung zur Wirtschaftslage der afrikanischen Staaten, VN 1/1985 S.16ff.

Yoweri Kaguta Museveni, Über Abhängigkeit und Unterdrückung. Externe und interne Ursachen der ›afrikanischen Krise‹, VN 3/1986 S.85ff.

Konrad Melchers, Afrika: freiwillige und unfreiwillige ›Politikreformen‹. Die 13.Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen (27.Mai–1.Juni 1986), VN 3/1986 S.90ff.

Hans-Dietrich Genscher, Umfassendes Konzept zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme Afrikas. Rede des Bundesaußenministers vor der 13.UN-Sondergeneralversammlung (28.Mai 1986), VN 3/1986 S.102f.

Kurzbeiträge

Redaktion/Klaus Dicke, Flüchtlinge in Afrika (ICARA I und II), VN 3/1981 S.96, VN 4/1984* S.138f.

Rainer Tetzlaff, Afrika-Berichte der Weltbank, VN 4/1984* S.137f., VN 6/1984 S.204f., VN 3/1986 S.110f.

Konrad Melchers, Internationale Konferenz zur Notlage in Afrika, VN 2/1985 S.66f.

Dokumente

A/Res/35/42 v.25.11.1980: Internationale Konferenz über Hilfe für Flüchtlinge in Afrika, VN 1/1981 S.36

A/Res/35/64 v.5.12.1980: Sondermaßnahmen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung Afrikas in den achtziger Jahren, VN 1/1981 S.36f.

A/Res/35/66B v.5.12.1980: Dekade für die industrielle Entwicklung Afrikas, VN 3/1981 S.104

A/Res/37/133 v.17.12.1982: Identifizierung der am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer, VN 4/1984* S.145

A/Res/39/29 v.3.12.1984: Erklärung über die kritische Wirtschaftslage in Afrika, VN 1/1985 S.35ff.

A/Res/40/40 v.2.12.1985: Die kritische Wirtschaftslage in Afrika, VN 3/1986 S.116

---

* Schwerpunktheft *Im Jahr der ›Afrikanischen Krise‹*

organisatorische Fähigkeit und Bereitschaft — vor allem im Feld — aufrecht erhalten werden sollte, um auf die anhaltende Notlage und eventuelle Lageverschlechterungen mit bewährten Systemen und Techniken adäquat reagieren zu können. Die jüngsten Berichte über die Heuschreckenplage oder die Entwicklung im Südsudan unterstreichen diese Notwendigkeit dramatisch. Die afrikanischen Regierungen schließlich müssen energisch unterstützt werden beim Ausbau ihrer eigenen Fähigkeit, künftige Dürreperioden zu bewältigen. Internationalen Organisationen kommt dabei eine Rolle zu, die sich auf die Vorbereitung auf und Verhütung von Notlagen (etwa durch Einsatz von Frühwarnsystemen) sowie auf Maßnahmen zur Verbesserung der Krisenvorsorge — von der Entwicklung von Notfallplänen bis zur Bereitstellung von Technischer Hilfe — erstrekken sollte.

Ausblick

Es ist nicht ohne Reiz, daß multilaterale Mechanismen zu einer Zeit die Antwort auf ein zentrales Problem boten, als sich viele Regierungen vom Multilateralismus loszusagen begannen.
Um die von der Dürre unbarmherzig offengelegten Probleme anzugehen, ist eine Beschleunigung und Unterstützung des Wiederaufbau- und Sanierungsprozesses in den betroffenen Ländern erforderlich. Dauerhafte und eigenständige Lösungen für die Probleme Afrikas können nur durch die Eigenanstrengungen der afrikanischen Regierungen entworfen und umgesetzt werden. Umfassende und vorausschauende Maßnahmen können freilich erst getroffen werden, wenn alle aus dem aktuellen Notstand resultierenden Bedürfnisse befriedigt sind.
Eine anhaltende Verbesserung der allgemeinen materiellen Lebensbedingungen der Bevölkerung und ein hinreichendes Maß an Ernährungssicherheit können aber nur erreicht werden über die Wiederbelebung eines dauerhaften Entwicklungsprozesses, eine Beseitigung der tief verwurzelten Strukturmängel und eine Stärkung der Fähigkeiten Afrikas, mit den Schockwirkungen künftiger extremer Dürreperioden besser fertig zu werden und dadurch eine Wiederholung der jüngsten Notlage zu vermeiden. Einmalige Regenfälle und eine darauffolgende gute Ernte können die verheerenden Auswirkungen der beispiellosen Dürre und der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fehlentwicklungen einer Dekade nicht beheben. Das Resultat der 13. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen bietet eine neue Chance, um Prioritäten, Praktiken und Politiken neu zu formulieren. In diesem Zusammenhang muß auch das Potential der freiwilligen Hilfswerke — die in der ›afrikanischen Krise‹ ihre Fähigkeiten bewiesen haben, innovativ und erfolgreich um Hilfe zu werben — voll zum Tragen kommen, auch wenn dieses sich im Vergleich zu den Leistungen der Regierungen der Geberländer finanziell relativ bescheiden ausnimmt (2,5 Mrd Dollar der NGOs gegenüber 70 Mrd der Regierungen).
Die Aufgabe, der sich Afrika nun gegenübersieht, besteht in der Ingangsetzung einer Entwicklungskampagne mit dem Ziel, die Ursachen von Hunger und Armut zu beseitigen. Dürren werden wiederkehren — Hungersnöte müssen es nicht.

Dieser Beitrag gibt allein die persönliche Meinung des Verfassers wieder und stellt keine offizielle Ansicht des UNDP dar.
Der Verfasser dankt Mehri Madarshahi für wertvolle Hinweise.

Wien als UNO-Stadt

KARL TH. PASCHKE

›Sitz‹ der Vereinten Nationen ist, wie es Resolution 100(I) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1946 festlegt, New York; ›Dienstort‹ eines UN-Bediensteten kann praktisch jeder Flekken der Erde werden. ›Büros‹ der Weltorganisation mit einem Generaldirektor an der Spitze, eine Anzahl von Sekretariatseinheiten und anderen Einrichtungen beherbergend, gibt es nur zwei: in Genf — wo nach Ende des Zweiten Weltkriegs die neugeschaffene Organisation in das Erbe des Völkerbunds eintrat — und in Wien (seit 1982); in Nairobi wurde 1984 ebenfalls ein Büro der Vereinten Nationen eröffnet, das künftig zum ersten größeren UN-Zentrum in der Dritten Welt werden könnte. Wien, wo am 23. August 1979 das Internationale Amtssitz- und Konferenzzentrum eröffnet wurde, kann also nach New York und Genf als dritte ›UNO-Stadt‹ gelten. Auf die Vorgeschichte des Wiener Internationalen Zentrums (Vienna International Centre, VIC) ist diese Zeitschrift in VN 4/1979 S.125ff. mit einem Beitrag von Harry Schleicher eingegangen. Heute, sieben Jahre später, ist die Frage legitim, ob und wie die österreichische Hauptstadt sich in dieser neuen Rolle bewährt hat.

Internationales Flair

So manches hat sich verändert in der Donaumetropole seit dem Sommer 1979. Bundeskanzler Bruno Kreisky, dem zwar nicht die Idee, wohl aber die Realisierung des gewaltigen Bauvorhabens ›VIC‹ zu danken ist, hat sich aufs Altenteil zurückgezogen. Kurt Waldheim dagegen, der seinerzeit als UN-Generalsekretär das Zentrum eröffnet hatte, ist vor einem halben Jahr zum österreichischen Bundespräsidenten gewählt worden, also aus der internationalen in das höchste Amt der nationalen Politik zurückgekehrt. Für seinen Wahlsieg war sicherlich auch die Reputation mitentscheidend, die er sich in den Augen vieler Österreicher im New Yorker Amt erworben hatte; sein Wahlkampf jedenfalls hob sehr stark auf diese frühere Funktion ab und zeigte ihn vor der Skyline von Manhattan als den ›Mann, dem die Welt vertraut‹.
Wien selbst, das ist unter Einheimischen wie Zugereisten unstreitig, hat in den letzten Jahren erheblich an Attraktivität gewonnen. Das noch in den siebziger Jahren vorherrschende, bröcklige Grau der Hausfassaden ist heute gerade in der Innenstadt frischen Farben gewichen. Die Stadt ist sommers wie winters voller Touristen; am Ring, der Prachtstraße mit ihren großen Prunkbauten des 19. Jahrhunderts — Oper, Parlament, Hofburg und Burgtheater —, sind mehrere neue Luxushotels entstanden, die trotz exorbitanter Preise meist gut gefüllt sind. Das Kulturleben der Donaumetropole, immer schon von großer Vielfalt, aber früher doch allzusehr der Tradition und Konventionalität verhaftet, hat in jüngster Zeit deutliche Impulse bekommen und bietet dem örtlichen Stamm- wie dem internationalen Publikum in vielen Bereichen Weltstadtniveau in Auswahl und Qualität. Ein weiterer Gradmesser für die steigende Beliebtheit Wiens ist der Immobilienmarkt: er wird immer enger, die Preise für Miethäuser und -wohnungen liegen im europäischen Vergleich mit an der Spitze.
Das öffentliche Verkehrsnetz funktioniert, die U-Bahn wird weiter ausgebaut. Die Linie 1 verbindet in wenigen Minuten Fahrzeit drei Wahrzeichen Wiens miteinander: den Stephansdom, das Riesenrad im Prater und die UNO-City. Ja, die im Halbrund aufragenden Betontürme des VIC am Donauufer haben sich in die Silhouette der Hauptstadt integriert, sie sind für den Wiener aus ›seinem‹ Stadtbild nicht mehr wegzudenken, und wer heute von einem der oberen Stockwerke umherschaut in die Umgebung des Komplexes, dem wird deutlich, daß dieses Gebäude die Initialzündung für die Neugestaltung eines ganzen Stadtteils gegeben hat, bis hin zu der nahen Donauinsel, die zu einem großzügigen Freizeitpark und Naherholungsgebiet für die Wiener entwickelt worden ist.