

Erfolgreiche Kleinarbeit

Die Rolle der Vereinten Nationen in Zentralamerika

WOLF GRABENDORFF

Bis zu Beginn der achtziger Jahre war nicht die Organisation der Vereinten Nationen, sondern die der Amerikanischen Staaten (OAS) der bevorzugte Rahmen für multilaterale Kooperation und Konfliktregelung im interamerikanischen System. Die in der UN-Charta vorgesehene Kompatibilität und Komplementarität der Funktionen von globaler und regionaler Organisation verkehrte sich im Falle der OAS in einen Kompetenzdisput, aus dem die Vereinten Nationen mehr als einmal als Verlierer hervorgingen. Die regionale Hegemonie der Vereinigten Staaten und die Möglichkeit, in der OAS Partikularinteressen durchsetzen zu können, hat die dominante Position der OAS in Lateinamerika ohne Frage gestärkt. Wer die OAS jedoch vorschnell als Institutionalisierung der ›Paz Americana‹ auf dem Kontinent abqualifiziert, vergißt oft, daß nicht die USA, sondern die Lateinamerikaner in der Gründungsphase der Vereinten Nationen auf einer weitgehenden Autonomie der regionalen gegenüber der internationalen Organisation bestanden hatten. Die OAS sollte zum adäquaten Forum für die Verhandlung aller Probleme in der schwierigen Beziehung zwischen den schwächeren lateinamerikanischen Staaten und ihrem mächtigen Nachbarn im Norden werden.

Mit dem zunehmenden Verlust ihrer Hegemonialstellung in der westlichen Hemisphäre während der siebziger Jahre verminderte sich auch die Gestaltungskraft der USA in der OAS. Der Krieg um die Falklandinseln beziehungsweise Malwinen im Jahre 1982, in dem die Vereinigten Staaten Großbritannien bedingungslos unterstützten, und die US-Intervention in Grenada ein Jahr später zerstörten endgültig lateinamerikanische Hoffnungen auf interamerikanische Kooperation. Es ist bezeichnend, daß die genannten Auseinandersetzungen nicht mehr in der OAS, sondern in den Vereinten Nationen verhandelt wurden. Der Zustand der Agonie, in den die OAS nach der Konfrontation unter ihren Mitgliedern verfiel, trug ohne Zweifel wesentlich dazu bei, daß die Vereinten Nationen eine größere Präsenz in Lateinamerika im allgemeinen und Zentralamerika¹ im besonderen entwickeln konnten.

Das Engagement der Weltorganisation in dieser Region konnte zudem auf einer erfolgreichen Mittlertätigkeit in anderen Krisengebieten aufbauen. So hatten die UN durch die Vermittlungsbemühungen im Afghanistankonflikt, in der bewaffneten Auseinandersetzung zwischen Irak und Iran und bei der Vorbereitung der Unabhängigkeit Namibias weltweit an Prestige und Vertrauen gewonnen. Auf der anderen Seite ist die Rolle der Vereinten Nationen in Zentralamerika jedoch ohne eine generelle Internationalisierung der Friedensbemühungen nicht denkbar.

Zentralamerika steht wie keine andere Region Lateinamerikas unter dem politischen Einfluß der Vereinigten Staaten. Dementsprechend waren die USA lange Zeit nicht nur der wichtigste externe Akteur, sondern auch der hauptsächliche Ansprechpartner für regionale Konfliktregelungsmechanismen. Erst der Friedensplan der Contadora-Gruppe,² der den zentralamerikanischen Konflikt bewußt auf seine regionale Dimension zurückzuführen suchte, bot die Möglichkeit für breites internationales und multilaterales Engagement in der Region. So war die Contadora-Initiative ein Schlüsselement in der Entstehung des europäisch-zentralamerikanischen Dialogs, der seit 1984 jährlich in Form biregionaler Ministerkonferenzen stattfindet. In diesem Zusammenhang ist auch die explizite Einbeziehung der Vereinten Nationen in jene Konfliktbeilegungsmechanismen zu sehen, die der Contadora-Plan und der ihm nachfolgende Friedensprozeß von Esquipulas vorsahen. Um die ganze Bandbreite der von den Vereinten Nationen eingenommenen Rolle und die verschiedenen Ebenen ihrer Betei-

ligung an den Versuchen zur Lösung der Krise in der Region zu analysieren, ist es notwendig, zunächst auf die Auseinandersetzungen zwischen den USA und Nicaragua zu Beginn der achtziger Jahre einzugehen.

RECHTSPRECHUNG

Im März 1984 eskalierte die anti-sandinistische Politik der Regierung Reagan in der Verminung nicaraguanischer Häfen. Die Regierungsjunta in Managua rief daraufhin den UN-Sicherheitsrat an, dessen Mitglieder fast einmütig diesen Akt der Aggression verurteilten. Ein entsprechender Resolutionsantrag, der unter anderem die Friedensbemühungen der Contadora-Gruppe unterstützte, fand die Zustimmung von 13 der 15 Mitglieder. Mit ihrem Veto verhinderten die USA jedoch die Verabschiedung einer Resolution.³

Daraufhin wandte sich Nicaragua an den Internationalen Gerichtshof (IGH) im Haag. Am 6. April 1984, drei Tage bevor die Klage an die internationale juristische Instanz übergeben wurde, zogen die USA vorübergehend die eingegangene Verpflichtung zurück, die Rechtsprechung des IGH zu akzeptieren. Nachdem der IGH in seiner einstweiligen Anordnung vom 10. Mai 1984 die US-Politik gegenüber Nicaragua deutlich als Verletzung internationalen Rechts eingestuft und die USA aufgefordert hatte, die nationale Souveränität des zentralamerikanischen Landes zu respektieren, nahmen die USA im Oktober 1985 endgültig ihre 1946 erklärte Unterwerfung unter die Rechtsprechung des IGH zurück.

Obleich der Gerichtshof diese einseitige Entscheidung nicht anerkannte und die USA in dem Urteil vom 27. Juni 1986⁴ in fast allen Teilen der Klage für schuldig befand, unterstrich dieser Fall jedoch einmal mehr die Grenzen der Konfliktregelung von Seiten internationaler Organisationen und ihrer juristischen Instanzen. Da die internationale Gerichtsbarkeit über

Autoren dieser Ausgabe

Wolf Grabendorff, Diplom-Politologe, geb. 1940, Direktor des Instituts für Europäisch-Lateinamerikanische Beziehungen (IRELA) in Madrid seit 1985, ist Mitglied der Internationalen Kommission für Wiederaufbau und Entwicklung in Zentralamerika (ICCARD).

Dr. sc. Wolfgang Kötter, geb. 1950, ist Leiter des Lehrstuhls ›Internationale Organisationen‹ an der Hochschule für Recht und Verwaltung (der früheren Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR) in Potsdam; 1980–1984 im UN-Sekretariat tätig.

Dr. Horst Risse, geb. 1954, ist Leiter des Arbeitsbereichs ›Parlamentsdienst und Präsidialbüro‹ im Sekretariat des Bundesrats; zuvor Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht der Universität Bonn.

Dr. sc. Dieter Weigert, geb. 1939, ist Dozent am Lehrstuhl ›Internationale Organisationen‹ an der Hochschule für Recht und Verwaltung in Potsdam. 1980–1982 Presseattaché (I.Sekretär) der UN-Vertretung der DDR, 1982–1984 im UN-Sekretariat tätig.

Dr. Volker Weyel, geb. 1944, ist Chefredakteur der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN.



kein Instrument zur Urteilssetzung verfügt, mußte sie sich dem Gesetz des Faktischen, in diesem Fall also spezifischen Kräftekonstellationen im internationalen System, beugen.⁵ Dennoch hat diese Auseinandersetzung zwischen Nicaragua und den USA die moralische Autorität der Vereinten Nationen gestärkt, während es die Zuverlässigkeit der USA in der Erfüllung internationaler Rechtsnormen in Frage stellte.

VERIFIKATION

Ein Jahr später wurden die Vereinten Nationen in der Region erneut politisch tätig. Auf der Grundlage des am 7. August 1987 unterzeichneten Esquipulas-II-Abkommens, mit dem die zentralamerikanischen Präsidenten nach den erfolglosen Bemühungen der Contadora-Initiative einen neuen regionalen Friedensplan vorlegten, wurde die Internationale Kommission für Verifikations- und Folgemaßnahmen (Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, CIVS) gebildet. Die CIVS setzte sich auf Außenministerebene aus den Ländern Zentralamerikas, der Contadora-Gruppe sowie der Contadora-Unterstützungsgruppe⁶ zusammen. Die Generalsekretäre von UN und OAS entsandten persönliche Vertreter. Die spezifische Funktion der UN und der OAS bestand in der Entsendung einer Mission von Fachleuten, die die CIVS vom 21. bis zum 27. Oktober 1987 vor Ort unterstützte. Diese Expertengruppe berichtete über die Probleme der Implementierung des Esquipulas-II-Abkommens und einiger seiner zentralen Punkte: Einrichtung eines Forums für einen nationalen Verständigungsdialo, Einstellung der Unterstützung für irreguläre Kräfte, Rüstungskontrolle und Beobachtung von Militärmanövern.

Die CIVS war bis Januar des folgenden Jahres tätig und legte für das Esquipulas-III-Treffen am 15. und 16. Januar 1988 in Alajuela (Costa Rica) einen Lagebericht vor. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich der regionale Konflikt derart zugespitzt, daß die CIVS ins Kreuzfeuer der verschiedenen politischen Interessen geriet.⁷ So führte etwa die spannungsreiche Situation zwischen Nicaragua und Honduras auf dem Hintergrund der Con-

tra-Aktivitäten auf honduranischem Territorium dazu, daß der CIVS-Mission die Ausübung ihrer Beobachterfunktion in diesem Land erheblich erschwert wurde.

Das Konfrontationsklima zwischen Nicaragua einerseits und den übrigen Staaten der Region andererseits führte zu einer scharfen Verurteilung des CIVS-Berichts. Costa Rica, El Salvador, Guatemala und Honduras sprachen der Kommission die politische Unabhängigkeit ab, da der Bericht nur Nicaragua die volle Erfüllung der Esquipulas-Bestimmungen bestätigte. So hatten dem Report zufolge die zentralamerikanischen Länder mit Ausnahme Nicaraguas keine oder nur zaghafte Schritte unternommen, den im Esquipulas-Abkommen vorgesehenen nationalen Dialog zu initiieren.

Zu den politischen Zwistigkeiten um die CIVS gesellte sich das Problem der Weisungsbefugnis. Die zentralamerikanischen Außenminister waren – mit Ausnahme des nicaraguanschen – der Auffassung, daß sie die Ansprechpartner für die CIVS seien. Die übrigen lateinamerikanischen Mitglieder, der Außenminister Nicaraguas und die Vertreter der Vereinten Nationen und der OAS bestanden jedoch auf der CIVS als einem unabhängigen und autonomen Gremium, das den Präsidenten der Region direkt Rapport zu erstatten habe.

Entscheidend für das Scheitern der CIVS war jedoch nicht zuletzt die ablehnende Haltung der USA gegenüber einer solchen Verifikationskommission. Die Vereinigten Staaten fühlten sich vollends bestätigt, als der – in ihren Augen – pro-sandinistische Bericht der CIVS vorlag. Im Rahmen des dritten Gipfeltreffens der zentralamerikanischen Präsidenten in Alajuela wurde dann entschieden, die Aufgaben der Kommission auf die Gruppe der Außenminister zu übertragen. Damit hörte die CIVS in ihrer ursprünglichen Zusammensetzung auf zu existieren, obgleich sie formell nie aufgelöst wurde. Erst im Rahmen der Vereinbarungen des vierten zentralamerikanischen Gipfeltreffens, das am 13. und 14. Februar 1989 in Costa del Sol (El Salvador) stattfand, äußerten die Präsidenten der Region den Wunsch, die CIVS zu reaktivieren. In den Vereinbarungen von Tela (Honduras), die auf dem vom 5. bis 7. August 1989 abgehaltenen fünften Gipfeltreffen der Präsidenten der Region getroffen wurden, nahm dann die Idee eines neuen Mechanismus Gestalt an: der Internationalen Kommission für Unterstützung und Verifikation (Comisión Internacional de Apoyo y Verificación, CIAV). Ihre Einrichtung wurde den Generalsekretären von UN und OAS anvertraut. Am 6. September 1989 wurde dann die CIAV förmlich ins Leben gerufen. Unterstützung für seine Mitwirkung an der Umsetzung der Vereinbarungen von Tela erhielt der UN-Generalsekretär von der Generalversammlung der Vereinten Nationen.⁸ Die CIAV ist seither für die zivilen und politischen Aspekte des Friedensprozesses zuständig; darüber hinaus bedurfte es einer gesonderten Beobachtergruppe.

Die Bildung einer neuen Gruppe verzögerte sich jedoch zunächst, da die honduranische Regierung von Nicaragua verlangte, die gegen sie angestrenzte Klage vor dem IGH zurückzuziehen. Diese Klage⁹ gründete sich auf den Vorwurf honduranischer Unterstützung für den bewaffneten Widerstand gegen das sandinistische Regime in Managua. Eine zwischen Nicaragua und Honduras getroffene Vereinbarung, die eine Rücknahme der Klage unter der Bedingung vorsah, daß die Contra ihre Aktivitäten einstelle, wurde nicht erfüllt. (Die Klage wird formell noch heute aufrechterhalten, obgleich die neue nicaraguansche Regierung unter Violeta Barrios de Chamorro dem honduranischen Präsidenten Leonardo Callejas versprochen hat, sie zurückzuziehen.)

Am 7. November 1989 schließlich beschloß der UN-Sicherheitsrat einstimmig die Entsendung einer Friedensmission in die Region.¹⁰ Diese Beobachtergruppe der Vereinten Nationen in Zentralamerika (Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica, ONUCA) setzte sich zunächst aus ungefähr 260 mit rein zivilen Aufgaben betrauten Experten und Technikern der verschiedensten Länder zusammen.¹¹

Erst im Rahmen der von der ONUCA überwachten Demobilisierung der Contra wurde diese UN-Gruppe um eine militärische Komponente erweitert, die aus rund 300 Offizieren und 700 Soldaten (einem venezolanischen Bataillon) besteht.¹² Das Mandat der ONUCA umfaßt die Beobachtung und Überwachung der sukzessive abgeschlossenen zentralamerikanischen Friedensabkommen sowie Präventivmaßnahmen für den Fall, daß die Vereinbarungen unterlaufen zu werden drohen. Diesen Auftrag versucht die ONUCA durch die Beobachtung von Militärlagern und Bewegungen irregulärer Kräfte, den Aufbau von Beobachterposten, die Durchführung von Missionen an den Grenzen und durch die Überprüfung von Beschwerden an Ort und Stelle zu erfüllen.

Zu den Hauptaufgaben der ONUCA gehörte in den letzten Monaten die Mitwirkung an der Demobilisierung der Contra in Nicaragua. In einer gemeinsamen Erklärung vom 12. Dezember 1989 baten die zentralamerikanischen Präsidenten den UN-Generalsekretär um die Erweiterung des ONUCA-Mandats. Demnach sollte die Mission berechtigt sein, auch den Prozeß der Demobilisierung irregulärer Kräfte zu überwachen. Auf der Grundlage dieser Mandatserweiterung und des Abkommens von Tela, in dem die Demobilisierung und Repatriierung des bewaffneten nicaraguanischen Widerstandes vereinbart worden war, baten Regierung und Opposition dieses Landes um die Mitarbeit der Vereinten Nationen in diesem Prozeß. Am 27. März 1990 wurde die Gruppe der zivilen Beobachter um eine militärische Einheit verstärkt, deren spezifische Aufgabe im Empfang der von den Contra-Gruppen freiwillig abgegebenen Waffen und der Überwachung der sofortigen Zerstörung des militärischen Materials bestand.

Das Mandat der ONUCA in Nicaragua mußte zweimal verlängert werden, da die Contra mit ihrer Forderung nach Entlassung der sandinistischen Militärführung, Sicherheitsgarantien und Wirtschaftshilfe die Regierung zu neuen Verhandlungen zwang. Am 18. April schließlich vereinbarten Repräsentanten der (als Exponentin der bisherigen anti-sandinistischen Opposition gewählten) Präsidentin Barrios de Chamorro und des nicaraguanischen (vormaligen) Widerstandes, die Demobilisierung der Contra bis zum 10. Juni 1990 vollständig abzuschließen. Am 27. Juni übergab der Militärchef der Contra, Israel Galeano, in einem symbolischen Akt das letzte Gewehr dem Missionsleiter der ONUCA, dem spanischen General Agustín Quesada. Auf dem Hintergrund der erfolgreichen Mitarbeit der Vereinten Nationen bei der Demobilisierung der Contra und im Hinblick auf die noch ausstehende Aufgabe der Repatriierung ihrer ehemaligen Mitglieder wurde das ONUCA-Mandat bis zum 7. November 1990 verlängert.¹³

VERMITTLUNG

Ein weiteres aktuelles und politisch nicht weniger brisantes Beispiel für die Mittlerrolle der Vereinten Nationen im zentralamerikanischen Konflikt ist die aktive Unterstützung der Organisation bei den Verhandlungen zwischen der Regierung El Salvadors und der Widerstandsgruppe 'Nationale Befreiungsfront Farabundo Martí' (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN). Nach langjährigem Bürgerkrieg begannen erste Verhandlungen im Jahre 1987. Nach der letzten großen Offensive der Guerilla wurden diese jedoch im November 1989 abgebrochen. Unter den Auspizien der Vereinten Nationen wurde der Kontakt zwischen den Bürgerkriegsparteien am 4. April 1990 in Genf erneut aufgenommen. Das Ergebnis der ersten Verhandlungsrunde war die Erarbeitung der Rahmenbedingungen für den zukünftigen Verhandlungsprozeß. So wurde vereinbart, daß nur der UN-Vertreter berechtigt sei, öffentliche Erklärungen abzugeben. Die Bedeutung der UN spiegelte sich zudem in dem ihr von den Konfliktparteien zugestandenen Handlungsspielraum wider. So hatte der UN-Repräsentant das Recht, auf eigene Initiative vertrauliche Kontakte mit anderen

Regierungen und Vertretern verschiedener sozialer Gruppen in El Salvador aufzunehmen.

Ein erster entscheidender Durchbruch wurde bei den Verhandlungen vom 17. bis zum 22. Mai 1990 in Caracas erzielt. Die Erklärung von Caracas, die unter aktiver Beteiligung des persönlichen Beauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Alvaro de Soto, zustande kam, sieht einen Zweiphasenprozeß für die Beendigung des salvadorianischen Bürgerkrieges vor. Die erste Phase soll im September 1990 mit politischen Vereinbarungen abgeschlossen werden, die den bewaffneten Auseinandersetzungen ein endgültiges Ende setzen. In einem zweiten Schritt werden dann Bedingungen festgelegt, die den Mitgliedern der FMLN noch vor März 1991 eine Wiedereingliederung in das politische und soziale Leben El Salvadors ermöglichen sollen. Mit der Verifikation dieses Prozesses wurden wiederum die Vereinten Nationen beauftragt.

Während eine weitere Verhandlungsrunde zwischen dem 19. und 25. Juni 1990 wenig mehr erbrachte als die Vereinbarung, die Gespräche im folgenden Monat fortzusetzen, führten die Gespräche im Juli zu einem wichtigen Teilerfolg. Am 26. Juli 1990 unterzeichneten die Regierung El Salvadors und die FMLN in der Hauptstadt Costa Ricas, San José, in Gegenwart von Alvaro de Soto eine 'Vereinbarung über Menschenrechte'; ihr zufolge sollen die UN eine Mission zur Prüfung der Menschenrechtslage nach El Salvador entsenden. Allerdings steht die politische Gesamtlösung des Konflikts noch aus.

WAHLBEOBACHTUNG

Die zum Abschluß der zentralamerikanischen Gipfeltreffen am 6. und 7. August 1987 (Esquipulas II) und am 14. Februar 1989 (Esquipulas IV) unterzeichneten Abkommen sahen die Beteiligung der Vereinten Nationen an der internationalen Beobachtung der Wahlen in Nicaragua vor. In einem Brief vom 3. März 1989 an den Generalsekretär der Vereinten Nationen unterstützte der damalige Außenminister Nicaraguas, Miguel D'Escoto Brockmann, dieses Vorhaben und bat um die Aufstellung einer Gruppe von internationalen Beobachtern, die sich aus Delegierten der Vereinten Nationen zusammensetzen und die Korrektheit des Wahlprozesses überprüfen sollte.

Mit Bezug auf Resolution 43/24 der Generalversammlung vom 15. November 1988,¹⁴ in der er darum gebeten wird, »die zentralamerikanischen Regierungen bei ihren Friedensbemühungen nach besten Kräften zu unterstützen«, bekundete der UN-Generalsekretär in einem Brief vom 5. April 1989 an den Präsidenten der Generalversammlung seine Absicht, den Antrag zu prüfen. Diesem wurde am 5. Juli 1989 mit der Entscheidung stattgegeben, eine Beobachtermission der Vereinten Nationen für die Überwachung der Wahlen in Nicaragua (Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar las elecciones en Nicaragua, ONUVEN) einzurichten.

Unterstützung für die UN-Mission in Nicaragua erhielt der Generalsekretär auch vom Sicherheitsrat. Letzterer bekundete in der Resolution 637 vom 27. Juli 1989¹⁵ seine volle Zustimmung für und Hilfe bei der Aufstellung einer Wahlbeobachtermission in Nicaragua. Die Gruppe der im Rahmen der ONUVEN akkreditierten Personen umfaßte in der Endphase des Wahlprozesses 237 Personen, unter ihnen der persönliche Vertreter des Generalsekretärs, Elliot L. Richardson. Insgesamt jedoch waren vor und während der Wahlen 2578 Personen der verschiedensten internationalen Organisationen als Beobachter in Nicaragua akkreditiert.¹⁶

Beobachtermissionen ist es (im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen) verwehrt, sich in die inneren Angelegenheiten des betreffenden Staates einzumischen; ihre Funktion beschränkt sich auf die Beobachtung und Überprüfung der Wahlen in der Vorbereitungs-, Durchführungs- und Nachbereitungsphase. Nach der Übereinkunft des UN-Generalsekretärs mit der Regierung Nicaraguas hatte die Mission der Vereinten Nationen für die Wahlüberwachung zu überprüfen, daß

- die politischen Parteien im gleichen Maße im Wahlorgan (Consejo Supremo Electoral, CSE) vertreten sind,
- die Parteien volle Organisationsfreiheit genießen,
- sie gleichen Zugang zu den Medien haben und
- die Wahlregister vorschriftsmäßig aufgestellt werden.

Dem Generalsekretär der Vereinten Nationen oblag es, der Generalversammlung regelmäßig über den Wahlprozeß in Nicaragua zu berichten.¹⁷

Die Mission der Vereinten Nationen verlief in drei verschiedenen Phasen, die mit den von der Regierung Nicaraguas festgelegten Etappen des Wahlvorgangs übereinstimmten. In der ersten Etappe, vom 25. August bis zum 2. Dezember, bestand die Mission aus 17 Bediensteten und richtete ihre Arbeitszentrale in der Hauptstadt Managua ein. In diesem Zeitraum hatte sie nicht nur die Aufgabe, die logistischen und technischen Aspekte zu organisieren, sondern auch Kontakte zu dem CSE, den politischen Parteien und anderen Institutionen zu knüpfen und einen kontinuierlichen Informationsaustausch zu gewährleisten. Außerdem richtete die ONUVEN eine Datenbank für alle mit dem Wahlprozeß zusammenhängenden Beschwerden und Anzeigen ein. In der zweiten Etappe vom 2. Dezember 1989 bis zum 10. Februar 1990 standen der ONUVEN zusätzlich 22 Bedienstete zur Verfügung, die während der Wahlkampagne regionale Delegationen einrichteten und damit den Beobachtungsprozeß auf ganz Nicaragua ausdehnten.

Im Zentrum der dritten Phase vom 10. bis zum 28. Februar 1990 stand die Beobachtung des eigentlichen Wahlvorgangs. Zu diesem Zweck wurde die ONUVEN-Mission nochmals vergrößert. Die Aufstellung von etwa 75 beweglichen Einheiten mit jeweils zwei Beobachtern ermöglichte es, die verschiedenen Wahllokale angemessen abzudecken. Zudem standen der ONUVEN-Mission Fahrzeuge, Boote, Hubschrauber und Pferde zur Verfügung, so daß die Wahlbeobachter Zugang auch zu den entlegensten Gebieten des Landes hatten.

Seit Beginn der Nicaragua-Mission arbeiteten die UN-Vertreter eng mit der Beobachtergruppe der OAS zusammen. Die Mission der OAS¹⁸ hatte bereits ein halbes Jahr früher als die Vereinten Nationen, im März 1989, ihre Arbeit in Nicaragua aufgenommen. Beide Organisationen bemühten sich um Koordination und Kooperation in der Ausführung ihrer Aufgaben, so bei der Aufstellung des Wahlregisters im Oktober 1989. Der erfreulich hohe Grad der Zusammenarbeit zwischen Vereinten Nationen und OAS in Nicaragua erhöhte eindeutig die Genauigkeit der Wahlbeobachtung.¹⁹

Gleichwohl war es vor allem die Präsenz der Vereinten Nationen, die dem regional und international mit viel Aufmerksamkeit bedachten Wahlprozeß in Nicaragua die nötige Glaubwürdigkeit verlieh. Auf der anderen Seite bestanden die Vereinten Nationen in Nicaragua eine Feuerprobe, denn zum ersten Mal führten sie die Beobachtung einer Wahl in einem souveränen Staat durch. Daß die erste UN-Mission dieser Art ausgerechnet an einem so neuralgischen Punkt der zentralamerikanischen Krise eingesetzt wurde, verlieh dieser Premiere ohne Zweifel besondere Bedeutung. Zudem bestätigte sich bei der Wahlbeobachtung in Nicaragua die Legitimationsfunktion der Vereinten Nationen nicht nur in internationalen, sondern auch in nationalen Krisensituationen.

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Auf der Grundlage des Equipulas-II-Abkommens verabschiedete die UN-Generalversammlung einvernehmlich die Resolution 42/1 am 7. Oktober 1987 und bei Stimmenthaltung der USA die Entschließung 42/204 am 11. Dezember 1987, im Rahmen derer der Generalsekretär und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) mit der Formulierung eines speziell auf die wirtschaftlichen Probleme Zentralamerikas zugeschnittenen Entwicklungsplans beauftragt wurden (Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica,

PEC). Dieser Initiative liegt die Idee zugrunde, daß ohne die Beseitigung oder zumindest Linderung der wirtschaftlichen und sozialen Ursachen des regionalen Konflikts weder dauerhafter Frieden noch politische Stabilität zu erreichen seien.

Bereits im November 1987 bereiste eine hochrangige Mission unter der Leitung des ehemaligen kolumbianischen Außenministers und jetzigen Lateinamerika-Direktors des UNDP, Augusto Ramírez Ocampo, die Region. In der kurzen Zeit von fünf Monaten wurde in Zusammenarbeit mit den Vizepräsidenten, den Wirtschafts- und Außenministern der betroffenen Staaten sowie zehn der mittelamerikanischen Integrationsinstitutionen ein umfangreicher Entwicklungsplan erstellt, der am 12. Mai 1988 in der Generalversammlung der UN als Resolution 42/231 einvernehmlich verabschiedet wurde.

Dieser 'Sonderplan für die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Zentralamerika' setzt sich aus

- einem Notprogramm mit dem Schwerpunkt Flüchtlingshilfe,
- einem Sofortmaßnahmenprogramm zur Reaktivierung der regionalen Wirtschaftsstrukturen und der Lösung der Verschuldungsfrage sowie
- einem langfristigen Entwicklungsprogramm in den Bereichen Industrie, Landwirtschaft und Sozialentwicklung zusammen. Der auf drei Jahre angelegte Plan ist explizit darauf ausgerichtet, die zur Sicherung der politischen Stabilität relevanten Entwicklungsbereiche zu fördern und mit seinen Programmen an die regionalen Integrationsinitiativen anzuknüpfen.

Das UNDP hat im Laufe der letzten zwei Jahre zentrale Funktionen in der Umsetzung des PEC übernommen. Auf der einen Seite sind die Vereinten Nationen selbst an der Finanzierung bestimmter Projekte beteiligt. So stellte der Verwaltungsrat des UNDP bereits im Juni 1988 einen Fonds von 18,5 Mill. US-Dollar für Vorhaben bereit, die in erster Linie die technische Kooperation sowie die Festigung der zentralamerikanischen institutionellen Strukturen auf nationaler sowie regionaler Ebene zum Gegenstand haben. Auf der anderen Seite ist das UNDP mit der Koordinierung aller mit dem PEC zusammenhängenden Aufgaben betraut. Zu diesem Zweck ernannte die Lateinamerika-Abteilung des UNDP Repräsentanten in den fünf zentralamerikanischen Ländern und eröffnete ein Regionalbüro in Costa Rica. Diese Vertretungen sind der Ansprechpartner für die zentralamerikanischen Vizepräsidenten als oberster regionaler Entscheidungsinstanz und den für den Integrationsprozeß zuständigen Ministern und Vizeministern, die die Prioritätensetzung vornehmen und die PEC-Programme im einzelnen ausarbeiten.

Zudem organisieren die Vereinten Nationen auf zwei Ebenen jene Treffen, die einen Meinungs- und Informationsaustausch zwischen Empfänger- und Geberländern garantieren sollen. So obliegt dem UNDP die technische Organisation der Konferenzen des PEC-Unterstützerkomitees, das sich aus Vertretern der zentralamerikanischen Regierungen, des Ständigen Sekretariats des Allgemeinen Abkommens über die zentralamerikanische wirtschaftliche Integration (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, SIECA), der Weltbank, des IMF, der Interamerikanischen Entwicklungsbank, der OAS und der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik zusammensetzt. Zu den Aufgaben des Komitees gehört es, sich über den zentralamerikanischen Entscheidungs- und Arbeitsprozeß auf dem laufenden zu halten und die Halbjahresplanung für die Implementierung des PEC festzulegen.

Auf der anderen Seite organisierten die Vereinten Nationen vom 4. bis 6. Juli 1989 in Genf die erste Zusammenkunft zwischen Repräsentanten Zentralamerikas und der internationalen Gemeinde jener Länder und Organisationen, die Interesse am PEC und Bereitschaft an einer finanziellen Beteiligung bekundet hatten.²⁰ Ziel dieses Treffens war ein eingehender Meinungsaustausch über die 70 bis zu diesem Zeitpunkt von den

Zentralamerikanern vorgestellten Einzelprojekte des PEC und die Evaluierung von Finanzierungsmöglichkeiten. Der für die Konferenz vorgelegte Zwischenbericht weist aus, daß bis zum Mai 1989 17 der 21 Projekte, an deren Realisierung das UNDP beteiligt ist, von dieser Einrichtung der Vereinten Nationen bereits verabschiedet worden waren. Das vorgesehene Gesamtbudget für diese Projekte, die die ganze Bandbreite des PEC von der Flüchtlingshilfe bis zur Reaktivierung des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes abdecken, belief sich bis zu dem angegebenen Zeitpunkt auf 9,761 Mrd Dollar. Nach Abschluß der Konferenz erklärten sich die italienische, kanadische, schwedische und spanische Delegation sowie die EG bereit, die Finanzierung einiger zusätzlicher Projekte in Höhe von rund 1,8 Mrd Dollar zu übernehmen.

FLÜCHTLINGSHILFE

Die politische, wirtschaftliche und soziale Krise in Zentralamerika hat in den vergangenen zehn Jahren zu einem Flüchtlings- und Vertriebenenstrom geführt, der sowohl die betroffenen Länder der Region als auch Anrainerstaaten wie Mexiko alarmiert und zusätzlich Öl in das Feuer des regionalen Konflikts gegossen hat. Allein die Zahl der zentralamerikanischen Flüchtlinge, in der Mehrzahl Nicaraguaner und Salvadorianer, wird auf 300 000 geschätzt. An der Spitze der Aufnahmeländer standen in den letzten Jahren Mexiko mit 43 000, Costa Rica mit 41 000 und Honduras mit 37 000 Flüchtlingen. Zu diesen Zahlen addiert sich die Gruppe der intern Vertriebenen, also der Menschen, die sich aus politischen Gründen zu einem Ortswechsel innerhalb eines Landes gezwungen sehen, sowie die der Repatriierten. Schätzungen haben ergeben, daß im Laufe der letzten Jahre 35 000 Nicaraguaner, 13 500 Guatemalteken und 13 000 Salvadorianer in ihre Heimatländer zurückgekehrt sind. Auf Grund dieser Zahlen ergibt sich ein Migrationsstrom von etwa einer Million Menschen.²¹

Hinter dieser Zahl verbergen sich nicht nur viele Einzelschicksale, sondern auch politische Spannungen und wirtschaftliche Probleme in jenen Ländern, die die Flüchtlinge aufnehmen oder, im Falle der Repatriierung, wieder in den nationalen Wirtschaftsprozess eingliedern müssen. So überraschte es nicht, daß die Vereinten Nationen im Rahmen ihrer Unterstützung für das Esquipulas-II-Abkommen dieses Thema sehr bald aufgriffen. Bereits am 8. Dezember 1988 machte sich die UN-Generalversammlung mit Resolution 43/118 den Beschluß der fünf Staaten der Region sowie Mexikos vom September 1988 zu eigen, eine Sonderkonferenz zur Flüchtlingsproblematik – die Internationale Konferenz über zentralamerikanische Flüchtlinge (Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, CIREFCA) – zu veranstalten. Diese Konferenz,

bei der die Vertreter von 53 Regierungen und zahlreichen Fachorganisationen zusammenkamen, wurde vom 29. bis 31. Mai 1989 in Guatemala-Stadt abgehalten. Die Vereinten Nationen waren durch Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar, den damaligen Flüchtlingskommissar (UNHCR) Jean-Pierre Hocké und den Lateinamerika-Direktor des UNDP, Augusto Ramírez Ocampo, vertreten.²²

Diese Konferenz bestätigte zunächst die Bedeutung der Arbeit des UNHCR, in deren Mittelpunkt die Repatriierung der Flüchtlinge auf freiwilliger Basis und unter menschenwürdigen Bedingungen steht. Diese Aufgabe hatten bis zu diesem Zeitpunkt Dreierkommissionen übernommen, die sich aus Repräsentanten des Aufnahmelandes, des Heimatlandes und des UNHCR zusammensetzten. In einem zweiten Schritt verabschiedete diese Konferenz einen gemeinsamen Aktionsplan für Flüchtlinge, Vertriebene und Repatriierte, dessen Ziel es ist, das Flüchtlingsprogramm des PEC in bezug auf Inhalt und Umsetzung zu konkretisieren.

Das auf drei Jahre angelegte CIREFCA-Programm zielt grundsätzlich auf dauerhafte Lösungsmöglichkeiten und die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen ab. Sollten politische Rahmenbedingungen die Repatriierung verhindern, sieht der Aktionsplan Maßnahmen vor, die die Lebensbedingungen der Flüchtlinge und den Kontakt mit der Bevölkerung des Empfängerlandes verbessern. Im Falle dauerhafter Komplikationen bei der Eingliederung in das Aufnahmeland faßt der Aktionsplan eine Umsiedlung in Drittländer ins Auge.

Der Aktionsplan beinhaltet Projekte in Höhe von 350 Mill Dollar, deren Finanzierung bereits teilweise gedeckt ist. So hat sich beispielsweise die EG bereit erklärt, 15 Mill ECU für das Projekt Chiapas in Mexiko zur Verfügung zu stellen. Zielgruppen dieses Projekts sind die etwa 22 500 guatemaltekischen Flüchtlinge sowie mexikanische Bauern der Region. Mit Programmen für die Wiederaufforstung, den Aufbau eines Straßennetzes und die Restaurierung historischen Kulturgutes soll ausländischen Flüchtlingen und Einheimischen eine Einkommensgrundlage geschaffen werden.

Ziel des Aktionsplans ist es, die internationale Hilfe für die zentralamerikanischen Flüchtlinge konzentriert und damit effektiver einzusetzen. Ähnlich der Funktion der Vereinten Nationen im Rahmen des PEC weist das Flüchtlings- und Vertriebenenprogramm dem UNHCR und dem UNDP eine zentrale Rolle in der Koordination der Arbeit auf nationaler und internationaler Ebene zu. So sind die zentralamerikanischen Regierungen den Vereinten Nationen hinsichtlich der Implementierung des Aktionsplans rechenschaftspflichtig. UNHCR und UNDP obliegt zudem die Entscheidung über die im Rahmen des Plans vorgeschlagenen Projekte. Auf internationaler Ebene organisieren und koordinieren die Vereinten Nationen die Ar-

Während die Vereinten Nationen in der Vergangenheit mehrfach mit der Beobachtung und Überwachung von Abstimmungen oder Wahlen in Gebieten ohne Selbstregierung befaßt waren – zuletzt im November 1989 in Namibia –, war der Urnengang vom Sonntag, dem 25. Februar 1990, in Nicaragua der erste in einem Mitgliedstaat der Weltorganisation, der von dieser überwacht wurde; persönlicher Beauftragter von UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar war der ehemalige Justizminister der Vereinigten Staaten, Elliot L. Richardson (im Bild). Frühere Ersuchen von Mitgliedstaaten auf Wahlbeobachtung hatten die Vereinten Nationen stets abgelehnt. Dies verwundert nicht, da eine unparteiische Beobachtung nicht zuletzt erheblichen materiellen Aufwand und klar definierte Rahmenbedingungen erfordert.



beit des Komitees, das mit der Aufbereitung und der Nachfolgetätigkeit der CIREFCA beauftragt ist.

Seit 1987 haben die Vereinten Nationen entscheidend zur Lösung der vielfältigen Konflikte in der Krisenregion Zentralamerika beigetragen. Ihre Tätigkeit im Rahmen der Verifikation, Vermittlung, Wahlbeobachtung und Flüchtlingshilfe wurde zu Eckpfeilern der Friedensschaffung (peace-making) in Zentralamerika. Als zentrale Koordinierungsinstanz in der Umsetzung des wirtschaftlichen Wiederaufbauprogramms für Zentralamerika haben die Vereinten Nationen eine wichtige Rolle im Rahmen der Friedensgestaltung (peace-building) übernommen.

Der Erfolg der Friedensmission in einem Konflikt, der jahrelang als Angelpunkt der Ost-West-Auseinandersetzung über eine gefährliche internationale Dimension verfügte, hat den Vereinten Nationen ohne Zweifel nicht nur neue Impulse gegeben, sondern auch ihren Handlungsspielraum erweitert. Als unabhängiger und politisch neutraler Akteur wurden die Vereinten Nationen zunehmend respektiert, obgleich – oder vielleicht gerade weil – sie lediglich über Instrumente der Friedensvermittlung verfügen, den Dialog zwischen den Konfliktparteien jedoch nicht diktieren können.

Mit den Wahlen in Nicaragua und der Demobilisierung der Contra – beides Prozesse, an deren erfolgreichem Ablauf die Vereinten Nationen entscheidend beteiligt waren – ist ganz Mittelamerika dem Frieden einen großen Schritt näher gekommen. Doch weder ist die politische Zukunft Nicaraguas geklärt noch der Bürgerkrieg in El Salvador beendet. Die Wirtschaftskrise mit ihren Auswirkungen auf die politische Stabilität der Region ist ein weiteres Hindernis auf dem Weg zu dauerhaftem Frieden in Zentralamerika.

Aus diesem Grunde wird die Präsenz der Vereinten Nationen in der Region auch weiterhin gefragt sein. Die Verlängerung des ONUCA-Mandats im Hinblick auf den Prozeß der sozialen und politischen Reintegration des nicaraguanischen Widerstandes wie auch das langfristige UN-Engagement im Rahmen des wirtschaftlichen Wiederaufbauprogramms deuten darauf hin, daß die Vereinten Nationen über 'peace-making' und 'peace-building' in Zentralamerika eine wichtige Funktion in der Phase des 'peace-keeping', der Erhaltung und langfristigen Sicherung des Friedens, übernehmen werden.

Der besondere Dank des Verfassers gilt Ricardo Lagos und Kea Wollrad für ihre Mitarbeit an diesem Beitrag.

- 1 'Zentralamerika' hat sich mittlerweile als politischer Begriff für die fünf Staaten Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua durchgesetzt, während unter 'Mittelamerika' die gesamte Region vom Rio Grande bis zum Isthmus verstanden wird. Der herkömmliche Name 'Lateinamerika' oder 'Iberoamerika' für die einstigen spanischen Kolonien südlich des Rio Grande und das ehemals portugiesische Brasilien wird seit der Unabhängigkeit einer Reihe von Staaten des insularen Amerika mitunter als für die Gesamtheit Mittel- und Südamerikas nicht mehr völlig angemessen empfunden; so heißt die in Santiago ansässige Regionalkommission der Vereinten Nationen seit 1984 Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPALC; Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC).
- 2 Die 1983 gebildete Contadora-Gruppe umfaßt die regionalen Mittelmächte Kolumbien, Mexiko, Panama und Venezuela.
- 3 UN Doc. S/16463 v.4.4.1984 [Text: VN 3/1984 S.111]. Großbritannien enthielt sich der Stimme. Siehe auch den Bericht in VN 3/1984 S.97f.
- 4 Siehe auch VN 3/1984 S.108f., VN 1/1985 S.29f., VN 2/1986 S.79, VN 3/1986 S.93 und VN 4/1986 S.142f.
- 5 Eine juristische Einschätzung findet sich z.B. bei G. Pope Atkins, Latin America in the international political system, Boulder 1989, S.242–246.
- 6 Der seit 1985 bestehenden Contadora-Unterstützungsgruppe gehören Argentinien, Brasilien, Peru und Uruguay an.
- 7 Vgl. Enrique Gomáriz (Hrsg.), Balance de una esperanza: Esquipulas II un año después, San José 1988, S.73–76.
- 8 Resolution 44/10 v.23.10.1989.
- 9 Vgl. VN 1/1989 S.33f.
- 10 Resolution 644(1989) des Sicherheitsrats (Text S. 149 dieser Ausgabe).
- 11 An der ONUCA-Mission beteiligten sich Argentinien, Brasilien, Deutschland (Bundesrepublik), Ecuador, Indien, Irland, Kanada, Kolumbien, Schweden, Spanien und Venezuela.
- 12 Von den in Anm.11 genannten Ländern beteiligt sich nur die Bundesrepublik Deutschland nicht am militärischen Teil der ONUCA-Mission.
- 13 Resolution 654(1990) des Sicherheitsrats (Text: S. 150 dieser Ausgabe).
- 14 Text: VN 6/1989 S.212f.
- 15 Text: VN 6/1989 S.213.
- 16 Lt. Abschlußbericht des UN-Generalsekretärs über die Tätigkeit der ONUVEN, A/44/927 v.30.3.1990, S.17.
- 17 Operative Ziffer 8 der Resolution 44/10 der Generalversammlung.
- 18 Die OAS-Mission bestand aus 418 Beobachtern. Vgl. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Elecciones en Nicaragua: condiciones y escenarios, Dossier 22, Madrid 1990, S.16.
- 19 Vgl. die ONUVEN-Berichte A/44/642 v.17.10.1989 und A/44/834 v.7.12.1989.
- 20 An diesem Treffen nahmen u.a. Delegationen der OECD-Länder, der EG, der Contadora- und der Unterstützungsgruppe (Rio-Gruppe), der Sowjetunion und internationaler Finanzorganisationen wie der Weltbank, des IMF und der Interamerikanischen Entwicklungsbank teil.
- 21 Ein Bericht der 1987 mit dem Ziel, einen globalen Entwicklungsplan für Zentralamerika auszuarbeiten, gegründeten, aus 47 unabhängigen Sachverständigen bestehenden ICCARD (Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica) vom Februar 1989 spricht sogar von bis zu 2 800 000 zentralamerikanischen Flüchtlingen und Vertriebenen. Diese Zahl schließt aber neben den politisch Verfolgten die Gruppe jener Flüchtlinge ein, deren primäres Motiv für die Migration die gravierenden wirtschaftlichen Probleme der Region sind.
- 22 Siehe auch VN 4/1989 S.137f. sowie das Abschlußdokument der CIREFCA: A/44/527 v.3.10.1989 mit Corr.1 und 2 v.31.10.1989.

Die ›Hunde des Krieges‹ an die Kette gelegt?

Die Konvention der Vereinten Nationen gegen Söldnerumtriebe

HORST RISSE

Eines der ältesten Gewerbe

Was in Europa heute eine fast unbekannte Erscheinung ist, stellt in der Dritten Welt, namentlich für kleine, instabile Staaten, bisweilen eine lebensgefährliche Bedrohung der Sicherheit dar: das Auftauchen von ›Hunden des Krieges,‹¹ von Söldnerkommandos. Dabei bildeten Söldnerheere in der frühen Neuzeit hierzulande das Rückgrat der militärischen Struktur. Die Landsknechte verschwanden aber mit dem Aufkommen des Nationalstaates, um erst im Zuge des Entkolonisierungsprozesses in Afrika Anfang der sechziger Jahre unseres

Jahrhunderts in nennenswertem Maße wieder in Erscheinung zu treten. Die Söldnereinsätze in Kongo-Léopoldville, dem heutigen Zaire, vor allem im Zuge der Sezession Katangas unter Moïse Tschombé und der mächtigen Bergbaugesellschaft ›Union Minière,‹ mit der er verstrickt war, waren die wohl bedeutendsten der jüngsten Vergangenheit. Söldner kämpften aber auch im Krieg um die nigerianische Ostprovinz Biafra und tauchten in dem während der siebziger Jahren schwelenden Konflikt zwischen den beiden Jemen auf.

Heute sind Söldnerumtriebe zwar seltener, das heißt aber nicht, daß das Phänomen verschwunden wäre. Eine Durch-