

Diplomatie von unten

Wir selbst sind hier als Gastgeber eines Ereignisses und eines Treffens, die wir als vollkommen mosambikanisch empfinden. In dieser Hinsicht soll unsere diskrete und respektvolle Präsenz der Freundschaft einen kräftigen Impuls verleihen. (Andrea Riccardi, Gemeinschaft Sant'Egidio, Juli 1990)

Abstract

Die Diplomatie ist seit jeher eine der Funktionen des Staates und wurde bislang auf Spitzenebene, im Geheimen und dies aufgrund des Erfordernisses der Nichttransparenz gehandhabt. Die irreversible weltweite Interdependenz und gleichfalls die irreversible Transnationalisierung von Beziehungen und Strukturen, die die Personen und die Formen und Instrumente der Diplomatie der Staaten in Schwierigkeiten versetzt haben, da sich dadurch die Untauglichkeit ergeben hat, allein den Herausforderungen der Regierbarkeit entgegenzutreten. Dies geschieht nicht nur in den „internationalen Beziehungen“, sondern auch in den innerstaatlichen Politiken, da die Grenzen zwischen Außenpolitik und Innenpolitik immer verschwommener werden.

Einige zivilgesellschaftliche unabhängige Einrichtungen sind sich dessen bewusst und übernehmen zuweilen die Verantwortung für politische Initiativen auch auf internationaler Ebene, so wie sie sie bereits seit langem innerhalb der Staaten übernommen haben. Es kann sich um Initiativen der Diplomatie von unten oder um Initiativen handeln, die mit der staatlichen Diplomatie einhergehen (Doppelspur-Diplomatie). In der Literatur wird auch die präventive Diplomatie definiert. Gehen wir nun der Reihenfolge nach vor:

Diplomatie von unten

Unter dem Begriff „Diplomatie von unten“ sind alle transnationalen Einrichtungen und Initiativen, die von Nichtregierungseinrichtungen realisiert werden, zu verstehen, die getrennt von der staatlichen Demokratie vorgehen, was aber nicht bedeutet, dass sie sich ihr entgegensetzen. Ihr Ziel ist es, auf der Definition und Realisierung der Entscheidungen der internationalen Politik einzuwirken. Im Konfliktfall setzen sie sich für eine so weit wie möglich gewaltlose Konfliktentwicklung ein. Hierbei riskiert die Diplomatie von unten genauso wie die offizielle Diplomatie. (<http://www.unimondo.org/article/view/69500/1/>).

Die Diplomatie von unten zeigt sich als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der internationalen Diplomatie, da sie politische Beteiligung des Volkes am Betrieb der internationalen Institutionen fördert.

In der Welt existieren „zehntausend Gesellschaften“, d.h. eine Vielzahl von ethnischen Gruppen oder Gruppen, die auf anderen Arten der Identität gründen und über die nationalen Grenzen eines jeden Staates hinweg verstreut sind. Es existieren 20.000 grenzübergreifende Nichtregierungsorganisationen, die regionale oder globale anstatt nationale Interessen vertreten, welche das gesamte Spektrum der menschlichen Tätigkeit betreffen, von der Wissenschaft und Kunst, bis hin zur Wirtschaft. Eine Untergliederung dieser Nichtregierungsorganisationen sind die über 100.000 Basisorganisationen, die dem täglichen Leben der Milliarden von Familien dieses Planeten am nächsten stehen. Was die offizielle Diplomatie anbelangt, haben wir 185 Staaten, 4.000 zwischenstaatliche Organisationen, die die Regierungen durch verschiedenartige Bündnisse verbinden, und schließlich die UNO mit ihren fünfzig Abteilungen, Programmen und verschiedenen Agenturen.

Diese fortgeschrittene Form der Diplomatie findet nicht nur ethische, sondern auch politisch-juridische Legitimierung in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“, die aus über 40 Abkommen über die Menschenrechte auf Welt- und kontinentaler Ebene besteht, welche für die ratifizierenden Staaten bindend sind.

Die völkerrechtlichen Menschenrechtsbestimmungen anerkennen die Person und die entsprechenden Völker als den Ursprung und zwar als Inhaber eines Anteils der Souveränität. Der Staat und das Staatensystem sind nichts anderes als Derivate, die für die Gewährleistung der Menschenrechte aller Bewohner des Planeten zuständig sind, d.h. für die Gewährleistung ihrer Grundbedürfnisse. Wenn die zivilgesellschaftlichen unabhängigen Einrichtungen – als unverfälschter Ausdruck der Personen und der menschlichen Gemeinschaft – und die Völker als Ursprung gesehen werden, so sind sie automatisch dazu legitimiert, im internationalen Bereich zu agieren.

Demnach sind all die Tätigkeiten als Tätigkeiten der Diplomatie von unten zu betrachten, die die Nichtregierungsorganisationen zu Gesprächspartnern in den Beratungen mit den Vertretern der Regierungen – die sich mit derselben Legitimität der offiziellen Diplomatie an den Tisch setzen - sowie mit den zivilen, religiösen und internationalen Institutionen machen.

Laut Simona Sharoni können auch andere Ausdrücke wie „nicht offizielle Diplomatie“ oder „Diplomatie der Bürger (citizens' diplomacy) verwendet werden, um einige Versuche der Konfliktlösung seitens einfacher Bürger und Gruppen zu beschreiben.

Es gibt zahlreiche Arten des Ausdrucks der Diplomatie von unten: Der beratende Status der Nichtregierungsorganisationen bei zwischenstaatlichen Organismen (UNO, UNESCO, Europarat ecc.) ; die Konferenzen, die parallel zu den großen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen laufen (von jener in Stockholm 1972 über Umweltprobleme bis hin zur Klimakonferenz in Bali 2007 (www.oneclimate.net), in der die von allen Seiten gedrängten Vereinigten Staaten das Kyoto-Protokoll unterzeichnet haben.

Ein Beispiel in Italien ist die Vermittlerrolle der Gemeinschaft Sant'Egidio (<http://www.santegidio.org/it/pace/index.htm>) für den Frieden in Mosambik und für den Dialog zwischen sich bekämpfenden Parteien in Algerien sowie die friedliche, jedoch riskante Vermittlung der Vereinigung „Beati i costruttori di pace“ in Bosnien im Dezember 1992 und im August 1993 (letztere unter dem Zeichen "Mir Sada", „jetzt Frieden“). Ausdruck der Diplomatie von unten ist auch das vom Europarat in Zusammenarbeit mit der Helsinki Bürgervereinigung und dem Kongress der Gemeinden und Regionen Europas verabschiedete Programm mit der Bezeichnung „Verbindungsbüro für örtliche Demokratie“. Es handelt sich kurz gesagt um eine neue Form der Partnerschaft für eine transnationale Solidarität zwischen gemeinden der Mitgliedstaaten des Europarates und Gemeinden des ehemaligen Jugoslawien, mit der offiziellen Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen: in den Gemeinden des ehemaligen Jugoslawien wurden Stellen für die ständige Zusammenarbeit, d.h. Stellen der örtlichen Diplomatie auf Bürgerinitiative, eröffnet. (http://www.impresasolidale.it/article.php3?id_article=23).

John McDonald und Louis Diamond haben den Begriff *multi-track diplomacy (mtd)* –mehrfache Diplomatie, geprägt. Es ist eine Verschmelzung der verschiedenen Arten der Verwendung der „Diplomatie von unten“ seitens der Nichtregierungsorganisationen, der sozialen Bewegungen und der einfachen Bürger.

Die effektiven Auswirkungen der Diplomatie von unten sind im Allgemeinen:

- eine bessere Kenntnis der internationalen Politik seitens der Akteure (insbesondere der UNO, ihrer Agenturen und Programme, des Europarates und seiner Stellen sowie des internationalen Rechtes);
- eine größere Spezifität der internationalen politischen Initiativen mit Bezug sowohl auf die Inhalte als auch auf die Zielgruppen;
- die Bewusstseinsnahme, dass wir in einer Zeit der weltweiten Interdependenz leben und dass es für eine angemessene und solidarische Handhabung einer wirklich demokratischen übernationalen Behörde bedarf;
- eine größere Koordinierung zwischen allen Organisationen der Zivilgesellschaft – sowohl im quantitativen als auch im qualitativen Sinne.

Insbesondere waren beispielsweise die Folgen der Friedensmobilisierung zur Beendigung des Krieges im ehemaligen Jugoslawien: die Wiedereröffnung der humanitären Korridore für Sarajevo; die Anbahnung eines Dialogs zwischen den Freiwilligen und den Blauhelmen der United Nations Protection Force (Unprofor) während des Krieges und zwischen den Nato und UNO-Streitkräften nach dem Krieg; die Schaffung einer ständigen Arbeitsplattform für den Vergleich und die Koordinierung zwischen der italienischen Regierung (Außenministerium und Ministerium für Soziales) und den ehrenamtlichen Vereinen; die Anbahnung einer engeren Koordinierung zwischen Acnur (www.acnur.org) und den unabhängigen Einrichtungen der Zivilgesellschaft (insbesondere das „Consortio italiano di solidarietà“) für die Verteilung der Hilfe in den Kriegsgebieten und zwischen Acnur und den Verbindungsbüros für örtliche Demokratie für die Heimkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen. Laut John Burton und Frank Dukes besteht die Demokratie von unten aus nicht offiziellen Kontakten zwischen den Mitgliedern zweier Staaten oder zweier entgegengesetzter Gruppen, die gemeinsame Strategien entwickeln, die öffentliche Meinung beeinflussen, Humanressourcen und Materialien mit Modalitäten organisieren möchten, die zur Konfliktbeilegung beitragen könnten. Die gegenseitigen Besuche von Bürgern, die Rockkonzerte, die Partnerschaften zwischen Städten, die kulturellen Austausche, die gemeinsamen Forschungsprojekte, die Patenschaften und die humanitäre Hilfe sind typische Tätigkeiten der Diplomatie von unten.

Laut Elise Boulding liegt die Hoffnung in einer positiven Wandlung der Gesellschaft in einer Welt, die durch die Armut und den Militarismus geschwächt ist, in der Fähigkeit und Findigkeit verschiedener Sozialen Gruppen, an erster Stelle die Art von Volksorganisationen zu schaffen oder zu unterstützen, die es vermögen, den Problemen der Ungerechtigkeit, der Gewalt und der Unterdrückung entgegenzutreten, die die Regierungen nicht lösen können; zweitens durch die Schaffung von Vereinigungen sich ähnelnder Nichtregierungsorganisationen zur Lösung gemeinsamer Probleme; drittens durch die Entwicklung einer globalen politischen Kompetenz für die Verhandlung mit den vielen Ebenen der Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, damit die besten Netzwerke und Kollaborationen zur Problemlösung erreicht werden können; zuletzt durch die Freisetzung der gesellschaftlichen Phantasie zur Schaffung von Strukturen, Institutionen und Prozessen, die zu einer menschlicheren und friedlicheren Ordnung führen.

Doppelspur- Diplomatie

Dieser Ausdruck wurde 1982 von Joseph Montville geprägt, um die Diplomatie außerhalb des offiziellen Regierungssystems zu definieren. Gemeint sind die informellen, nichtregierungsmaßbigen und nicht offiziellen Aktivitäten und Kontakte zwischen Privatbürgern oder Gruppen. Montville betrachtet die Doppelspur-Diplomatie als einen Prozess zur Unterstützung der offiziellen Leaders in ihrem

Versuch, mögliche Lösungen zu finden. Die geheimen Verhandlungen zwischen den nicht offiziellen Vertretern der Regierung Israels und der Organisation für die Befreiung Palästinas (PLO) oder die von Emergency oder der Beobachtungsstelle „Un Ponte per“ während des Krieges in Irak durchgeführte Tätigkeit sind Beispiele für die Doppelspur-Diplomatie.

Laut Diamond und McDonald zielen die Initiativen der Doppelspur-Diplomatie auf Folgendes ab:

- 1) Minderung der Intensität des Konfliktes zwischen zwei Gruppen oder zwei Staaten oder dessen Lösung und Verbesserung der Kommunikation, des Verständnisses und der Beziehungen;
- 2) Abbau der Spannung, des Hasses, der Angst oder des Unverständnisses, indem das „Antlitz des Feindes“ vermenschlicht wird und die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Personen direkte Erfahrungen mit dem anderen machen;
- 3) Beeinflussung der Geistes und des Agierens der offiziellen Diplomatie durch die vorurteilslose Analyse der diplomatischen Meinungen, wodurch die Grundlagen für formellere Verhandlungen geschaffen wird.

Diese Diplomatie zielt auf die Unterstützung der Tätigkeit der offiziellen Leader ab, indem jene Verpflichtungen, die ihnen aus psychologisch verständlicher Notwendigkeit auferlegt wurden, nämlich dem Feind gegenüber stark, vorsichtig und unbeugsam zu erscheinen, zu kompensieren. Dadurch entsteht ein geheimer Bereich der Vermittlung, zu dem die Fernsehkameras keinen Zugang haben und in dem die politischen Leader die Maske der Unbeugsamen abnehmen können. Kurz, die Doppelspur-Diplomatie nach dem Muster der Gemeinschaft Sant'Egidio fußt auf der Voraussetzung, dass die friedliche Konfliktlösung nicht nur bei den Regierungsfunktionären und den offiziellen Verfahren liegt. Auch die Bürger und Gruppen anderer Herkunft, die über zahlreiche Kompetenzen verfügen, können eine wichtige Rolle in der Friedensstiftung und Konfliktlösung einnehmen. In diesem Zusammenhang hat sich die Zivilgemeinschaft mehrmals zugunsten eines staatlichen Eingriffes unter der Führung der UNO ausgesprochen. (<http://www.unimondo.org/article/view/136576/1/>).

Die dezentrierte Kooperation betrifft die Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und Privaten und demnach zwischen örtlichen Körperschaften und der Gemeinschaft. Es handelt sich um eine territoriale und interterritoriale Partnerschaft zwischen den Gebieten der beiden Parteien und innerhalb der betreffenden Gebiete. Diese Kooperation zielt darauf ab, den Projektismus zu überwinden und die Komplexität und die Zusammenhänge der Realität zu erkennen. Es handelt sich in jeder Hinsicht um politische Maßnahmen, die vom Außenministerium der Staaten nicht immer positiv bewertet wird. Diese versuchen zuweilen die natürliche legislative Entwicklung zu behindern, die aus dieser Art von Kooperation erwächst, indem sie das Monopol über die Außenpolitik fordern. (<http://www.unimondo.org/article/view/135763/1/>)

Präventive Diplomatie

Laut Giovanni Scotto (http://www.sissa.it/ilas/jekyll/n03/dossier_profughi/profughi_4.htm) ergeben sich die Diskussionen zwischen den Parteien zur Vermeidung, dass aus laufenden Streitigkeiten Konflikte entstehen und dass bereits bestehende Konflikte ausarten, aus den Vorbeugungsmaßnahmen.

Bereits in der Charta von San Francisco wurden im VI. Abschnitt Instrumente der Prävention für eine friedliche Lösung der Konflikte zwischen Staaten vorgesehen.

In der Agenda für den Frieden hatte der Generalsekretär auf die Notwendigkeit hingewiesen, Frühwarnsysteme (*early warning*) und eine präventive Diplomatie (*preventive diplomacy*) einzuführen, um dem Entstehen von Streitigkeiten vorzubeugen, den Ausbruch schwerer Konflikte zu verhindern und ausgebrochene Konflikte schnell einzugrenzen. Wenn sich die internationale Gemeinschaft wirksam für die Lösung international bedeutender bewaffneter Konflikte einsetzen soll, dann sind diese innovativen Instrumente erforderlich. Dieser Standpunkt findet auch bei den Mitgliedstaaten Beifall.

Boutros Ghali führt folgende Vorbeugungsmaßnahmen in der Agenda für den Frieden an:

- vertrauensbildende Maßnahmen (*confidence-building measures*);
- Tatsachenermittlung (*fact-finding*);
- Entwicklung von Frühwarnsystemen;
- vorbeugender UN-Truppeneinsatz in Krisengebieten und bei internationalen und nationalen Konflikten;
- Einrichtung entmilitarisierter Zonen;

Der Generalsekretär fügt noch ein wichtiges Element hinzu, das es erlaubt, künftige ausschließlich zivile Maßnahmen zu implementieren: d.h. vor Ort das Entstehen kritischer Situationen und das Herannahen der Konflikte zu beobachten, um direkt auf die Parteien einwirken zu können und sich nicht auf die ordentliche diplomatische Tätigkeit auf hoher Ebene zu beschränken.

In den neunziger Jahren war der Einsatz der „Blauhelme“ in Mazedonien als Vorbeugemaßnahme gegen die Ausartung des Krieges im ehemaligen Jugoslawien im südlichen Teil der Balkanhalbinsel die erste militärische Maßnahme des präventiven *peacekeeping*. Die häufigste Auslegung ist, dass es sich um einen abschreckenden Einsatz einer internationalen Streitmacht handelt bzw. handeln muss. Wesentlich wichtiger erscheint hingegen eine Hilfe zur Bildung von Vertrauensbeziehungen zwischen den verschiedenen nationalen Gemeinschaften in Mazedonien durch die Anwesenheit einer dritten unparteilichen Gruppe (natürlich mit angemessenen zivilen Aufgaben).

Die Erfahrungen der UNO in der Vorbeugungstätigkeit sind noch nicht ausreichend, um abschätzen zu können, welche Art von Maßnahmen in den verschiedenen Phasen der Eskalation der Konflikte und in den verschiedenen politischen und militärischen Situationen möglich oder notwendig sind. Nicht nur die Nichtregierungsorganisationen wie International Alert (<http://www.international-alert.org>) fordern eine bedeutende Rolle in der präventiven Diplomatie¹, sondern auch Berufsdiplomaten² wünschen im Krisenfall ausschließlich zivile Vorbeugungsmaßnahmen.

Die in diesem Sinne wirksamsten Vorbeugungsmaßnahmen sind jene der Friedensschaffung (*peacebuilding*), und dürfen sich demnach nicht nur auf die „Entschärfung“ der kritischen Phase beschränken, sondern müssen auch auf die Verbesserung der Beziehungen und auf die Schaffung einer soliden Basis für ein friedliches Zusammenleben abzielen. Boutros Ghali zählt im Zusatz zur Agenda für den Frieden die Vorbeugungsmaßnahmen im Rahmen des Konzeptes der Friedensschaffung auf.

Wenn man berücksichtigt, dass sich der Großteil der Konflikte globaler Bedeutung innerhalb der Staaten zwischen verschiedenen kulturellen, religiösen, ethnischen und sozialen Gruppen abspielt, so

¹ V.Kumar Rupesinghe, *Towards a Policy Framework for Advancing Preventive Diplomacy*, London : International Alert, 1994.

² Giandomenico Picco, „*Preventive diplomacy and conflict resolution : How to improve the United Nations intelligence assessment and early warning capabilities*“, in Winrich Kühne, ed. (1993), p.423-434.

liegt auf der Hand, dass eine jede Vorbeugungsmaßnahme aufgrund einer Kombination folgender Elemente zu erfolgen hat:

- Ausbau des gegenseitigen Vertrauens;
- Schaffung von Strukturen für die Konfliktlösung und Unterstützung bereits existierender lokaler Strukturen;
- Schutz der Menschenrechte der einbezogenen Bevölkerung und insbesondere der ethnischen, nationalen und religiösen Minderheiten sowie der schwächeren sozialen Klassen;
- Hilfe zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, Überwindung der (größten) Ungerechtigkeiten bei der Verteilung der Ressourcen;
- Erleichterung der Verhandlungen, die darauf abzielen, dass keine der Parteien eine Niederlage erleidet.

Die Vorbeugungsmaßnahmen können auch getrennt durchgeführt werden, je nach dem Punkt in der Sozialstruktur der sich gegenüberstehenden Gruppen, an dem gearbeitet werden soll: präventive Diplomatie nach dem Konzept von Boutros Ghali mit den Spitzen der feindlichen Gruppen; Tätigkeiten mit intermediären Gruppen, die die politischen Spitzen beeinflussen können oder ein gewisses Gewicht in der Gesellschaft haben.

Organisationen

Berretti Bianchi

<http://www.berrettibianchi.org/bebi/associazione/statuto.html>

Comunità di Sant'Egidio

<http://www.santegidio.org/index.php?&idLng=1062&res=1>

Pax Christi, Movimento Cattolico Internazionale per la Pace

<http://www.paxchristi.it/>

Search for Common Ground

<http://www.sfcg.org/>

ADL Zavidodici, Associazione Ambasciata Democrazia Locale a Zavidovici

<http://www.lda-zavidovici.it/cont/1880chi/0703/1202/iindex.asp>

International Alert

<http://www.international-alert.org>

Link

<http://www.international-alert.org/links.php>

Erfahrung

http://www.peacereporter.net/dettaglio_articolo.php?idpa=&idc=2&ida=&idt=&idart=197

Literaturhinweise

http://www.peacebuilding.it/pubblicazioni/diplomazia_dal_basso.html

<http://www.unimondo.org/article/view/157618/1/>

(Dieser Artikel wurde in Zusammenarbeit mit Fabio Pipinato verfasst)

Die ganze oder teilweise Wiedergabe in jeder Form der Inhalte dieser Aufsätze (auf Papier oder unter Verwendung elektronischer oder automatisierter Verfahren) für kommerzielle Zwecke und/oder für Zwecke, die mit Gewinnabsichten verbunden sind, ist untersagt. Der Aufsatz kann ganz oder teilweise nur für den persönlichen, didaktischen oder wissenschaftlichen Gebrauch wiedergegeben werden, wobei der Sinn unverändert bleiben muss. Zitate müssen folgenden Zusatz enthalten: Scheda "Corpi civili di pace" di Unimondo: www.unimondo.org/temi/guerra-e-pace/diplomazia-popolare