

Haitis historische Chance

Warum die internationale Gemeinschaft helfen muss

Wolfgang Weisbrod-Weber



Dr. Wolfgang Weisbrod-Weber, geb. 1955, ist Direktor der Abteilung Europa und Lateinamerika in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen (DPKO) in New York.

Der vorliegende Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

Die Wahlen und die Bildung einer Mehrparteienregierung haben in Haiti den Weg für dringend benötigte Reformen in Staat und Wirtschaft eröffnet. Doch die prekäre Sicherheitslage wird eine große Herausforderung für die UN-Truppe vor Ort bleiben. Die Vereinten Nationen haben aus den Rückschlägen der UN-Einsätze in den neunziger Jahren gelernt und verfolgen dieses Mal einen umfassenderen Ansatz, mit größerer lokaler Beteiligung und einer längerfristigen Planung. Vieles wird von der Bereitschaft der UN-Mitgliedstaaten abhängen, die Mission weiterhin personell, politisch und finanziell zu unterstützen.

Das haitianische Volk hat in seiner Geschichte Außerordentliches geleistet. Trotzdem war es viele Jahre dazu verurteilt, unter Bedingungen zu leben, die man sicherlich zu den schlechtesten der Welt zählen kann. Armut und ausbleibende soziale und wirtschaftliche Entwicklung, zusammen mit politischer Polarisierung, führten zu anhaltender Instabilität, welche ihrerseits Unterentwicklung und politische Polarisierung verstärkte – ein Teufelskreis, der Haiti zum Sinnbild für ›menschliches Leiden‹ werden ließ.¹

Vielleicht zum ersten Mal seit langer Zeit haben die rund 8,3 Millionen Haitianer nun jedoch eine echte Chance, aus diesem Kreislauf von Gewalt und Not auszubrechen. Die im Februar und April 2006 abgehaltenen Wahlen könnten den Grundstein für einen politischen und sozialen Wandel legen. Gleichwohl kann das Versprechen des Wandels nur mittels dauerhafter, nachhaltiger Hilfe von außen, einschließlich der Vereinten Nationen, eingelöst werden.

Die im April 2004 ins Leben gerufene **Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH)** hat bereits ihren Beitrag zu den erfolgreichen Wahlen geleistet und wird auch weiterhin den Weg des haitianischen Volkes begleiten.

Erfolgreiche Wahlen

Der Weg zu den Wahlen war nicht leicht. Etliche finanzielle, organisatorische und politische Hürden, hinter denen sich auch Kräfte in Haiti verbargen, die die Wahlen gar nicht wollten, mussten überwunden werden. Mehrere Male wurde der Wahltermin verschoben. Die Einigkeit der internationalen Gemeinschaft, MINUSTAHs logistische und operative Kapazitäten, der Beitrag der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) und das politische Geschick des UN-Sonderbeauftragten Juan Gabriel Valdés waren letztlich dafür ausschlaggebend, dass diese Hür-

den überwunden werden konnten. Ein Treffen auf Ministerebene, der so genannten Kerngruppe (core group), die die Haupttruppensteller und Geberländer unter UN-Vorsitz zusammenbringt, war nötig, um die letzten entscheidenden Maßnahmen auf den Weg zu bringen.

Am 7. Februar 2006 suchten etwa zwei Millionen Haitianer unter der sengenden karibischen Sonne die Wahllokale auf, um den nächsten Präsidenten ihres Landes und ein neues Parlament zu wählen. Zwei Monate später, am 21. April, fand der zweite Wahlgang für das Parlament statt. Das Parlament war seit dem Jahr 2003 nicht mehr zusammengetreten und seit Februar 2004 hatte das Land auch keinen gewählten Präsidenten mehr. Wie unter den gegebenen Umständen zu erwarten, wurde der Wahlprozess von logistischen Schwierigkeiten, politischer Rhetorik und Protesten begleitet. Doch diese negativen Begleitumstände sollten nicht den Blick dafür verstellen, was an diesem Vorgang so bemerkenswert war:

1. Die Wahl selbst stellte eine wichtige Erfahrung in der Ausübung des friedlichen, demokratischen Stimmrechts dar, in einem Land, das bei weitem zu wenig Erfahrung darin hat. Bei den Präsidentschaftswahlen war die Wahlbeteiligung vergleichsweise hoch (etwa 62 Prozent). Viele Wähler warteten Stunden, um ihre Stimmzettel abgeben zu können. Gewalttätige Zwischenfälle blieben weitgehend aus. Sogar während der zweiten Runde, bei der die Wahlbeteiligung traditionell geringer ausfällt, gingen über eine Million Haitianer wählen.

2. Diese vergleichsweise hohe Wahlbeteiligung zeigt, dass die Wähler sich von der Auswahl der Kandidaten angesprochen und vertreten fühlten. Die Kandidatenliste umfasste das gesamte politische Spektrum Haitis² – ein Umstand, der noch wenige Monate zuvor kaum denkbar war. Die politische Landschaft Haitis ist traditionell von einer tiefen Spaltung und vom Prinzip ›The winner takes it all‹ gekennzeichnet: Wer auch immer eine Wahl gewonnen hatte, schloss die Verlierer vom weiteren politischen Prozess aus, was die Verlierer damit beantworteten, dass sie die Gewinner boykottierten. Die Gefahr von Spaltung und Boykott war auch bei dieser Wahl groß. Knapp zwei Jahre zuvor, im Februar 2004, musste der damalige Präsident Jean-Bertrand Aristide als Folge eines lang schwelenden Machtkampfs zwischen seinen Unterstützern und der Opposition, in dem beide Seiten zur Gewalt bereit waren, das Land verlassen. Die Kluft zwischen seiner Lavalas-Bewegung und der Opposition schien unüberbrückbar.

3. Schließlich gibt auch das Wahlergebnis Anlass zur Hoffnung. Mit René Préal wurde ein Präsident gewählt, der das Potenzial hat, sein Land in eine bessere Zukunft zu führen. Er profitiert nicht nur von seinen Erfahrungen als ehemaliger Präsident (1996 bis 2001), sondern auch von einer parteiübergreifenden Unterstützung aus dem Volk und von einem – ungeachtet der technischen Komplexität der Stimmauszählung³ – unangefochtenen Mandat. Préal vereinigte mehr als vier Mal so viele Stimmen auf sich wie der zweitplatzierte ehemalige Ministerpräsident Leslie François Manigat mit etwa zwölf Prozent. In den Wochen nach seiner Wahl traf sich Préal dann auch mit Vertretern aller Parteien, um sich mit ihnen über die Zukunft Haitis auszutauschen.

Bei den Parlamentswahlen erreichte Préal mit seiner Lespwa-Bewegung die meisten Stimmen⁴ von den 45 Parteien, die zur Wahl antraten. Er blieb aber unter der absoluten Mehrheit, so dass die Regierung auf eine Koalition im Parlament angewiesen ist. Ein Ergebnis, dass – soll eine Blockade vermieden werden – eine Regierung des Kompromisses und der Mäßigung erfordert.

Die Wahlen sind natürlich nur der erste Teil des demokratischen Prozesses – und die lokalen und kommunalen Wahlen stehen auch noch aus.⁵ Die Bildung einer Mehrparteienregierung unter Ministerpräsident Jacques-Edouard Alexis, der nahezu einstimmig in sein Amt gewählt wurde, war ein weiterer wichtiger Schritt. Auch wenn die Haitis Problemen zugrunde liegenden Faktoren – Armut, schwache Institutionen und Unsicherheit – weiterhin bestehen und das Regieren auch in Zukunft schwierig bleiben wird, scheint die gegenwärtige Dynamik vielversprechend. Man sollte zudem nicht aus dem Blick verlieren, dass diese Wahl auf zwei Kernbestandteile eines funktionierenden demokratischen Prozesses verweist: zum einen auf eine Wählerschaft, die ihren Glauben an die Demokratie nicht verloren hat, und zum anderen auf eine politische Klasse, die grundsätzlich bereit ist, sich einem demokratischen Wettbewerb zu stellen.

Internationale Unterstützung

Diese positiven Entwicklungen hätten allerdings nicht ohne die umfassende Unterstützung der internationalen Gemeinschaft erreicht werden können. MINUSTAH kam dabei eine Schlüsselrolle zu, vor allem, indem sie für die organisatorischen und politischen Voraussetzungen zur Abhaltung rechtmäßiger Wahlen gesorgt hat. Dem MINUSTAH-Leiter und Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Haiti, Juan Gabriel Valdés, gelang es mit außergewöhnlichem politischen Geschick, das gesplittete Staatswesen Haitis zu einen sowie die Wiederbeteiligung der Lavalas-Bewegung im politischen Prozess zu fördern, was nach dem Sturz Aristides als äußerst unwahrscheinlich angesehen worden war. Einer Wahl ohne Lavalas aber hätte ein, vielleicht entscheidendes, Ausmaß an Legitimität gefehlt. Zudem mahnte MINUSTAH die Kandidaten zu Zurückhaltung und gegenseitigem Respekt während des Wahlkampfes und schärfte das Bewusstsein für die Notwendigkeit, nach der Wahl mit den politischen Gegnern zu kooperieren. Durch den Einsatz von MINUSTAHs Soldaten und Polizisten konnten ausreichend Sicherheit und Vertrauen geschaffen werden, um einen aktiven politischen Wahlkampf und eine hohe Wahlbeteiligung zu ermöglichen.

las aber hätte ein, vielleicht entscheidendes, Ausmaß an Legitimität gefehlt. Zudem mahnte MINUSTAH die Kandidaten zu Zurückhaltung und gegenseitigem Respekt während des Wahlkampfes und schärfte das Bewusstsein für die Notwendigkeit, nach der Wahl mit den politischen Gegnern zu kooperieren. Durch den Einsatz von MINUSTAHs Soldaten und Polizisten konnten ausreichend Sicherheit und Vertrauen geschaffen werden, um einen aktiven politischen Wahlkampf und eine hohe Wahlbeteiligung zu ermöglichen. Nicht weniger gefragt waren ihre Fähigkeiten und die ihrer zivilen Kollegen, um die logistischen Herausforderungen des Wahlprozesses zu bewältigen.

Zur Hilfe von außen gehörten auch bilaterale Beiträge vor und während der Wahlen. Die OAS übernahm die Wählerregistrierung, bei der die Haitianer auch ihre ersten Personalausweise erhielten. Der beachtliche Haushalt für die Wahlen von etwa 60 Millionen Dollar wurde zum größten Teil aus freiwilligen Beiträgen der internationalen Gemeinschaft, vor allem der Europäischen Union, der USA und Kanadas, bestritten. Ebenso waren Spenden unverzichtbar, um die grundlegende Funktionsfähigkeit des Landes vor und nach den Wahlen dauerhaft sicherstellen zu können. Dies soll die Errungenschaften des haitianischen Volkes in diesem Prozess keinesfalls schmälern, doch das Ausmaß der bis heute erbrachten internationalen Leistungen, finanzieller, organisatorischer und politischer Art, vermittelt einen Eindruck über den Umfang an Hilfe, der auch zukünftig notwendig sein wird.

1 Haiti lag im Jahr 2005 auf Platz 153 des Index für menschliche Entwicklung, der jährlich vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) ermittelt wird. Die Lebenserwartung lag bei etwas über 50 Jahren; kaum mehr als die Hälfte der Erwachsenen können schreiben und lesen; das jährliche Bruttosozialprodukt pro Kopf lag bei 1742 US-Dollar.

2 45 politische Parteien und 33 Präsidentschaftskandidaten traten gegeneinander an, von Jean-Bertrand Aristides linkspopulistischer Lavalas-Partei, über die traditionellen konservativen und sozialdemokratischen Parteien der Mitte bis hin zu Vertretern der rechtspopulistischen bewaffneten Opposition, die ausschlaggebend dafür war, dass Präsident Aristide im Februar 2004 das Land verließ.

3 Die Hauptstreitfrage war, ob leere Wahlzettel mitgezählt werden sollten, und wenn ja, ob diese den einzelnen Kandidaten zu gleichen Teilen (*pro rata*) zugerechnet oder zur Gesamtsumme addiert werden sollten; die Entscheidung des Vorläufigen Wahlrats (CEP) führte dazu, dass Préal die notwendigen 50 Prozent der Stimmen bereits in der ersten Runde erhielt. Das Verfahren wurde zwar vom zweitplatzierten Leslie François Manigat öffentlich kritisiert, jedoch nicht juristisch angefochten.

4 Lespwa – kreolisch für Hoffnung – gewann mehr als ein Drittel der Sitze im Senat und mehr als ein Fünftel der Sitze in der Deputiertenkammer (Chamber of Deputies). Die Bedeutung dieses Ergebnisses erschließt sich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Sitze im Parlament unter 18 Parteien aufgeteilt werden mussten.

5 Die Wahlen sollen voraussichtlich vor Jahresende 2006 stattfinden.

Durch den Einsatz von MINUSTAH konnte ausreichend Sicherheit geschaffen werden, um einen aktiven politischen Wahlkampf und eine hohe Wahlbeteiligung zu ermöglichen.



Bewohner von Cité Soleil nehmen an der Parlamentswahl teil.

UN-Foto 117039

Frühere Friedenssicherungsmissionen: ein unerfülltes Erbe

MINUSTAH ist nicht die erste UN-Friedenstruppe auf Haiti. In den neunziger Jahren wurden vier miteinander verknüpfte Operationen eingerichtet, um das Land bei der Errichtung demokratischer Strukturen zu unterstützen. Dies waren:

- die Mission der Vereinten Nationen in Haiti (UNMIH, September 1993 bis Juni 1996);
- die Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (UNSMIH, Juli 1996 bis Juli 1997);
- die Übergangsmmission der Vereinten Nationen in Haiti (UNTMIH, September 1997 bis November 1997) und
- die Zivilpolizeimission der Vereinten Nationen in Haiti (MIPONUH, Dezember 1997 bis März 2000).⁶

MIPONUH wurde danach von einem politischen Büro, der Internationalen Zivilen Unterstützungsmission in Haiti (MICAH) abgelöst. MICAH sollte die Arbeit der früheren Operationen konsolidieren sowie die Arbeit der von den UN und der OAS gemeinsam geführten Internationalen Zivilmission in Haiti (MICIVIH) übernehmen. MICAH kam jedoch, wegen fehlender Gelder, nie wirklich zum Einsatz und wurde im Februar 2001, zu Beginn der zweiten Amtszeit von Präsident Aristide, schließlich formell aufgelöst.

Statistisch gesehen gehört die Stationierung der Friedensmissionen in Haiti mit ihren sieben Jahren zu den längerfristigen operativen UN-Bemühungen bei innerstaatlichen Konflikten. Als das Mandat der MIPONUH im Jahr 2000 endete, schien es, als habe sich diese Investition gelohnt, insbesondere durch die Einrichtung einer funktionierenden Polizei. Der UN-Sicherheitsrat bezeichnete dann auch diese Bemühungen als einen »Erfolg«.⁷

Selbst die Erfolge, die mit der Polizeireform erreicht wurden, waren im Frühjahr 2004 so vollständig in ihr Gegenteil verkehrt worden, dass MINUSTAH im Wesentlichen von vorn beginnen musste.

Wie jedoch an der fortdauernden Schwäche des Staatsapparats, der politischen Blockade zwischen Exekutive und Parlament und schließlich den Unruhen vom Frühjahr 2004 deutlich wird, blieb das Land auch nach diesen sieben Jahren engagierter Bemühungen politisch wie institutionell fragil. Selbst die Erfolge, die mit der Polizeireform erreicht wurden, waren zu dieser Zeit so vollständig in ihr Gegenteil verkehrt worden, dass die gegenwärtige – im Jahr 2004 eingesetzte – UN-Operation im Wesentlichen von vorn beginnen musste.

Die nahe liegenden Fragen, die sich die Vereinten Nationen in dieser Situation stellen mussten, waren: Was ging schief? Wie konnte so viel so schnell wieder verloren gehen? Wie konnten all die Energie, die aufgebracht und all die Opfer, die erbracht worden waren, so wenig Bleibendes hinterlassen haben? Und, am wichtigsten, wie kann man verhindern, dass sich Derartiges künftig wiederholt?

Lessons Learned

Drei weitreichende Lehren konnten aus den Untersuchungen, die vor dem MINUSTAH-Einsatz durchgeführt wurden, gezogen werden. Sie sind zur Leitlinie für die gegenwärtige Operation geworden:

1. **Umfassender Ansatz;**
2. **Breite lokale politische Unterstützung; und**
3. **Langfristige Perspektive.**

1. Umfassender Ansatz

Indem sie ihre Bemühungen auf die Polizeireform konzentrierten, zielten die UN-Operationen in den neunziger Jahren auf ein zentrales – aber nicht auf das einzig entscheidende – Instrument der Staatspolitik ab. Man glaubte, dass mit einem reformierten Polizeiapparat die öffentliche Ordnung hergestellt und erhalten werden könnte und dadurch eine Grundbedingung für das Funktionieren des Staates und der Gesellschaft geschaffen würde. Auch hoffte man, die Polizei selbst würde, indem sie professionelle Praktiken und Standards einführte, zu Stärkung und Ausbau der staatlichen Institutionen beitragen.

Doch das Gegenteil war der Fall. Statt dass die neu eingerichtete Bundespolizei (Haitian National Police – HNP) als Katalysator für weitreichende Reformen fungierte, wurde sie selbst fortschreitend durch den Einfluss der sie umgebenden unreformierten Institutionen untergraben. Mit anderen Worten: Obwohl die Reform der HNP an sich erfolgreich war, so war sie doch, weil sie isoliert von anderen Aufgaben und ohne koordiniertes Handeln in anderen Bereichen (insbesondere einer Reform des Justizwesens) erfolgte, fragil und anfällig, ins Gegenteil umzuschlagen.

Die Planung der MINUSTAH beruhte daher auf einem viel breiteren Ansatz, in dem Polizeireform nur

ein – wenn auch wichtiger – Bestandteil ist. Drei Stabilitätsziele sollen gleichzeitig anvisiert werden:

1. **Bekämpfung der kurz- und mittelfristigen Sicherheitsbedrohungen;**
2. **Förderung einer umfassenden Justizreform, begleitet von politischer Aussöhnung und Zusammenarbeit; und**
3. **Koordinierung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen.**

MINUSTAHs Aufgabe in Haiti verbindet demzufolge die operative Unterstützung der (praktisch nicht funktionsfähigen) haitianischen Sicherheitsorgane mit der Unterstützung für den Aufbau von Kapazitäten und Institutionen im gesamten Justizwesen sowie die Unterstützung des politischen Versöhnungs- und Einigungsprozesses durch so genannte ›Gute Dienste‹. Das Mandat der MINUSTAH beinhaltet außerdem die Zusammenarbeit mit den humanitären und entwicklungspolitischen UN-Organisationen⁶ und durch diese auch eine Rolle in den Koordinierungsmechanismen der bi- und multilateralen Geber. Alle Aufgaben der MINUSTAH sind miteinander verwoben, voneinander abhängig und müssen gleichzeitig in Angriff genommen werden. Allerdings sind Befugnisse und Handlungsfähigkeit der MINUSTAH vom jeweiligen Aufgabenbereich abhängig: Die sicherheitsbezogenen Anteile ihres Mandats laufen unter Kapitel VII der UN-Charta (welches das Recht zur militärischen Durchsetzung impliziert); die politischen Aktivitäten werden unter dem schwächeren Kapitel VI ausgeführt; und im Entwicklungsbereich spielt die Mission gegenüber den bilateralen Gebern und UN-Organisationen nur eine untergeordnete Koordinierungsrolle, ohne Kontrolle über eigene Gelder für diese Zwecke.

1. Bekämpfung der kurz- und mittelfristigen Sicherheitsbedrohungen

Die Bemühungen der MINUSTAH zur Erhöhung der Sicherheit sind natürlich eine *conditio sine qua non* für Fortschritte in allen anderen Bereichen ihres Mandats. MINUSTAHs Militär- und Polizeipräsenz trägt dazu bei, im größten Teil des Landes eine verhältnismäßig ruhige Lage herzustellen, so auch während der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen (mit Ausnahme der Armensiedlungen von Port-au-Prince, die einen konstanten Nährboden für Bandenkriminalität darstellen). Nach einer kurzen Zeit der Ruhe im Nachgang zu den Wahlen hat das Wiederaufflammen der Kriminalität in Port-au-Prince, insbesondere im Elendsviertel Cité Soleil, eine disproportionale Auswirkung auf das Sicherheitsgefühl der Haitianer. Hinzu kommen politische Spannungen, verursacht unter anderem von Anhängern des ehemaligen Präsidenten Aristide, die Druck auf die Regierung ausüben wollen. Diese könnten in den nächsten Monaten noch größer werden, wenn es der Regierung nicht gelingt,

Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH)

Tag der Einrichtung	30. April 2004
Resolutionen	S/RES/1542(2004) v. 30.4.2004 S/RES/1608(2005) v. 22.6.2005 S/RES/1702(2006) v. 15.8.2006
Mandatsverlängerung	bis 15. Februar 2007
Sitz	Port-au-Prince
Leiter der Mission und Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Haiti	Edmond Mulet (Guatemala)
Budget für den Zeitraum 1. Juli 2006 bis 30. Juni 2007	510,039 Mio. US-Dollar
Aktuelle Truppenstärke (31. Juli 2006)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 8121 Personen uniformiertes Personal (davon 6499 Soldaten und 1622 Polizisten) ■ 445 internationales ziviles Personal ■ 525 lokales ziviles Personal ■ 162 United Nations Volunteers
Mit Resolution 1702 wurden genehmigt	<ul style="list-style-type: none"> ■ 7200 Soldaten aller Ränge ■ bis zu 1951 Polizisten und ■ 16 von den Mitgliedstaaten abgestellte Strafvollzugsbeamte

die wirtschaftliche Situation schnell und spürbar zu verbessern – was angesichts der strukturellen Probleme Haitis unwahrscheinlich ist.

In dieser Situation ist eine dauerhafte Präsenz der UN-Truppen und der UN-Polizei von unschätzbarem Wert, auch wenn eine Friedenstruppe schlecht gerüstet ist, um der allgemeinen Kriminalität, der Hauptgrund für die unsichere Lage Haitis, gänzlich Herr zu werden. Letztlich kann nur eine einsatzfähige nationale Polizei und nicht eine Friedenstruppe öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleisten.

⁶ Obwohl die Gründe für die Einsetzung dieser verschiedenen Operationen weitgehend die gleichen waren, wie auch ihre wesentlichen Aufgaben, wurden sie dennoch als einzelne Missionen eingerichtet.

⁷ UN-Dok. S/PRST/2000/8 v. 15.3.2000.

⁸ Der dritthöchste Beamte der Mission, mit dem Rang eines Stellvertretenden Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs, ist gleichzeitig Residierender Koordinator für die Entwicklungsbemühungen, die von den UN-Sonderorganisationen und -Spezialorganen durchgeführt werden.

2. Förderung einer umfassenden Justizreform, begleitet von politischer Aussöhnung und Zusammenarbeit

Langfristig wird Haitis Fähigkeit, für die Sicherheit im Land zu sorgen, von den erneuten internationalen Bemühungen, eine professionelle nationale Polizei aufzubauen, abhängen. Während der ersten Einsatzphase, bis zum Zeitpunkt der Wahlen, konzentrierte sich MINUSTAHs Polizei hauptsächlich darauf, die HNP direkt zu unterstützen. Gleichzeitig hat die Mission jedoch schon mit der Registrierung aller HNP-Beamten und ihrer Waffen begonnen. Im August 2006 stimmte die haitianische Regierung dem von der MINUSTAH ausgearbeiteten Polizeireformplan formell zu und schuf damit auch die rechtlichen Voraussetzungen für eine umfassende Polizeireform. In den nächsten Monaten müssen nun detaillierte Pläne für die Durchführung der Reform ausgearbeitet werden, einschließlich eines umfassenden schrittweisen Programms zur provisorischen und endgültigen Zertifizierung einzelner Beamter. Von wesentlicher Bedeutung wird aber auch sein, die HNP durch bilaterale Anstrengungen personell aufzustocken und operativ zu stärken. Darunter fallen insbesondere Hilfe bei Maßnahmen gegen Drogenschmuggel und Waffenhandel.

Aus den in Haiti und anderswo gemachten Erfahrungen weiß man, dass eine Polizeireform nur bei gleichzeitiger Stärkung des Justiz- und Strafvollzugsystems dauerhaft erfolgreich sein kann.

Aus den in Haiti und anderswo gemachten Erfahrungen weiß man, dass eine Polizeireform nur bei gleichzeitiger Stärkung des Justiz- und Strafvollzugsystems dauerhaft erfolgreich sein kann. Dementsprechend unterstreicht der jüngste Bericht des Generalsekretärs zur MINUSTAH⁹, wie wichtig die nachhaltige Unterstützung des gesamten Justizsystems durch die internationale Gemeinschaft ist. MINUSTAH könnte dazu unter anderem beitragen, in dem es Experten für die verschiedenen Organe des Justizwesens abstellt; entsprechende Vorschläge werden in Gesprächen mit der neu gewählten Regierung derzeit entwickelt. Gleichzeitig wird sich die Mission weiterhin bemühen, auf nationaler und lokaler Ebene gute Regierungsführung sowie den Aufbau demokratischer Strukturen zu fördern und die politischen Lager zusammenzuführen. Sie tut dies unter anderem in Zusammenarbeit mit bilateralen Gebern und mittels eines Netzwerks von zivilen MINUSTAH-Mitarbeitern, die in allen zehn Departements des Landes präsent sind. Die Polizeireform wird somit Teil einer umfangreichen Rechtsstaatsreform sein, die zu einem späteren Zeitpunkt in umfassendere Maßnahmen für den Institutionenaufbau und zur guten Regierungsführung münden wird.

3. Koordinierung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen

All diese Bemühungen müssen durch begleitende Maßnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung verstärkt werden. Auch wenn diese Tätigkeiten größtenteils außerhalb des Aufgabenbereichs

der Friedenssicherung liegen und das Mandat der MINUSTAH dementsprechend in diesem Bereich eher schwach ist, wird die Stabilität in Haiti maßgeblich davon abhängen, inwieweit die Haitianer persönliche Vorteile aus den politischen Fortschritten und aus ihrer Teilnahme am demokratischen Prozess ziehen können. Daher müssen Geberländer und UN-Institutionen Hilfsprogramme schneller auf den Weg bringen und so fokussieren, dass sie sofort zu *sichtbaren* Verbesserungen führen – die zeigen, dass es eine Art ›Demokratiedividende‹ gibt. Starthilfen zur Wiederbelebung der Wirtschaft sind notwendig, um Zuversicht und Vertrauen zu schaffen, dass Fortschritte tatsächlich möglich sind. Dies könnte mit der Unterstützung der Geberländer gefördert werden durch Projekte, die Arbeitsplätze schaffen, oder durch die Bereitstellung von Unterrichtsmaterialien oder landwirtschaftlichen Geräten. Mit solchen Maßnahmen kann gerade in den Anfangsmonaten einer neuen Regierung viel erreicht werden.

2. Breite lokale politische Unterstützung

Die zweite Lehre, die sich aus der Untersuchung der früheren UN-Missionen in Haiti ziehen lässt, ist die Bedeutung der aktiven Unterstützung durch die lokalen Politiker und die Gesellschaft, was im UN-Jargon ›local ownership‹ genannt wird.

In den neunziger Jahren, als das politische Interesse in der haitianischen Führung an den Bemühungen der Vereinten Nationen, eine funktionstüchtige und dem Bürger verpflichtete neue Polizeitruppe aufzubauen, noch groß genug war, schienen die Operationen vor Ort Fortschritte zu machen. Als aber die politische Führung des Landes aus unterschiedlichen Gründen, unter anderem einem Gefühl der innenpolitischen Bedrohung durch undemokratische Kräfte, dieses Ziel nicht mehr länger unterstützte, fielen die Reformansätze wie ein Kartenhaus in sich zusammen. Wie bei so vielen anderen Friedenseinsätzen auch kann eine institutionelle Reform nur dann langfristig erfolgreich sein, wenn sie von den lokalen Partnern mitgetragen wird. Diese Unterstützung muss auf beiden Ebenen, der politischen und der technischen, vorhanden sein. Auch diesbezüglich hat MINUSTAH bessere Voraussetzungen als ihre Vorgänger-Missionen.

Auf der politischen Ebene sind die Wahlen von Februar und April ein erster Schritt, um die lokale Teilhabe und Unterstützung aufbauen zu können, insofern als es nun eine Regierung gibt, die von den Haitianern als legitimer Vertreter ihrer Interessen angesehen wird und somit ein realer Partner der internationalen Gemeinschaft ist.

Der politische Teil des MINUSTAH-Mandats umfasste jedoch mehr als die Unterstützung des Wahlprozesses. Er schloss vielmehr das allgemeine Mandat, ›Gute Dienste‹ leisten zu können, sowie spezifische Aufgaben im Bereich nationale Aussöhnung und nationaler Dialog ein. Insbesondere das ›Gute-Diens-

Aus den in Haiti und anderswo gemachten Erfahrungen weiß man, dass eine Polizeireform nur bei gleichzeitiger Stärkung des Justiz- und Strafvollzugsystems dauerhaft erfolgreich sein kann.

Geberländer und UN müssen Hilfsprogramme schneller auf den Weg bringen, so dass sie zu sichtbaren Verbesserungen führen.

te-Mandat ist in diesem Zusammenhang wichtig. Es erlaubt dem UN-Sonderbeauftragten, von sich aus politisch aktiv zu werden, zum Beispiel um zwischen Regierung und Opposition oder zwischen Regierung und Interessenverbänden zu vermitteln. Unter dem ›Gute-Dienste-Mandat wird MINUSTAH in den nächsten Monaten die Durchführung der noch ausstehenden lokalen und kommunalen Wahlen unterstützen sowie die Kandidaten und die politischen Kräfte, die sie unterstützen, zur Zusammenarbeit ermutigen. MINUSTAHs politische Mitwirkung ist demnach nicht mit den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen und der Regierungsbildung abgeschlossen. Ihr Mandat, den nationalen Dialog und die nationale Aussöhnung zu fördern, ermöglicht MINUSTAH, ihr politisches Arbeitsumfeld auch weiterhin mitzugestalten.

Die Stellungnahmen von Präsident Préval und anderer politischen Führer kurz nach der Wahl sind ermutigend. Sie scheinen sich der Chancen bewusst zu sein, die ihnen durch die Präsenz der Friedenstruppen eröffnet werden, und sind bereit, mit den Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten. Die Leitung der MINUSTAH steht in engem Kontakt mit der neuen Regierung, um die Rolle der Mission nach der Wahl entlang Haitis Prioritäten auszurichten.¹⁰

Auf technischer Ebene hat MINUSTAH zudem gute und kollegiale Beziehungen zu den Partnern vor Ort aufgebaut. Gegenseitiges Vertrauen und weitere Bemühungen, das Bewusstsein und die Unterstützung in der Zivilgesellschaft insgesamt zu erhöhen, wird von entscheidender Bedeutung sein für den weiteren Fortschritt und für das Entstehen lokaler Eigenverantwortung – ›local ownership‹ (siehe Kasten).

Ein weiterer Aspekt ist wichtig: MINUSTAH kann die Last der internationalen Gemeinschaft nicht alleine tragen. Eine effektive Reform der haitianischen Institutionen muss mit Maßnahmen im Bereich der Ausbildung und mit Verbesserungen der Infrastruktur und der Bereitstellung entsprechender Ausrüstung einhergehen. Hierbei sind vor allem die bilateralen Geber gefragt. Soll MINUSTAH Reformen effektiv durchsetzen, muss sie in der Lage sein, ›Versprechen einzulösen‹ – was wiederum bedeutet, dass die Geberländer bereit sein müssen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen.

3. Langfristige Perspektive

Die dritte Lehre aus den Erfahrungen früherer Einsätze ist, dass eine Langzeitperspektive für Einsätze vom Typ MINUSTAH von entscheidender Bedeutung ist. Eine Hauptschwäche aller UN-Operationen in den neunziger Jahren lag in ihrer Kurzfristigkeit. Über einen Zeitraum von sieben Jahren waren die UN in Haiti mit vier Friedenseinsätzen präsent, die jeweils mit einem anderen Mandat ausgestattet waren. Selbst der längste Einsatz dauerte weniger als drei Jahre, der kürzeste nicht mehr als vier Monate. Auch wenn die

Local Ownership

Es scheint sinnvoll, diesen oft benutzten Begriff im Hinblick auf die Situation in Haiti zu erläutern. Haitianische Reformverfechter haben deutlich gemacht, dass sie auf die internationale Gemeinschaft, insbesondere MINUSTAH, zurückgreifen wollen und müssen, um bei der Entwicklung von Ideen internationale Erfahrungen einfließen zu lassen sowie um die Last unpopulärer Reformmaßnahmen mit MINUSTAH zu teilen. Wenn ihr Land allein Reformen durchführen könnte, bräuchten die Vereinten Nationen nicht da zu sein, so die haitianischen Reformbefürworter. ›Local ownership‹ kann also weder eine Entschuldigung für Inaktivität oder mangelnde Initiative der internationalen Gemeinschaft sein noch kann damit gerechtfertigt werden, dass die Verantwortung an die lokalen Behörden abgeschoben wird. Stattdessen bedeutet es, dass die internationalen Reformbemühungen in enger Zusammenarbeit mit den haitianischen Behörden und mit deren Unterstützung erfolgen müssen.

ser Rhythmus durch externe politische Imperativen vorgegeben war, die ihren Ursprung mehr im UN-Sicherheitsrat in New York als in Port-au-Prince hatten, wurde dadurch den Friedenseinsätzen vor Ort der Zwang auferlegt, sich vorwiegend auf kurzfristige Ziele zu konzentrieren. Dieser Zwang zum kurzfristigen Planen ist für Missionen, die mit langfristigen Projekten wie dem Aufbau lokaler Institutionen beauftragt sind, äußerst kontraproduktiv.

Derzeit sind wichtige staatliche Institutionen, einschließlich Polizei und Justizwesen, immer noch größtenteils nicht funktionsfähig. Andere öffentliche Institutionen, wie das Parlament und die lokalen Behörden, werden ebenfalls umfassende Hilfe benötigen – nicht nur, weil der Wahlprozess mit den noch ausstehenden kommunalen und lokalen Wahlen noch nicht abgeschlossen ist. Gleichzeitig sind die Lebensumstände der haitianischen Bevölkerung auf einem Niveau, das inakzeptabel ist und die Stabilität im Lande weiterhin gefährdet. Der Alltag des durchschnittlichen Haitianers ist geprägt von anhaltender Armut, Mangel an lebensnotwendiger Grundversorgung und der ständigen Gefahr, Opfer von Bandengewalt und Entführungen zu werden.

Die kontinuierliche Präsenz einer UN-Friedensmission, unterstützt von der internationalen Gemeinschaft in Form eines Sicherheitsratsmandats, ist unentbehrlich, um sicherzustellen, dass alle Haitianer

Der Alltag des durchschnittlichen Haitianers ist geprägt von anhaltender Armut und der ständigen Gefahr, Opfer von Bandengewalt und Entführungen zu werden.

⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, UN Doc. S/2006/592 v. 28.7.2006.

¹⁰ Mittlerweile hat bereits eine umfassende Überprüfung des MINUSTAH-Mandats stattgefunden, die in enger Abstimmung mit der Regierung durchgeführt und deren Ergebnis vom Sicherheitsrat gebilligt wurde, Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2006/592 v. 28.7.2006 und S/RES/1702 v. 15.8.2006.

ein Mindestmaß an Sicherheit genießen können, und um der neuen Regierung bei der Reform sowie der Stärkung der wichtigsten staatlichen Institutionen behilflich zu sein – ein Prozess, der einige Jahre beanspruchen wird.¹¹ Gleichzeitig wird die Unterstützung der Geberländer unerlässlich sein, um das Leben der Haitianer spürbar zu verbessern.

In Anbetracht dessen bat der UN-Generalsekretär¹² bei der Einrichtung der MINUSTAH um ein Zwei-Jahres-Mandat – ein Novum für die heutigen multidimensionalen UN-Friedenssicherungseinsätze. Der Sicherheitsrat war jedoch (noch) nicht bereit, so weit zu gehen.¹³ Auch wenn die Mandate der MINUSTAH, wie üblich, in sechsmonatigen Abständen verlängert wurden, hat der Rat immer wieder im Text der Resolution deutlich gemacht, auch künftig Mandatsverlängerungen zu genehmigen. Das UN-Sekretariat plante den MINUSTAH-Einsatz für einen Zeitraum von zwei Jahren, welcher erst mit dem Abschluss des gegenwärtigen Wahlzyklus abgeschlossen sein wird. Kofi Annan hatte bereits im März 2004, als er zum ersten Mal einen UN-Friedenseinsatz in Haiti anregte, darauf hingewiesen, dass es sehr wahrscheinlich bis zu zehn Jahre dauern könnte, bis Stabilität im Land hergestellt ist.¹⁴

Die Anfangsphase von MINUSTAH und des Stabilisierungsprozesses in Haiti machen Mut. Die Voraussetzung für einen dauerhaften Reformprozess scheinen geschaffen worden zu sein, aber es müssen noch etliche Probleme angegangen werden. Politische und institutionelle Schwächen, knappe Mittel und politischer Widerstand bestehen weiterhin. Trotzdem wird es für die UN im Laufe der Zeit immer schwieriger werden, das Engagement der internationalen Gemeinschaft in der jetzigen Form aufrechtzuerhalten. Wenn eine Mission längere Zeit besteht, die unmittelbare Gefahr einer Destabilisierung zurückgegangen ist und neue Krisen in anderen Teilen der Welt ausbrechen, nimmt erfahrungsgemäß auch das Interesse der internationalen Gemeinschaft an einem Friedenseinsatz ab. Mit Fortschreiten der Zeit werden Stimmen lauter werden, die die Notwendigkeit eines weiteren Engagements in Frage stellen oder vorschlagen, dass andere Formen der Unterstützung ausreichen würden. Werden derartige Töne laut, muss sich die internationale Gemeinschaft an die aus der Vergangenheit gezogenen Lehren erinnern und sich über die jeweiligen Vorteile der zur Auswahl stehenden Instrumente im Klaren sein.

Sollen alle miteinander verwobenen Probleme Haitis in den Bereichen Politik, Sicherheit und Wirtschaft gleichzeitig angegangen werden, kann kein anderes Instrument effektiver sein als ein multidimensionaler UN-Friedenssicherungseinsatz. Keine andere Institution besitzt Fähigkeiten, die denen einer UN-Mission in einem solchen Fall vergleichbar sind: die Verbindung von politischen Bemühungen mit Maßnahmen zum Aufbau von Institutionen, die Verlässlich-

keit der Pflichtbeiträge und die Umsetzung einer integrierten Strategie mit der moralischen Autorität und politischen Legitimität im Rücken, die ein Mandat des Sicherheitsrats verleihen. Die Präsenz eines politischen Büros ohne Mandat des Sicherheitsrats oder der bloße Verlass auf wirtschaftliche und entwicklungspolitische Instrumente der internationalen Gemeinschaft sind gewiss kein Ersatz, weder politisch noch operativ.

Es ist richtig, dass der Einsatz in Haiti mit etwa 500 Millionen Dollar jährlich zu den eher kostspieligen Friedenseinsätzen gehört. Wie jedoch der amerikanische Bundesrechnungshof in seiner im Frühjahr veröffentlichten Studie bemerkte, wurden die Gelder gut eingesetzt.¹⁵ Der UN-Einsatz sei, laut Studie, weit aus kostengünstiger als jede bilaterale Alternative. Wie vorteilhaft eine solche Investition ist, wird noch deutlicher, wenn man bedenkt, wie das Gegenteil aussehen würde: Haiti könnte zu einer Quelle dauerhafter unkontrollierbarer und sich auf andere Regionen ausweitender Instabilität werden – von der menschlichen Not der Haitianer selbst ganz zu schweigen.

Eine zweite Chance

Ob die Vereinten Nationen in Haiti erfolgreich sind oder nicht, ist für die Organisation von einiger Bedeutung. Sieben Jahre lang, von 1993 bis 2000, versuchten die UN durch Friedenseinsätze die Situation in Haiti zu verbessern. Doch alles, was erreicht wurde, ist in den vier Jahren nach Abzug der letzten Mission, verloren gegangen. Heute haben die Vereinten Nationen – und Haiti – eine zweite Chance, um zu beweisen, dass sie erfolgreich sein können, dass sie unerledigte Aufgaben erledigen und ihre Versprechen gegenüber dem haitianischen Volk einlösen können.

Aus Haiti einen stabilen und demokratischen Staat zu machen, ist harte Arbeit, aber in jeglicher Hinsicht der Mühe wert. Heute hat die MINUSTAH das umfassende Mandat, das notwendig ist, und die lokalen Partner stehen für eine Zusammenarbeit bereit. Bleibt die internationale Gemeinschaft auf dem eingeschlagenen Kurs, wird der Erfolg in Reichweite sein.

¹¹ Einschlägige Beispiele sind unter anderem die UN-Unterstützung bei der Bildung eines unparteiischen Polizeidienstes in Bosnien-Herzegowina, die vor der Übergabe an die EU über einen Zeitraum von sieben Jahren bestand, sowie UN-Programme zum Aufbau von Polizeieinheiten in Timor-Leste und Kosovo. Beide wurden im Jahr 1999 begonnen und dauern noch heute in reduzierter Form an.

¹² UN Doc. S/2004/300 v. 16.4.2004

¹³ UN-Dok. S/RES/1542 v. 30.4.2004.

¹⁴ Kofi Annan, *Helping Hand: Why We Had to Go into Haiti*, *The Wall Street Journal*, 16.3.2004.

¹⁵ Government Accountability Office: *Peacekeeping, Cost Comparison of Actual UN and Hypothetical US Operations in Haiti*, GAO-06-331, 21.2.2006.

Es wird für die UN im Laufe der Zeit immer schwieriger werden, das Engagement der internationalen Gemeinschaft in der jetzigen Form aufrechtzuerhalten.

Sollen alle miteinander verwobenen Probleme Haitis in den Bereichen Politik, Sicherheit und Wirtschaft gleichzeitig angegangen werden, kann kein anderes Instrument effektiver sein als ein multidimensionaler UN-Friedenssicherungseinsatz.