

Gratius, Susanne; Kempin, Ronja

Research Report

Wer rettet Haiti? Perspektiven für einen gescheiterten Staat

SWP-Aktuell, No. 9/2004

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Gratius, Susanne; Kempin, Ronja (2004) : Wer rettet Haiti? Perspektiven für einen gescheiterten Staat, SWP-Aktuell, No. 9/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254475>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wer rettet Haiti?

Perspektiven für einen gescheiterten Staat

Susanne Grätius / Ronja Kempin

Der haitianische Präsident Jean-Bertrand Aristide hat sein Land verlassen, nachdem ihn die USA endgültig fallengelassen haben. Verfassungsmäßiger Nachfolger wurde der Präsident des Obersten Gerichtshofs, Boniface Alexandre. Obwohl sich die Lage im Land etwas beruhigt hat, streiten derzeit Rebellen, Opposition und Aristide-Anhänger um die Führung. Der UN-Sicherheitsrat beschloß am 29. Februar die Entsendung einer internationalen Friedenstruppe, die drei Monate im Land bleiben soll. Zehn Jahre nach der letzten Militärintervention bedarf Haiti jedoch eines langfristig angelegten Wiederaufbaus mit einem Zeithorizont von 15 bis 20 Jahren. Können die beiden Protagonisten, die ehemaligen »Schutzmächte« Frankreich und die USA, dem »failing state« Haiti diese Perspektive geben? Mit dem »Debray-Bericht« verfügt zumindest Frankreich über ein Konzept für ein langfristiges »State-building«.

Es war das Kommuniké des Weißen Hauses, das Aristide am 29. Februar – nach eigenen Angaben unfreiwillig – zur Flucht aus dem Präsidentenpalast bewegte. Darin wurde er nicht nur für die gegenwärtige Krise in Haiti verantwortlich gemacht, ihm wurden auch Autoritarismus und politische Unfähigkeit vorgeworfen. So deutlich hatten sich die USA noch nie gegen ihren Protegé ausgesprochen. Seit Beginn des Aufstands gegen Aristide Anfang Februar hatten die USA Frankreich die Führung der internationalen Verhandlungen über eine Beilegung der Krise überlassen. Erst als die Lage im Land immer weiter eskalierte und die Rebellen der Hauptstadt Port-au-Prince näher rückten, sah sich die US-Regierung zum Handeln

gezwungen. Noch vor der einstimmigen Annahme der UN-Resolution zugunsten der Entsendung einer internationalen Friedenstruppe nach Haiti setzte das Pentagon die ersten U.S. Marines von Norfolk/Virginia aus nach Haiti in Marsch. Mit bis zu 2000 Soldaten stellen die USA den größten Teil der maximal 5000 Soldaten und Polizisten starken Friedenstruppe, an der sich außer Frankreich noch Brasilien, Chile und Kanada beteiligen. Diese soll in den nächsten drei Monaten die Versorgungswege sichern und die Sicherheit verbessern, ohne direkt in die Kämpfe einzugreifen.

Zehn Jahre nach ihrer letzten militärischen Intervention haben die USA erneut Streitkräfte nach Haiti entsandt. Heute wie damals kann es jedoch nicht allein um die

Stabilisierung der Lage und die Verhinderung einer weiteren Eskalation der Auseinandersetzungen rivalisierender Interessengruppen gehen. Vordringlich ist vielmehr die Frage: Wer rettet Haiti, wer gibt diesem zerfallenden Staat eine Perspektive für Sicherheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit?

Wer sich die unter Aristide entstandene Lage sowie die Geschichte des Landes gegenwärtigt, wird zu der Überzeugung gelangen, daß eine rein militärische Stabilisierung auch auf mittlere Sicht völlig unzureichend ist.

Die unübersichtliche Lage im Land

Die Unruhen hatten am 5. Februar in Gonaïves begonnen und eskalierten im Verlauf des Monats. Bis zur Flucht Aristides in die Zentralafrikanische Republik starben etwa 100 Menschen. Zwar wurde nach dem Rücktritt Aristides eine neue Übergangsregierung ernannt, aber weder sie noch die Rebellen oder die Opposition scheinen in der Lage, den notwendigen Wiederaufbau des Landes zu leisten. Zudem gibt es noch immer blutige Auseinandersetzungen zwischen Gegnern und Anhängern des Ex-Präsidenten Aristide.

Der Aufstand der **Rebellen** ging ursprünglich von ehemaligen Mitgliedern einer militanten Truppe Aristides aus, der sogenannten »Kannibalen-Armee«. Sie stellten sich gegen ihn, als der Präsident angeblich einen ihrer Leute hatte umbringen lassen. Der Bruder des Ermordeten, Butteur Metayer, formierte die Kannibalen-Armee daraufhin zu einer nationalen »Widerstandsfront«. Frühere Mitglieder der Streitkräfte, die 1995 von Aristide aufgelöst wurden, weil sie den Putschisten General Raoul Cédras unterstützt hatten, schlossen sich der Bewegung an. Die Aufständischen agieren weitgehend unabhängig von den politischen Gegnern Aristides. Die demokratische Gesinnung der beiden Rebellenführer ist zweifelhaft: Der ehemalige Militär Chamblain gehörte den Todesschwadronen des Putschgenerals Cédras an, und Phi-

lippe, einst Polizeichef von Cap-Haïtien, hat mehrere Putschversuche gegen Aristide angezettelt, soll Menschenrechtsverletzungen begangen haben und in Drogengeschäften verwickelt sein. Obwohl er eigene politische Ambitionen leugnete, proklamierte Philippe sich Anfang März selbst zum neuen Militäarchef. Bislang hat nur eine geringe Zahl der Rebellen die Waffen niedergelegt.

Die **Opposition** weigerte sich hartnäckig, mit Aristide zu verhandeln, spielte auf Zeit und nutzte die Chance, den verhassten Präsidenten mit Hilfe der Rebellen loszuwerden. Die zersplitterten oppositionellen Parteien bilden keine Einheit und haben sich in verschiedenen Bündnissen organisiert – das größte ist die Convergence Démocratique. Erst Ende 2003 hatte sich ein heterogenes Bündnis gegen Aristide – die Gruppe der 184 – formiert, an dem sich neben politischen Parteien auch Verbände, Bürgerorganisationen und Studenten beteiligten. Auf einen gemeinsamen Oppositionsführer konnte man sich bislang jedoch nicht einigen.

Ein politischer Neuanfang ist auch nicht ohne die, zum Teil militanten, **Aristide-Anhänger** denkbar. Denn mit der 1996 von ihm gegründeten Partei Fanmi Lavalas verfügte der als Armenpriester bekannt gewordene Jean-Bertrand Aristide über die stärkste politische Kraft im Land. Nicht auszuschließen ist auch, daß Aristide seine Anhänger aus dem Exil zum bewaffneten Widerstand aufruft.

Der politische Wiederaufbau des Landes setzt nicht nur einen nationalen Dialog, sondern einen Konsens zwischen Rebellen, Opposition und Aristide-Anhängern voraus. Angesichts der rivalisierenden Interessen und gewaltsamen Konfliktaustragung scheinen die nationalen Akteure kaum imstande, eine gemeinsame politische Agenda für die Ablösung von Interimspräsident Boniface Alexandre zu vereinbaren. Nur unter internationaler Aufsicht kann es gelingen, die unterschiedlichen politischen Akteure dauerhaft zu einer Einigung und zur Einhaltung demokratischer Spielregeln zu bewegen.

Die aktuelle politische Lage ist unübersichtlich: Der Übergangspräsident trat bislang kaum in Erscheinung, Aristides Premierminister Yvon Neptune war bis vor kurzem noch im Amt. Inzwischen hat eine Kommission aus Vertretern der Fanmi Lavalas, der Opposition und des UNDP einen siebenköpfigen Weisenrat ernannt. Dieser berief den ehemaligen, im Exil lebenden Außenminister Gerard Latortue am 9. März zum neuen Premierminister.

Für die neue Übergangsregierung wird es nicht leicht sein, die Handlungsfähigkeit wiederherzustellen und den Erwartungen der politischen Akteure, die sehr unterschiedliche Interessen verfolgen, gerecht zu werden.

Gescheiterter Staat Haiti

Haiti ist ein gescheiterter Staat, der keine der drei zentralen Aufgaben eines Staates erfüllt: die Sicherheitslage ist katastrophal, die wirtschaftliche und soziale Misere eklatant, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Legitimation sind nicht einmal im Ansatz zu erkennen. Vor allem die Defizite im Bereich der Sicherheit – das heißt die politisierte, schlecht bewaffnete und ausgebildete 4000 Mann starke Polizei, die unfähig war, die Rebellen zu entwaffnen – haben den Aufstand überhaupt erst ermöglicht. Seit Jahren ist Haiti ein Hort der Gewalt: Alltagskriminalität, Übergriffe der Sicherheitspolizei, blutige Demonstrationen, bewaffnete Banden im Dienst von Regierung und Opposition und politische Morde sind an der Tagesordnung.

Haiti ist das ärmste Land des amerikanischen Kontinents: Mit einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 49 Jahren, 55% Analphabeten und 70% Arbeitslosen gilt es als »afrikanische Insel« in Lateinamerika. Im Human Development Index belegt Haiti Rang 150 und liegt damit zwei Plätze vor Nigeria. Haiti ist mit 8,3 Millionen Einwohnern auf einer Fläche von 27 800 qkm deutlich überbevölkert. Immer wieder strömen größere Gruppen von Flüchtlingen in die Nachbarländer, vor allem in die

Dominikanische Republik, den spanischsprachigen Teil der 1697 geteilten Insel Hispaniola. Daneben nahmen auch die USA, Kuba und Französisch-Guyana (ein Viertel seiner Bevölkerung sind Haitianer) einen großen Teil der Flüchtlinge auf.

Eine Demokratie hat es in Haiti nie gegeben. Politische Konflikte werden in der Regel gewaltsam ausgetragen; Militär und Paramilitärs sind ein zentraler Bestandteil der haitianischen Politik. 1804 befreite sich das mehrheitlich von Sklaven bevölkerte Land als erste unabhängige schwarze Republik aus der französischen Kolonialherrschaft. Die anschließenden 200 Jahre seiner Geschichte waren von chronischer Instabilität geprägt. Davon zeugen 32 Militärputsche, 44 Staatspräsidenten und 21 Verfassungen. Auch nach der Terrorherrschaft des Duvalier-Clans (1957–1986) kam der Karibikstaat nicht zur Ruhe: drei weitere Staatsstrieche folgten.

Zuletzt putschte der damalige Befehlshaber der Streitkräfte, Raoul Cédras (1991–1994), gegen den im Dezember 1990 erstmals gewählten Salesianerpriester Jean-Bertrand Aristide, der 1994 nach einer von den Vereinten Nationen autorisierten Militärintervention wieder in sein Amt eingesetzt wurde. Bei den Präsidentschaftswahlen 1995, die sein Vertrauter René Préval gewann, konnte Aristide aus Verfassungsgründen nicht antreten, wurde aber am 26. November 2000 erneut gewählt. Seine demokratische Legitimität war von Anfang an zweifelhaft: Er wurde angeblich mit Betrug und einer Beteiligung zwischen 5 und 10% – die Opposition hatte zum Boykott der Wahlen aufgerufen – zum zweiten Mal Präsident. Zudem gibt es in Haiti faktisch keine Legislative mehr, da die Parlamentswahlen vom Mai 2000 wegen massiver Fälschung von der Opposition ebenso wenig anerkannt wurde wie von EU und OAS. Daraufhin setzte die internationale Gemeinschaft die Entwicklungshilfe für Haiti aus. Zwei Jahre lang stritten Opposition und Regierung über die Abhaltung von Neuwahlen, die Aristide trotz zahl-

reicher Demonstrationen und eines Generalstreiks immer weiter hinauszögerte.

Der einstige Hoffnungsträger Aristide hatte sich nicht als Demokrat erwiesen. Die Kleptokratie – laut Transparency International ist Haiti das drittkorrupteste Land der Welt – setzte sich unter seiner Regierung ebenso fort wie Militanz im Vorgehen gegen politische Gegner. So hatte Aristide Polizei und Justiz politisiert, seine politischen Gegner inhaftiert und bewaffnete Schlägertrupps (genannt **Chimères**) zur Unterdrückung der Opposition finanziert. Die Menschenrechtslage ist nach Ansicht internationaler Organisationen katastrophal.

Das Land kann, wenn überhaupt, nur durch eine Einmischung von außen stabilisiert werden. Dabei sind Frankreich und die USA die wichtigsten Akteure, obgleich beide Staaten als ehemalige »Schutzmächte« in Haiti zum Teil auf Ablehnung stoßen.

Die USA und Frankreich als Retter?

Washington hielt lange an einer »verfassungskonformen« Lösung des zwischen Regierung und Opposition entbrannten Konflikts fest. Irak, Afghanistan, die intensivierte Jagd nach Osama bin Laden, Präsidentschaftswahlkampf – hinter dieser Agenda war Haiti für die **USA** nicht mehr als eine Randnotiz. Dabei leben mehr als 20 000 US-Bürger in Haiti – das Land war von 1915 bis 1934 amerikanisches Protektorat.

Für die USA bedeutet Haiti heute ein Sicherheitsrisiko in der eigenen Hemisphäre. Zum einen ist das Land eine wichtige Transitstation im Drogenhandel: Fast 20% des Kokains gelangen über Haiti in die USA. Zum anderen besteht die Gefahr eines weiteren Massenexodus in die USA, wo bereits etwa drei Millionen Haitianer leben. Tausende haitianische »boat people« versuchten während der letzten schweren Krise 1994, ihr Land in Richtung Vereinigte Staaten zu verlassen, viele von ihnen wurden von der amerikanischen Küstenwache zurückgeschickt – oft in den sicheren Tod auf hoher See.

Angesichts dieser Gefahren nahm die Kritik am mangelnden Engagement Washingtons zu. Der Senator des seinerzeit wahlentscheidenden Bundesstaates Florida, Bob Graham, mahnt: »Wenn wir weiter auf eine politische Lösung warten, wird das Land von bewaffneten Banden, Drogenhändlern und Schlägern kontrolliert.« Der demokratische Herausforderer Bushs, John Kerry, verurteilte dessen passive Haltung scharf. Auch der Bruder des Präsidenten, Jeb Bush, Gouverneur von Florida, hatte sich kritisch über die abwartende Politik des Weißen Hauses geäußert und dazu beigetragen, daß Washington Aristide jegliche militärische Unterstützung versagte.

Frankreich hatte sich aus zwei Gründen früh in den Konflikt eingeschaltet. Präsident Aristide war in Paris in Ungnade gefallen, als er anlässlich der 200-Jahrfeier der Unabhängigkeit Haitis von Frankreich 21,6 Mrd. US-Dollar forderte. Damit sollte eine Zahlung von 150 Millionen Goldfrancs erstattet werden, mit der Haiti 1825 eine mehrfach angedrohte französische Intervention ein für allemal abgewendet hatte. So verwundert es nicht, daß Staatspräsident Chirac und Außenminister de Villepin den Rücktritt Aristides erwirken wollten.

Darüber hinaus verspürte Paris eine moralische und emotionale Verpflichtung zum Handeln. Als frankophones Land hatte Haiti 1945 auf der Konferenz von San Francisco dazu beigetragen, Französisch als zweite offizielle Arbeitssprache der Vereinten Nationen durchzusetzen. Und Haiti spielt im historischen Gedächtnis der Franzosen eine wichtige Rolle. In Gonaïves wurde die Unabhängigkeit von Frankreich proklamiert, Cap-Haïtien war die erste napoleonische Bastion, die von haitianischen Sklaven freigekämpft wurde.

Am 25. Februar legte der französische Außenminister Dominique de Villepin einen eigenen Friedensplan vor. Er stützte sich auf den Friedensplan der Caribbean Community (Caricom), forderte jedoch zusätzlich die Entsendung einer internationalen Friedenstruppe, die einzig aus Polizeikräften bestehen sollte. Angesichts der

Tatsache, daß Frankreich im vergangenen Jahr sowohl in der Elfenbeinküste als auch im Kongo unter Einsatz militärischer Mittel in zwei Krisen erfolgreich interveniert hat, überraschte die Pariser Zurückhaltung in bezug auf den Einsatz von Militärs in Haiti.

Die von Paris vorgesehene Friedenstruppe wäre wohl nicht einmal in der Lage gewesen, die Aufständischen zu entwaffnen. Militärische Fähigkeiten hätte Frankreich nicht in erforderlichem Umfang entsenden können. In seinen Überseedepartements Antillen und Französisch-Guyana hat Frankreich 3947 bzw. 3077 Soldaten stationiert. In Französisch-Guyana befindet sich darüber hinaus das 3. Infanterieregiment der Fremdenlegion mit 630 Soldaten, zu denen im Januar Legionäre des 2. Infanterieregiments hinzugestoßen sind. Die logistischen Mittel vor Ort ermöglichen es allenfalls, 300 Soldaten nach Haiti zu verbringen. Insofern unterschied sich die Situation in Haiti für Frankreich grundlegend von jener in der Elfenbeinküste. Dort konnte Paris nicht nur auf eigene Truppen vor Ort und in den Nachbarländern zurückgreifen, sondern auch auf die Friedenstruppe der westafrikanischen Staatengemeinschaft ECOWAS zählen.

Aus Frankreich selbst wäre allenfalls die Entsendung von leichter Infanterie mittels ziviler Großflugzeuge vorstellbar gewesen. Dazu hätte jedoch der Flughafen in Port-au-Prince ausreichend gesichert sein müssen, was wiederum nur die USA durch ihr Engagement hätten gewährleisten können.

Somit kam die Kursänderung der Regierung Bush zugunsten eines militärischen Engagements in Haiti für Frankreich zur rechten Zeit. In Paris wie auch in Washington wird die außerordentlich enge Abstimmung der beiden Außenminister hervorgehoben. Jetzt ist es jedoch notwendig, diese zu verstetigen. Aber können und wollen Frankreich und die USA Haiti eine Langzeitperspektive geben?

Wie schwer diese zu eröffnen und umzusetzen sein wird, zeigen die bisherigen Erfahrungen mit der Stabilisierung des Landes.

Bisherige Stabilisierungsversuche von außen

Bis zur Flucht Aristides nutzten die externen Akteure alle politischen Instrumente, um eine Verhandlungslösung herbeizuführen. Frankreich und die USA überließen die Vermittlung zunächst der **Caricom**. Ein Vertreter der OAS kritisierte dies mit den Worten: »Der Elefant USA versteckt sich hinter der Maus OAS und diese wiederum hinter der Ameise Caricom«. Erstmals mischte sich die 15 Kleinstaaten umfassende Caricom, der Haiti 2002 beitrug, in die Auseinandersetzung ein. Die Organisation wurde bereits Ende Dezember 2003 von Aristide zur Vermittlung aufgefordert. Ihre Mittlerbemühungen stützen sich auf einen im Januar 2004 beschlossenen Aktionsplan, der unter anderem die Ernennung eines unabhängigen Premierministers und Parlamentswahlen vorsah. Um Opposition und Regierung zur Annahme dieses Plans zu bewegen, reiste am 20. Februar eine Delegation von Vertretern Kanadas, der USA und Frankreichs nach Haiti. Der Besuch verlief ergebnislos, da die Opposition auf dem Rücktritt des Präsidenten bestand und die Rebellen nicht am Dialog beteiligt wurden.

Die **OAS** arbeitete eng mit der Caricom zusammen und engagierte sich seit vielen Jahren in Haiti. Noch im März 2003 bemühten sich OAS- und Caricom-Vertreter gemeinsam darum, die Regierung in Haiti von Neuwahlen zu überzeugen. Seit 1991 setzt sich die OAS aktiv für Menschenrechte und Demokratie in Haiti ein. Nach dem Putsch gegen Aristide verhängte die OAS Wirtschaftssanktionen und richtete 1993 zusammen mit der UNO vor Ort eine gemeinsame Menschenrechtsmission ein. Nachdem die OAS die Parlamentswahlen von 2000 beobachtet und nicht anerkannt hatte, schickte sie zahlreiche Vermittlungsmissionen nach Haiti und richtete eine eigene Mission zur Förderung der Demokratie ein.

Die **Vereinten Nationen** beschäftigen sich seit mehr als zehn Jahren mit der Krise in Haiti. Der Sicherheitsrat verhängte 1993

zunächst Sanktionen gegen General Raoul Cédras, später folgte eine Handelsblockade. Als sich die Lage im Land verschlechterte und Cédras nicht zurücktrat, autorisierte der Sicherheitsrat die Entsendung einer 20 000 Mann starken internationalen Friedenstruppe unter US-Kommando. Am 15. Oktober 1994 war Aristide wieder im Amt. Zwischen 1993 und 2001 entsandten die Vereinten Nationen insgesamt sechs Missionen nach Haiti, die sich mit der Situation der Menschenrechte, dem Aufbau staatlicher Institutionen und – mit Vorrang in den letzten Jahren – mit der Reform des Sicherheitsapparats (einschließlich der Einrichtung einer neuen Zivilpolizei) befaßten. In der jetzigen Krise appellierte die UN zunächst an die Vernunft der Konfliktparteien. In einer Sondersitzung am 26. Februar 2004 ernannte der Sicherheitsrat einen Haiti-Beauftragten und autorisierte nur drei Tage später erneut die Entsendung von Friedenstruppen nach Haiti.

Dieser Überblick zeigt, daß zahlreiche externe Akteure seit 1990 vergeblich versucht haben, den »failing state« Haiti zu stabilisieren. Zwar wurden nahezu alle Instrumente ausgeschöpft: von Diplomatie und Entwicklungshilfe über Wirtschaftsanktionen bis zu militärischer Intervention und internationalen Polizeitruppen. Es handelte sich dabei aber um nicht miteinander abgestimmte Einzelmaßnahmen. Ein kohärentes, langfristiges Konzept für »State-building« in Haiti gab es bisher nicht. Ein solches Konzept könnte Frankreich mit dem Debray-Bericht liefern.

Plädoyer für ein langfristiges Engagement

Die Entsendung einer internationalen Friedenstruppe mit dreimonatiger Aufenthaltsdauer wird Haiti nicht stabilisieren können. Sie wird allenfalls für Ruhe bis zum nächsten Sturm sorgen. Zwar wird eine Übergangsregierung ernannt, es ist aber zweifelhaft, ob die Rebellen und die Schlägertrupps Aristides die Waffen dauerhaft niederlegen werden. Offen ist auch die

Frage, wann Neuwahlen stattfinden werden. Diese Herausforderungen lassen sich nur mit internationaler Unterstützung bewältigen und erfordern ein langfristiges Engagement externer Akteure von voraussichtlich 15 bis 20 Jahren.

Fraglich ist, ob die USA und Frankreich dieses Engagement überhaupt aufbringen wollen. Denn die Aufgaben sind gewaltig. Kurzfristig gilt es, alle nichtstaatlichen Banden und Konfliktparteien zu entwaffnen. Langfristig muß der korrupte, in Drogen- und Waffengeschäfte verwickelte staatliche Polizeiapparat gesäubert, modernisiert und reformiert werden. Schließlich ist die Verbesserung der nationalen Sicherheit eine wesentliche Voraussetzung für die Verhinderung weiterer Aufstände. Solange der Staat in Haiti außerstande ist, seinen Bürgern ein Minimum an Sicherheit zu gewährleisten, ist es nur eine Frage der Zeit, wann die nächste Krise ausbricht und das Land gänzlich im Bürgerkrieg versinkt. Ob Haiti durch den Wiederaufbau von Streitkräften sicherer werden würde, ist höchst umstritten.

Führt man sich das Chaos der im Mai 2000 abgehaltenen Parlamentswahlen vor Augen, bekommt man Zweifel, ob rasche Neuwahlen unter den gegebenen Umständen ein Schritt in Richtung Demokratie sein können. Statt auf Neuwahlen als Allheilmittel gegen Unregierbarkeit zu setzen, scheint es zumindest im Fall Haiti geboten, zunächst die Infrastruktur zu schaffen, um demokratische Wahlen überhaupt erst einmal zu ermöglichen.

Die USA indes haben bereits ihren Wunsch nach einem raschen Abzug ihrer Truppen aus Haiti geäußert. Mit dem Staatsaufbau im Irak sind ihnen personell wie finanziell die Hände gebunden.

Ein Konzept für »State Building«: Der Debray-Bericht

Das französische Außenministerium kann hingegen mit einem 100seitigen Bericht aufwarten, den die von Außenminister de Villepin im Oktober 2003 eingesetzte

13köpfige Expertenkommission unter Vorsitz des Schriftstellers Régis Debray Ende Januar vorgelegt hat. Er enthält umfangreiche Vorschläge zur Verbesserung der französisch-haitianischen Beziehungen. Detailliert und in ihren Empfehlungen präzise eröffnet die Kommission Haiti die notwendige Langzeitperspektive und entwickelt ein solides Konzept des »State-Building«. Der Aufbau einer **Gendarmerie nationale**, die gleichermaßen für den Einsatz auf dem Land wie in der Stadt ausgebildet sein soll, genießt in dem Dokument ebenso Priorität wie der Aufbau einer nationalen Polizei, die sich aus allen Bevölkerungsschichten zusammensetzen soll. Beide Kräfte sollen schnellstmöglich in die Lage versetzt werden, die Bevölkerung zu entwaffnen, ausländische Polizisten sollen allenfalls der Unterstützung der lokalen Kräfte dienen.

Von zentraler Bedeutung ist für die Expertenkommission nicht zuletzt die Erstellung eines Personenregisters. 50% der Haitianer sind faktisch ohne Rechte, da sie entweder gar nicht oder unzulänglich behördlich erfaßt sind. Die Internationale Entwicklungsbank hat die Finanzierung eines Programms bewilligt, das es erlaubt, Geburten zu erfassen, alle Bürgerinnen und Bürger mit zweisprachigen Ausweispapieren (französisch und kreolisch) zu versorgen und in ein Wahlregister einzutragen.

Zur Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen benennt die Debray-Kommission konkrete Kooperationspartner: Die multinationale Polizeitruppe, die entsprechende Strukturen vor Ort aufzubauen hat, soll sich vornehmlich aus Vertretern der frankophonen Staaten Frankreich und Kanada zusammensetzen, aber von der Caricom unterstützt werden. Der Internationalen Organisation der Frankophonie wird die Rolle eines Mediators zugesprochen. Hochrangige afrikanische Politiker sollten eigene Erfahrungen einbringen, um vor Ort zwischen den rivalisierenden Interessengruppen zu vermitteln. Ihnen wird mehr Akzeptanz zugetraut als westlichen Politikern.

Justiz- und Verwaltungsbeamte sollen vorwiegend durch die Staatsbediensteten der französischen Antillen geschult werden. Anwälten und Opfern soll in Port-au-Prince in einem Büro des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte Unterstützung und Rechtsbeistand angeboten werden.

Einen besonderen Appell zur Unterstützung richtet das Expertengremium an jene EU-Staaten, die historisch mit der Region verbunden sind: Großbritannien, Schweden, die Niederlande, Spanien und Portugal. Darüber hinaus werden alle Mitgliedstaaten der EU aufgefordert, die Sanktionen gegen den AKP-Staat und Unterzeichner des Cotonou-Abkommens aufzuheben.

Jede Maßnahme, die Frankreich oder die EU ergreife, sei zudem mit den USA eng abzustimmen, ohne daß letzteren eine besondere Obligation zum Handeln auferlegt wird.

Die französische Regierung will den Debray-Bericht zur Grundlage für ihr Engagement in Haiti machen. Bei der Übergabe des Dokuments betonte Außenminister de Villepin, daß sein Land auf der Basis der Empfehlungen handeln werde. Die Regierung hat den Verfasser des Berichts inzwischen mit dem Auftrag nach Haiti gesandt, sich vor Ort ein Bild von der aktuellen Lage zu verschaffen und seine Empfehlungen entsprechend anzupassen.

Mit dem Debray-Bericht ist auch die Bundesregierung zu einem stärkeren Engagement für Haiti aufgefordert. Debray schlägt vor, Frankreichs engsten Partner in der EU über eine gemeinsame diplomatische Vertretung, mindestens aber ein gemeinsames Büro oder eine Interessenvertretung in die Politik seines Landes einzubeziehen. Durch die Beteiligung an der Umsetzung des »State-Building«-Konzepts der Debray-Kommission könnte Deutschland als neutraler Akteur innerhalb der EU einen wichtigen Beitrag zur Rettung Haitis leisten. Dies gilt um so mehr, als ein alleiniges Engagement der einstigen Kolonialmacht Frankreich in Haiti durchaus umstritten ist. Obwohl Haiti für Deutschland keine außenpolitische Priorität genießt –

die Handelsbeziehungen sind nicht nennenswert, und nur etwa 300 Deutsche leben in Haiti –, sollte das Land als ärmstes der westlichen Hemisphäre stärker in den Mittelpunkt der Entwicklungshilfe für Lateinamerika und die Karibik rücken. Das Auswärtige Amt ist bereits aktiv geworden und stellt 150 000 Euro humanitäre Hilfe zur Verfügung.

Für Frankreich könnte der Wiederaufbau Haitis zu einem Äquivalent des deutschen Engagements in Afghanistan und damit zu einer bedeutenden Wegmarke transatlantischer Annäherung werden. Sollten sich aber weder Frankreich noch die USA für eine langfristige Stabilisierung des Landes einsetzen, dürfte in absehbarer Zeit die nächste militärische Intervention in Haiti notwendig werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364