

28. Jahrgang
2/2015

Volume 28
2/2015

ISSN 0937-5414
G 10364

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften

Journal of International Law of Peace and Armed Conflict

Deutsches Rotes Kreuz 

Institut für Friedenssicherungsrecht
und Humanitäres Völkerrecht



Haiti nach dem Erdbeben – Politische Instrumentalisierung versus humanitäre Prinzipien

Bernward auf dem Kampe*

1. Einleitung

Der Artikel beleuchtet am Beispiel Haitis nach dem Erdbeben 2010, wie die Positionierung der humanitären Akteure im Spannungsfeld zwischen politischen Interessen der Internationalen Gemeinschaft und der Haitianischen Regierung auf der einen und den humanitären Idealen der Neutralität und Unparteilichkeit auf der anderen Seite maßgeblichen Einfluss auf den Zugang zu Hilfsbedürftigen hatte. Neben Nichtregierungsorganisationen (NGOs), dem World Food Programme (WFP) – als Beispiel einer humanitär tätigen Sonderorganisation der Vereinten Nationen (UNO) –, wird das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) betrachtet. Dabei stehen insbesondere folgende Fragestellungen im Fokus der Untersuchung:

Inwieweit ließen sich die humanitären Akteure von den haitianischen Behörden und den UNO-Organisationen koordinieren und dadurch Ort und Art ihrer Hilfeinsätze bestimmen, anstatt unabhängig von politischen Interessen ihre Hilfsprojekte durchzuführen? Wie verhielten sich die humanitären Organisationen gegenüber den militärischen Akteuren? Haben die humanitären Akteure nur unter dem Schutz der UNO-Blauhelmsoldaten der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti, MINUSTAH) und der Haitianischen Nationalpolizei (HNP) agiert oder haben sie sich davon distanziert, um ihre Neutralität aufrechtzuerhalten? Haben die humanitären Akteure die nicht staatlichen bewaffneten Gruppen in Verhandlungen des humanitären Zugangs einbezogen, um auch Zugang zu von ihnen kontrollierten Territorien zu erhalten? Oder haben sie diese, entsprechend der politischen Linie der Haitianischen Regierung und der UNO als kriminelle Elemente betrachtet, mit denen man nicht in Dialog treten sollte?

Der Artikel unternimmt dazu eine Fallstudie im Sinne einer Erstexploration durch Beobachtung und Befragung der humanitären und bewaffneten Akteure nach dem Erdbeben 2010 in Haiti.

2. Historische Übersicht

Am 30. April 2004 beschloss der UNO-Sicherheitsrat die Entsendung einer Blauhelmsoldaten zur Stabilisierung in Haiti, der MINUSTAH. Vorgegangen waren Kämpfe zwischen Rebellengruppen und

dem Haitianischen Militär, woraufhin Jean-Bertrand Aristide sich nicht länger als Präsident im Amt halten konnte. Umstritten war unter Beobachtern, ob die danach aktiven bewaffneten Gruppen in Haiti für politische Ziele, unter anderem für die Rückkehr des gestürzten Präsidenten Aristide, oder in erster Linie um die Macht über den Drogen- und Menschenhandel in den Slumgebieten kämpften.¹ Die UNO betrachtete die bewaffneten Gruppen als illegale Gangs und verfolgte das Ziel ihrer Entwaffnung. Im Jahr 2008 waren zahlreiche bewaffnete Gruppen zerschlagen und deren Führer inhaftiert.

Auf diese Kontrolle weiter Gebiete Haitis durch die MINUSTAH hatte das Beben im Januar 2010 einen nicht unerheblichen Einfluss: Erfahrene Blauhelmsoldaten kamen dabei ums Leben, was die Organisation und die Einsatzfähigkeit der UNO-Truppe schwächte.² Gleichzeitig entkamen zahlreiche inhaftierte Mitglieder der bewaffneten Gruppen aus einem Gefängnis in Port au Prince, welches beim Beben eingestürzt war. Die Befürchtungen, dass sich im Chaos nach dem Beben die bewaffneten Gruppen in Gebieten wie Cité Soleil³ neu organisieren und erneuten Einfluss gewinnen könnten, sollte sich nicht als haltlos erweisen. Wenngleich während der Monate nach dem Beben keine Zunahme der Kämpfe zwischen der MINUSTAH und bewaffneten Gruppen beobachtet werden konnte, gab es in den anschließenden Jahren erneut Kämpfe.⁴

Die aus zahlreichen Ländern nach dem Beben im Januar 2010 eintreffenden Hilfsorganisationen waren sich oft der Dimension des bewaffneten Konfliktes gar nicht oder nur unzureichend bewusst. Während der vergangenen Jahre war dieser Aspekt des durch bewaffnete Auseinandersetzungen zerrütteten Haitis in der Presse in den Hintergrund getreten und nach dem Beben fokussierte sich die Aufmerksamkeit der Medien auf die desaströsen Auswirkungen der Naturkatastrophe. Aufgrund der hohen Spendenbereitschaft waren hunderte NGOs in Haiti eingetroffen, die sich von den haitianischen Regierungsbehörden und den UNO-Hilfsorganisationen koordinieren und die Einsatzgebiete zuweisen ließen. Spätestens die in Port au Prince patrouillierenden UNO-Blauhelmsoldaten sowie die Anwesenheit des IKRK konfrontierten die mangelhaft vorbereiteten NGOs mit der Tatsache, dass es sich bei ihrem Einsatzgebiet um ein Konfliktgebiet handelte.

3. Bewaffnete Gruppen

3.1. MINUSTAH / HNP

Das Mandat der MINUSTAH war von Beginn an kein neutrales wie bei UNO-Blauhelmeinsätzen in Zypern oder Libanon, in denen zunächst ein Waffenstillstand ausgehandelt wurde und die Blauhelme sich dann als eine Art Puffer zwischen die gegnerischen Kräfte positionierten.⁵ Vielmehr sah die UNO-Sicherheitsratsresolution 1542 ein Mandat zur Unterstützung der Haitianischen Übergangsregierung und der HNP sowie die Entwaffnung der nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen vor. Die UNO-Blauhelme waren also keine neutrale Ordnungsmacht, sondern Konfliktpartei.

3.2. Nichtstaatliche bewaffnete Akteure

Beobachter waren sich uneinig darüber, inwieweit die bewaffneten Gruppen in Haiti nach dem Sturz Aristides für dessen Rückkehr oder in erster Linie um die Kontrolle krimineller Aktivitäten wie im Drogen- und Menschenhandel kämpften.

In der wissenschaftlichen Debatte ist es umstritten, ob es sich bei nichtstaatlichen

* Dr. Bernward auf dem Kampe ist Facharzt für Allgemeinmedizin in der Zentralen Notaufnahme des Universitätsklinikums Jena. Zusätzlich arbeitet er als Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg sowie an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Er hat einen Master-Abschluss in Humanitärer Hilfe sowie Friedens- und Konfliktforschung. Praktische Erfahrung in der Auslandshilfe machte er in Haiti und Liberia.

¹ http://www.geneva-academy.ch/RULAC/non-state_armed_groups.php?id_state=84 (05.03.2015).

² BBC, Haiti Devastated by Massive Earthquake, 13. Januar 2010, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8455629.stm> (15. Januar 2015).

³ Cité Soleil liegt im Nordwesten von Port au Prince und hat eine Bevölkerung von etwa 200.000 Menschen.

⁴ Youtube Video, United Nations Troops Raid Gang Controlled Slum, <http://www.youtube.com/watch?v=mkoRKqCGJ8c> (15. Januar 2015).

⁵ M. Ghali, United Nations Observations Group in Lebanon, in: W. J. Durch (Hrsg.), The Evolution of UN Peacekeeping – Case Studies and Comparative Analysis, New York 1993, S. 163 ff.

bewaffneten Gruppen eher um Widerstandskämpfer mit dem Ziel politischer Macht⁶ oder in erster Linie um Kriminelle handelt, deren Motivation zum Kampf durch Gier nach Profit bestimmt wird,⁷ – etwa durch Menschen- und Drogenhandel. Die Implikationen der unterschiedlichen Sichtweisen liegen für die in den Konflikt intervenierenden politischen Mächte wie die UNO auf der Hand: Interpretiert man die bewaffnete Gruppe als Widerstandskämpfer mit einem politischen Programm, so verleiht man ihr dadurch potenziell eine politische Legitimität und wird diese möglicherweise im Rahmen von Friedensverhandlungen mit anschließenden Neuwahlen als politische Kraft unterstützen. Herrscht allerdings bei den intervenierenden Mächten die Ansicht Paul Colliers über die bewaffnete Gruppe vor, dass sie ein krimineller Akteur ist, welcher vom Chaos der Kriegsökonomie profitiert, so fehlt diesem bewaffneten Akteur jegliche politische Legitimation und eine Aussicht auf Transformation zu einer politischen Kraft erscheint unangebracht. Ohne Zweifel vertritt die UNO mit ihren intervenierenden Kräften letztere Sichtweise. In Statements des Präsidenten des UNO-Sicherheitsrates werden die bewaffneten Gruppen als ‚illegal‘ bezeichnet.⁸

Im Gegensatz zu diesen politischen Positionen sind aus der Sicht des humanitären Völkerrechtes und für Hilfsorganisationen, die sich dem Prinzip der Unparteilichkeit in einem bewaffneten Konflikt verschrieben haben, andere Fragen alleinig entscheidend: Steht die bewaffnete Gruppe ‚unter einer verantwortlichen Führung‘, kontrolliert sie ‚einen Teil des Hoheitsgebietes‘ und ist sie in der Lage, ‚anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen‘ durchzuführen?⁹ Sind diese Bedingungen erfüllt, so kommen derartige *de facto*-Herrscher über ein Territorium als Dialogpartner bei Verhandlungen um Zugang zu Hilfsbedürftigen in Betracht.¹⁰

4. Die Positionen der humanitären Akteure

4.1. Nichtregierungsorganisationen

Ein Großteil der NGOs hat in Haiti nach dem Beben seine humanitäre Hilfe nicht nach dem Grundsatz der Unparteilichkeit geleistet, sondern unter Koordination der Haitianischen Regierung und der diese unterstützenden UNO-Organisationen seine Hilfe auf diejenigen Regionen beschränkt, welche von den UNO-Blauhelmsoldaten und der haitianischen Polizei kontrolliert wurden. Für dieses Verhalten der NGOs lassen sich hauptsächlich zwei Gründe ausmachen:

Zahlreiche NGOs betrachteten das Szenario in Haiti nach dem Beben als eine Naturkatastrophe und waren unzureichend oder gar nicht über die Dimension des bewaffneten Konfliktes informiert, welcher das Land zuvor über Jahre erschüttert hatte.

Diverse NGOs, die sich über die Dimension des bewaffneten Konfliktes in Haiti im Klaren waren, machten sich die offizielle Position der UNO und der Vereinigten Staaten zu eigen, dass es sich bei den bewaffneten Gruppen nicht um Rebellen handele, die ein Territorium im Widerstandskampf gegen die Regierung behaupteten, sondern um kriminelle Akteure ohne jegliche Legitimation, sodass sie Verhandlungen mit diesen Akteuren über den humanitären Zugang zu den von ihnen kontrollierten Gebieten ausschlossen. Stattdessen ließ man sich die Einsatzorte durch die koordinierenden Stellen der UNO und der Haitianischen Regierung zuweisen und mied Gebiete wie Cité Soleil, die von der UNO als ‚red zone‘ bezeichnet worden waren.¹¹

Wenngleich es für humanitäre NGOs keinerlei völkerrechtlich bindende Verpflichtung zu unparteilicher Hilfe gibt, so hat sich doch eine nicht unerhebliche Anzahl von ihnen freiwillig zu einem ‚Code of Conduct‘ verpflichtet, welchen zahlreiche NGOs mit der Rotkreuzbewegung im Jahr 1994 erarbeitet hatten. Hierin bekunden die Unterzeichner ihre Absicht, ihre Hilfe unabhängig von politischen Interessen und auf unparteiliche Art durchzuführen.¹² Im Gegensatz zu diesen Grundsätzen folgte die Hilfe der meisten NGOs einer politischen Agenda auf Seiten der Haitianischen Regierung und der sie unterstützenden Streitkräfte der UNO und der Vereinigten Staaten.

Die Konsequenz war, dass in solchen Gebieten wie Cité Soleil fast ausschließlich humanitäre NGOs wie Ärzte ohne Grenzen zugegen waren, die ihre Hilfe unabhängig von den politischen Positionen der internationalen Gemeinschaft und der haitianischen Regierung und nach rein humanitären Grundsätzen durchführten. Auch das IKRK hatte bereits über Jahre während der bewaffneten Auseinandersetzung humanitäre Hilfe in Cité Soleil geleistet.

4.2. Die humanitären Akteure der Vereinten Nationen

Unmittelbar nach dem Beben war der Zugang zur hilfsbedürftigen Bevölkerung aus logistischen Gründen stark eingeschränkt. Viele Straßen waren aufgrund der Trümmer eingestürzter Gebäude zunächst nicht passierbar. Allerdings waren für die mangelnden Hilfslieferungen in Slums wie Cité Soleil auch Sicherheitsbedenken humanitärer Akteure ausschlaggebend.^{13,14}

Grundsätzlich sehen sich die humanitäre tätigen UNO-Sonderorganisationen mit folgendem Dilemma konfrontiert: Bei einem Einsatz in einem innerstaatlichen Konflikt liegt es in der Natur einer internationalen Organisation, dass der Partner zur Zusammenarbeit die Regierung des Landes ist. Schon deshalb ist die Neutralität von UNO-Hilfsorganisationen in einem innerstaatlichen Konflikt oft zweifelhaft. Weil dieser Verlust an glaubwürdiger Neutralität die Akzeptanz bei den nicht staatlichen bewaffneten Akteuren in Frage stellen kann, ist auch eine unparteiliche Durchführung der Hilfe erschwert. Auch wenn die Grundsätze der Humanität, Neutralität und Unparteilichkeit in der Resolution der UNO-Vollversammlung 46/182 vom 19. Dezember 1991 hervorgehoben werden und während zahlreicher Einsätze in innerstaatlichen Konflikten oft durch UNO-Hilfsorganisationen im Bemühen um Akzeptanz bei den unterschiedlichen Konfliktparteien als deren Handlungsprinzipien betont werden, so steht der dominierende Einfluss des politisch-militärischen Arms

⁶ K. Schlichte, *In the Shadow of Violence*, Frankfurt a.M. 2009, S. 180 f.

⁷ P. Collier, *Doing Well out of War: An Economic Perspective*, in: M. Berdal / D. M. Malone (Hrsg.), *Greed and Grievance – Economic Agendas in Civil Wars*, Colorado 2000, S. 91.

⁸ AG Friedensforschung, *UNO fordert ‚Auflösung und Entwaffnung aller illegalen Gruppen‘: Erklärung des Präsidenten des UN-Sicherheitsrates zur Lage Haiti*, <http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/Haiti/un-praes-sept04.html> (15.12.2014).

⁹ K. Ipsen, *Völkerrecht*, 5. Auflage, München 2004, S. 1218.

¹⁰ O. Bangerter, *Territorial Gangs and Their Consequences for Humanitarian Players*, in: *International Review of the Red Cross* 92 (2010), S. 396-401, <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-878-bangerter.pdf> (05.03.2015).

¹¹ M. Schuller, *Haiti’s Bitter Harvest – Humanitarian Aid in the #Republic of NGOs*, in: A. Donini, *The Golden Fleece – Manipulation and Independence in Humanitarian Action*, Virginia 2012, S. 191.

¹² *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief*, <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf> (21.04.2015).

¹³ R. Soden, *Humanitarian OpenStreetMap Team Report form Haiti: Week 2*, <http://www.developmentseed.org/blog/2010/apr/07/humanitarian-openstreetmap-team-report-haiti-week-2/> (15.12.2014).

¹⁴ N. Davis, *Haiti’s Cité Soleil Still Deprived of Post-Quake Help*, BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8476293.stm> (15.12.2014).

der UNO diesen humanitären Grundsätzen oftmals entgegen.¹⁵

So verfahren die UNO-Hilfsorganisationen auch in Haiti nicht nach den humanitären Grundsätzen der Neutralität und Unparteilichkeit, sondern arbeiteten eng mit der Regierung des Landes zusammen und machten sich die Perspektive des UNO-Sicherheitsratsbeschlusses zu eigen, dass es sich bei den bewaffneten Gruppen um Kriminelle handele, mit denen man nicht in Dialog um humanitären Zugang treten dürfe. Während der Nahrungsmittelhilfe in Gebieten wie Cité Soleil, in denen die bewaffneten Gruppen einen Teil des Territoriums kontrollierten, ließ sich die WFP von Einheiten der MINUSTAH schützen.¹⁶ Feste Nahrungsmittelverteilungspunkte betrieb das WFP nur in den Gebieten in Port au Prince, die unter dauerhafter Kontrolle der MINUSTAH und HNP waren.¹⁷

4.3. Das Internationale Komitee des Roten Kreuzes

Seit den bewaffneten Auseinandersetzungen im Jahr 2004 unterhielt das IKRK dauerhaft Hilfsprojekte in Haiti, auch in Gebieten wie Cité Soleil, die von nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen kontrolliert wurden.¹⁸

Unabhängig von den genannten politischen Erwägungen sind für das IKRK allein die im humanitären Völkerrecht definierten Grundsätze entscheidend. Ob das IKRK einen bewaffneten Akteur als Dialogpartner über den humanitären Zugang zu Bedürftigen ansieht, hängt allein von der Frage ab, ob es sich um eine bewaffnete Gruppe mit einem gewissen Organisationsgrad handelt, die Kontrolle über ein gewisses Territorium innehat. Es stellt sich also für das IKRK nicht die Frage, ob der bewaffnete Akteur politische oder kriminelle Ziele verfolgt, vielmehr insistiert es darauf, dass das Ziel ihrer Handlung rein humanitär und unabhängig von derartiger politischen Überlegungen erfolgt. Das Ziel der humanitären Verhandlungen ist lediglich, allen Bedürftigen im Umfeld eines bewaffneten Konfliktes humanitäre Hilfe zuteilwerden zu lassen, unabhängig von deren politischen Positionen.¹⁹

In Bezug auf die Hilfe des IKRK in Haiti in Slums wie Cité Soleil bedeutet dies, dass es dort mit den Chefs der bewaffneten Gruppen, die diese Territorien kontrollieren, über den Zugang und die Durchführung ihrer Hilfsprojekte verhandelte, auch wenn diese bewaffneten Akteure von UNO-Truppen und der haitianischen Regierung als Kriminelle bezeichnet wurden.

5. Resümee, Bewertung und Ausblick

Humanitäre NGOs sollten sich vor ihrem Einsatz in einer Naturkatastrophe darüber informieren, inwieweit im betroffenen Staat zusätzlich ein bewaffneter Konflikt herrscht. Dies ist entscheidend dafür, wie sie sich gegenüber Regierungs- und UNO-Institutionen sowie nicht staatlichen bewaffneten Gruppen bei der Planung und Durchführung ihrer Hilfsprojekte positionieren. Übersehen sie die Tatsache, dass ein Teil des Hoheitsgebietes von nicht staatlichen bewaffneten Gruppen kontrolliert wird, laufen sie Gefahr, die Hilfsbedürftigkeit der in jenen Territorien betroffenen Bevölkerung zu ignorieren und somit ihren Grundsatz der unparteilichen Hilfe zu missachten.

Entscheidend für die Sicherheit und somit den Zugang zu allen hilfsbedürftigen Gruppen der Bevölkerung ist vor allem die Positionierung der humanitären NGOs gegenüber den vor Ort stationierten UNO-Blauhelmsoldaten. Handelt es sich nicht um Mandate einer neutralen Blauhelmsoldaten, wie im Zypern- oder im Libanonkonflikt, sondern um ein Mandat zur Unterstützung der Regierungsgewalt gegen nicht staatliche bewaffnete Gruppen, so ist die Neutralität und folglich die universelle Akzeptanz der UNO-Blauhelmsoldaten nicht gegeben. Eine zu große Nähe der humanitären NGOs zu solchen Blauhelmsoldaten oder gar die Inanspruchnahme dessen Schutzes führt zwangsläufig zum Verlust der eigenen Neutralität und somit zur Gefährdung des Personals durch die nicht staatlichen bewaffneten Gruppen und somit dem Verlust des Zugangs zur hilfsbedürftigen Bevölkerung, die sich unter Kontrolle nicht staatlicher bewaffneter Gruppen befindet.

6. Beispiele für die Wirksamkeit des „Code of Conduct“

Humanitäre Akteure und auch gerade kleinere NGOs garantieren ihre Sicherheit und den Zugang zu Hilfsbedürftigen in einem Konfliktgebiet am besten dadurch, dass sie allen Konfliktparteien glaubhaft ihre rein humanitäre Intention ihrer Arbeit versichern. In der Praxis machen sie dies durch ihre Neutralität und ihre Unparteilichkeit deutlich.

6.1. Beispiel 1

Ein italienischer Kollege schilderte mir, dass zwei Chirurgen einer kirchlichen

NGO in einem der Slums ausgeraubt worden seien. Allerdings hätten die Täter ihnen sofort die Beute zurückgegeben und sich mehrfach entschuldigt, als die Chirurgen erklärten, dass sie für eine Hilfsorganisation arbeiteten, die in ihrem Bezirk Notfalloperationen durchführt. Als der Chef der Gang von dem Vorfall erfuhr, rief er sofort den Vorsitzenden der Hilfsorganisation an und entschuldigte sich bei ihm und bot an, die Räuber zu bestrafen. Dieser erwiderte, er bedanke sich und bitte ihn, den Überfalltätern nichts anzutun, schließlich hätten sie sich entschuldigt und die Beute zurückgegeben. Der Gangchef versicherte der Hilfsorganisation, dass er in Zukunft für ihre Sicherheit garantiere. Die Hilfsorganisation konnte ihre Projekte in dem Slum fortsetzen.

6.2. Beispiel 2

Während einer Pause einer Sprechstunde, die ich im März in Port au Prince besetzte, ruhte ich mich auf einem der Trümmerberge aus und ließ, eine Zigarette rauchend, den Blick über die zerstörten Häuser am Abhang gegenüber schweifen. Ich bemerkte drei junge Männer, die sich mir zügigen Schrittes näherten. Ich hatte das Gefühl, dass aus ihren Gesichtern eine Skepsis oder gar Argwohn mir gegenüber sprach. Sie fragten mich, was ich hier zu suchen habe. Als ich ihnen erklärte, dass ich heute in der Klinik einer der Ärzte und für alle Hilfsbedürftigen zuständig sei und auf das NGO-Logo auf meinem T-Shirt deutete, hellten sich die Mienen der Männer auf. Wir stellten uns einander vor und unterhielten uns miteinander. Wir wünschten uns noch einen guten Tag und ich kehrte an meinen Arbeitsplatz zurück. ■

¹⁵ A. Donini, Afghanistan: Humanitarianism under Threat, <http://www.converge.org/nz/pma/nccdaf1.pdf> (15.12.2014)

¹⁶ World Food Programme, WFP Haiti Emergency Situation Report No. 18, <http://reliefweb.int/report/haiti/wfp-haiti-emergency-situation-report-no-18> (15.12.2014).

¹⁷ MapAction, Haiti: WFP Food Distribution Points Port au Prince, <http://www.mapaction.org/deployments/mapdetail/2048.html> (15.12.2014).

¹⁸ ICRC, The ICRC in Haiti, <https://www.icrc.org/eng/where-we-work/americas/haiti/overview-haiti.htm> (15.12.2014).

¹⁹ O. Bangerter, a.a.O. (Fn. 10), S. 396-401.