

PRESSEDOKUMENTATION

4.021.1 (90)

JAHRESKONFERENZ DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT
ZUM THEMA

"MIGRATIONEN UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT"

BERN, KURSAAL, DIENSTAG 4. SEPTEMBER 1990

Migrationen und
Entwicklungszusammenarbeit

Migrations et coopération

Dodis



JAHRESKONFERENZ DER SCHWEIZERISCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

ZUM THEMA

"DIE MIGRATIONSBEWEGUNGEN IN DER DRITTEN WELT UND DIE ROLLE DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND HUMANITÄREN HILFE"

Bern, Kursaal, Dienstag, 4. September 1990

Leuchtersaal:

- 10.00 Uhr Eröffnung der Konferenz und Begrüssung der Teilnehmer durch Herrn Direktor Fritz R. STAEHELIN, Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) (Deutsch)
- 10.10 Uhr Ansprache von Herrn Bundesrat René FELBER, Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (Französisch)
- 10.25 Uhr Referat zum Thema "Die zwischen- und innerstaatlichen Migrationen in der Dritten Welt und ihre Auswirkungen auf die betroffenen Menschen und Länder", von Herrn Dr. Walter SCHMID, Zentralsekretär der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (Deutsch)
- 11.05 Uhr Vortrag zum Thema "Die Süd-Süd-Migrationen aus der Sicht eines Erstaufnahmelandes", von Herrn Botschafter Amir Habib JAMAL, ständiger Vertreter Tansanias bei den UNO-Organisationen in Genf (Englisch)
- 11.25 Uhr Vortrag zum Thema "Konkreter Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe zur Lösung von Migrationsproblemen", von Herrn Jean-François GIOVANNINI, Vizedirektor, Leiter der Abteilung Politik und Planung DEH (Französisch)
- 11.45 Uhr Apéritif
- 12.30 Uhr Mittagessen (Konzerthalle)
- 14.00 Uhr Arbeitsgruppen (genaue Angaben siehe Rückseite)
- 16.00 Uhr Bericht über die Gruppenarbeiten durch deren Leiter sowie ein paar Gedanken als Ausblick von Herrn Fritz R. STAEHELIN (Leuchtersaal)
- 16.30 Uhr Ende der Konferenz

ARBEITSGRUPPEN (14.00 Uhr - 16.00 Uhr)

- Kursaalstube, Untergeschoss: Arbeitsgruppe 1
 MASSNAHMEN, UM MIGRATIONEN ZUVORZUKOMMEN, SIE ZU VERHINDERN ODER
 EINZUDAEMMEN

Die Gruppe wird geleitet von:

- . Frau Vera KUECHOLL, Länderverantwortliche Sudan, Tschad und China
 SRK, Bern
- . Herrn Jean-François GIOVANNINI, Leiter Abteilung Politik und
 Planung DEH, Bern

- Blauer Saal: Arbeitsgruppe 2
 MASSNAHMEN, UM DIE UNMITTELBAREN FOLGEN VON MIGRATIONEN ZU MILDERN

Die Gruppe wird geleitet von:

- . Herrn Michel CONVERS, Leiter Département soutien opérationnel
 IKRK, Genf
- . Herrn Hans SCHELLENBERG, stv. Leiter Sektion humanitäre und
 Nahrungsmittelhilfe DEH, Bern

- Dancing Roulette: Arbeitsgruppe 3
 MASSNAHMEN, DIE EMIGRIERTE DAZU BEWEGEN KOENNEN, IN IHRE HEIMAT
 ZURUECKZUKEHREN

Die Gruppe wird geleitet von:

- . Herrn Pierre CENTLIVRES, Direktor des Ethnologieinstituts und des
 Zentrums für ethnologische Forschung, Universität Neuenburg
- . Herrn Pietro VEGLIO, Leiter der Sektion Lateinamerika DEH, Bern

- Leuchtersaal: Arbeitsgruppe 4
 MASSNAHMEN, UM BEI PERMANENT SICH FORTSETZENDEN MIGRANTENSITUATIONEN
 DIE LEBENSBEDINGUNGEN ERTRAEGLICH ZU GESTALTEN

Die Gruppe wird geleitet von:

- . Herrn Omar BAKHET, Leiter des Technical Support UNHCR, Genf
- . Frau Rosmarie SCHELLING, Leiterin der Sektion humanitäre und
 Nahrungsmittelhilfe DEH, Bern

- Seminarzimmer: Arbeitsgruppe 5
 AUDIOVISUELLE DOKUMENTE ZUM THEMA "MIGRATIONEN"
 Keine Gruppendiskussion vorgesehen.

Stichworte zum
Thema Migrationen

Wenn Menschen fliehen müssen



Jeden Tag müssen etwa 700 Menschen ihre Heimat verlassen. Weil Krieg herrscht. Weil die Menschenrechte verletzt werden. Weil Dürre und Überschwemmungen sie treffen. Weil sie von ihrem Boden nicht mehr leben können. Weil sie keine Zukunft mehr sehen.



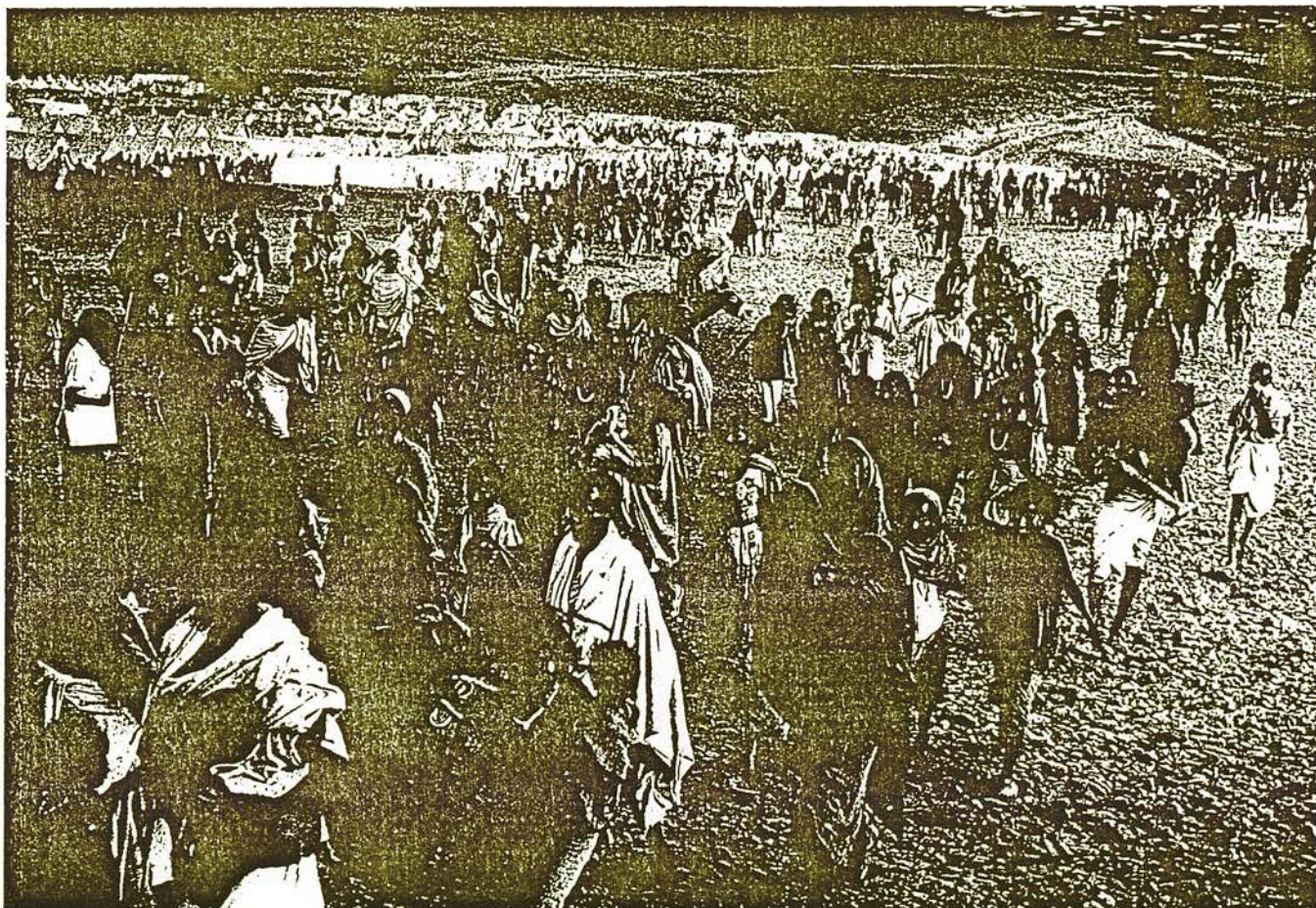
Eine Ausstellung der DEH,
Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
und humanitäre Hilfe, Bern.

Konzeption und Gestaltung:
Laurent Cocchi (Grafik),
Toni Linder (Text),
Gian Andri Mohr (Recherchen).

Unter freundlicher Mithilfe von:
Schweizerisches Rotes Kreuz,
Schweizerische Zentralstelle
für Flüchtlingshilfe, UNHCR.

Die Lage

15 ... oder 500 Millionen?



S. K. S. / Magnum

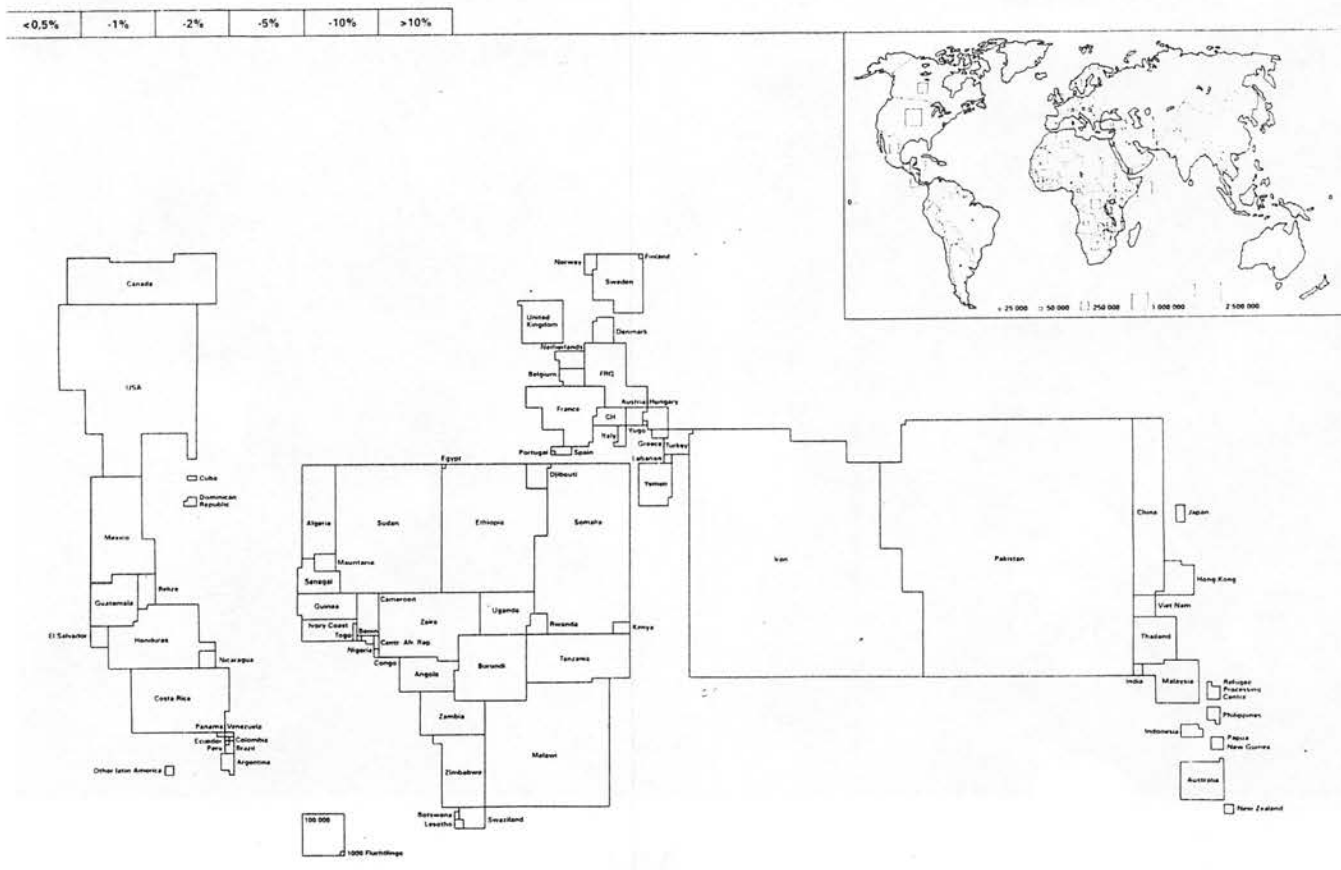
Weltweit gibt es rund 15 Millionen anerkannte Flüchtlinge gemäss UNO-Konvention. Also Menschen, die ausserhalb ihres Heimatlandes leben, weil sie befürchten müssen, wegen ihrer Rasse, ihrer Religion, ihrer Nationalität, ihrer Mitgliedschaft in einer gesellschaftlichen Gruppe oder ihrer politischen Anschauungen verfolgt zu werden.

Doch die Zahl der tatsächlichen Flüchtlinge ist mindestens doppelt so hoch. Denn viele Menschen müssen ihren regelmässigen Wohnsitz verlassen, fallen aber nicht unter den engen Begriff des anerkannten Flüchtlings.

Nimmt man auch die Umweltflüchtlinge dazu, also Menschen, die auf Grund von Dürre, Verwüstung, Überschwemmungen usw. wegziehen müssen, so kommt man auf 500 Millionen Menschen.

Die Lage

Flüchtlinge: die Gesträndeten der Fehlentwicklung



Auf dieser Flüchtlings-Karte entspricht die Grösse eines Landes der Zahl der anerkannten Flüchtlinge, welche es aufgenommen hat. Die Farbe zeigt das prozentuale Verhältnis der Flüchtlinge zur angestammten Bevölkerung.

Andreas Brotbeck vom Geographischen Institut der Universität Bern hat die Karte gezeichnet. Er stützte sich dabei auf UNHCR- und Weltbank-Zahlen.

Die Gründe

Blut, Schweiß und Tränen



Mark Edwards/Out Picture



Lorenzo Marazziti



© Vercor/epic/ANSA

Menschen werden vertrieben.

Durch Kriege, innere Konflikte und Menschenrechtsverletzungen.

Beispiel Afghanistan: der Bürgerkrieg und der Krieg gegen die sowjetischen Truppen führte dazu, dass drei Millionen nach Pakistan und zwei Millionen nach Iran flüchten mussten; etwa zwei Millionen wurden im eigenen Land vertrieben, vor allem in die Hauptstadt Kabul.

Dürre, Überschwemmungen und andere Umweltkatastrophen zwingen Millionen Menschen zur Flucht.

Beispiel Äthiopien: das Hochland ist dort fast vollständig abgeholzt worden, die Erosion enorm, der ökologische Ruin eine Tatsache geworden. Etwa fünf Millionen Menschen leben in diesem chronischen Katastrophengebiet.

Umsiedlungen unter Zwang oder unter starkem Druck sind ebenfalls nicht selten.

Beispiel Äthiopien: 1984/85 wurden rund 600 000 Menschen vom Norden in den Süden umgesiedelt.

Die Gründe

Friede, Arbeit, Freiheit



Menschen werden aber auch angezogen.

Vom Frieden und von der Freiheit in den Exilländern.

Die Aussicht auf Arbeit und höhere Löhne, die bessere medizinische Versorgung und die Bildungsmöglichkeiten locken Millionen in die Städte der Dritten Welt und in den Norden.

Mexiko-Stadt zum Beispiel ist in 15 Jahren von 0,5 auf 10 Millionen Einwohner gewachsen.

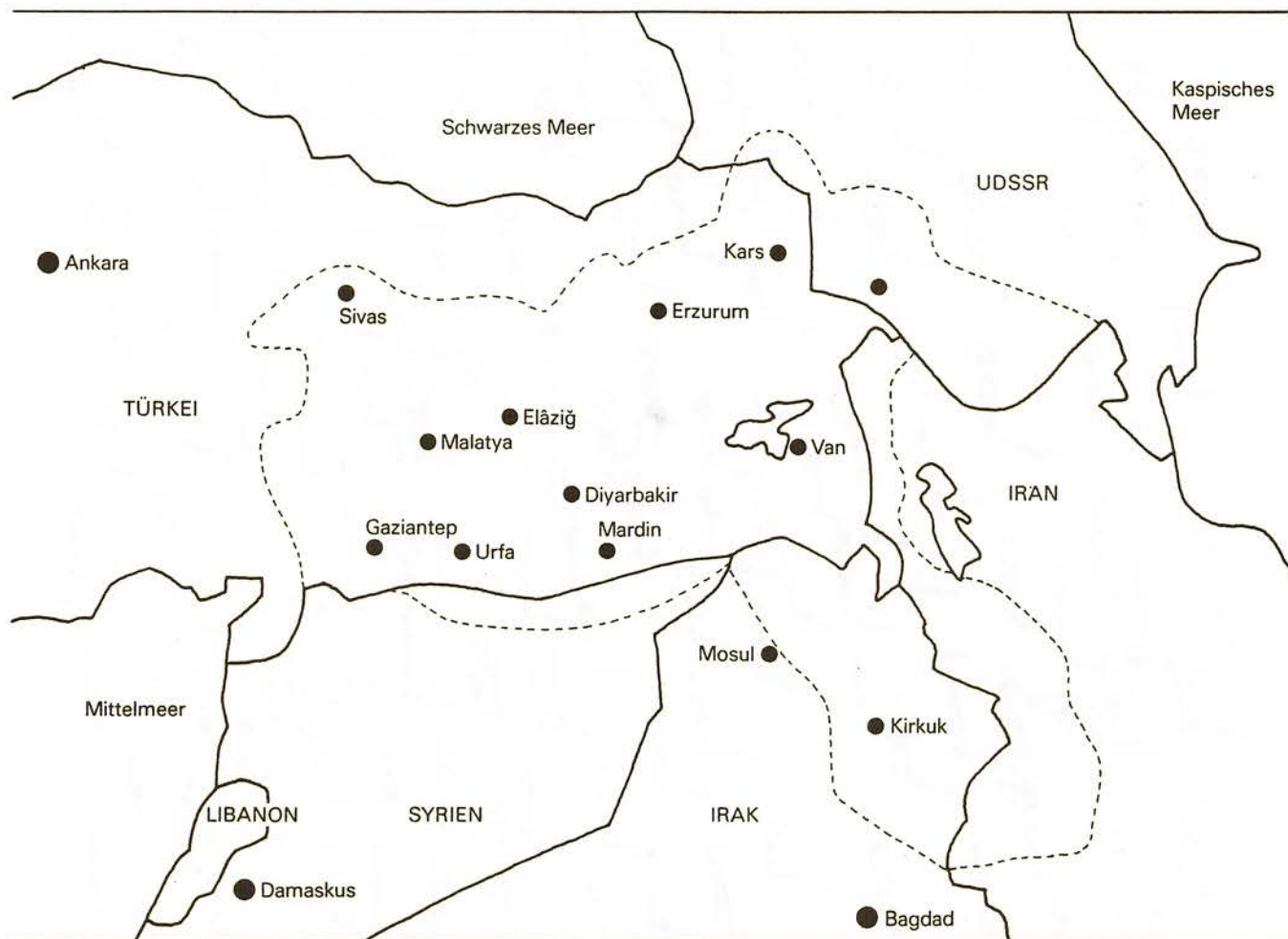
Oder: Heute leben mehr Kapverdier als Arbeitsemigranten in den Zentren der USA und Europas als in ihrer Heimat.

Umweltflüchtlinge suchen bessere Böden und sichere Anbaubedingungen.

So sind viele Sahelbauern in den regenreicheren Süden gezogen.

Die Gründe

Ein geteiltes Volk: die Kurden



Viele Landesgrenzen in der Dritten Welt wurden ohne Rücksicht auf die Kultur und die Lebensweise von einheitlichen Volksgruppen gezogen. Dies führt oft zu Spannungen, Konflikten – und Flüchtlingen.

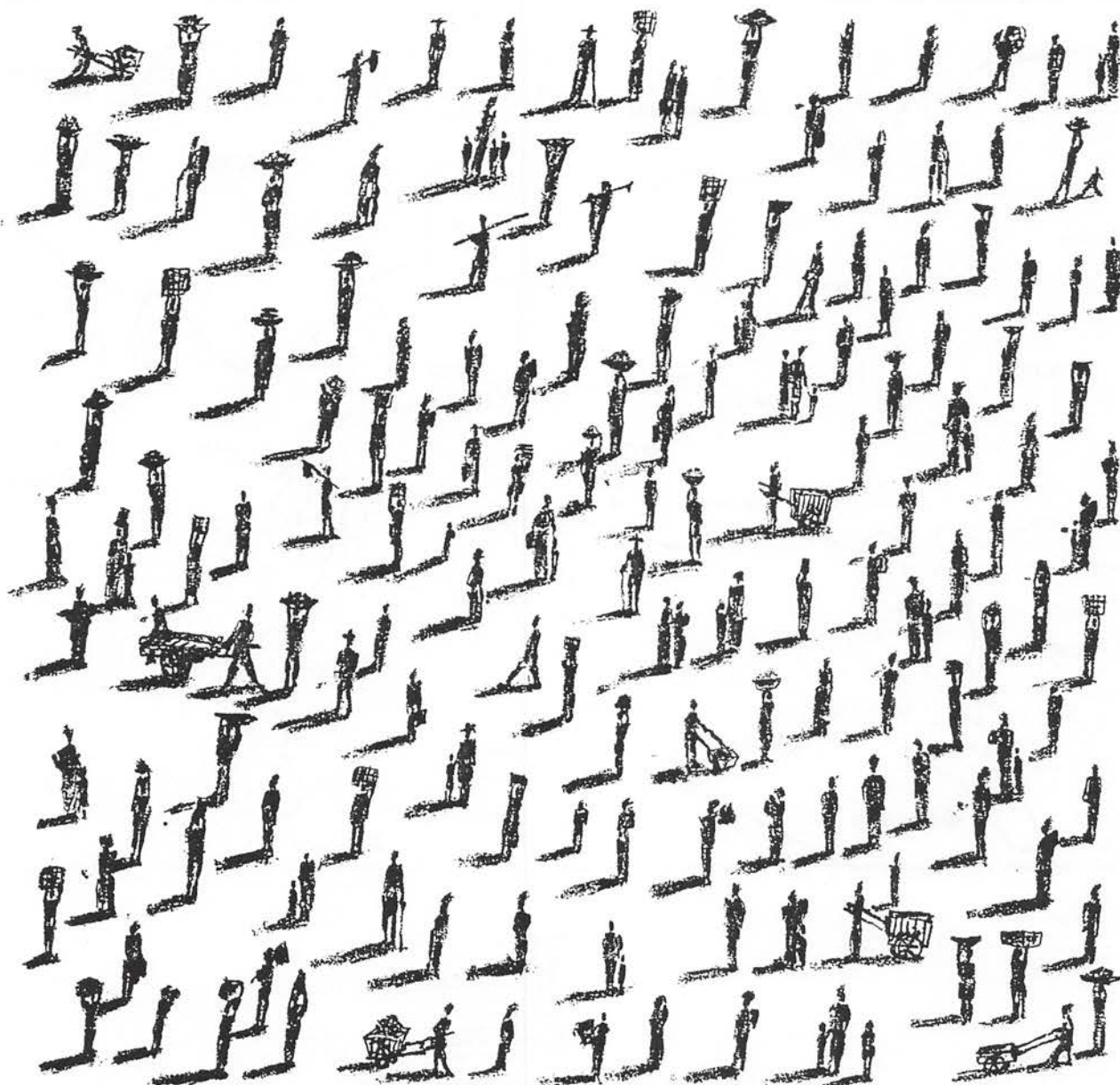
Beispiel: Die 20 Millionen Kurden sind wohl das grösste Volk ohne eigenes Land.

Nach dem ersten Weltkrieg sollte ein unabhängiges Kurdistan geschaffen werden. 1923 wurde das Gebiet jedoch auf die fünf Staaten Türkei, Iran, Irak, Syrien und UdSSR verteilt.

Nun sind die Kurden in allen Ländern eine Minderheit. Sie kämpfen um eine gewisse Autonomie und Anerkennung, bleiben aber meist Spielball der umliegenden Mächte (Golfkrieg Iran – Irak).

Die Folgen

Die Ärmsten belasten die Armen

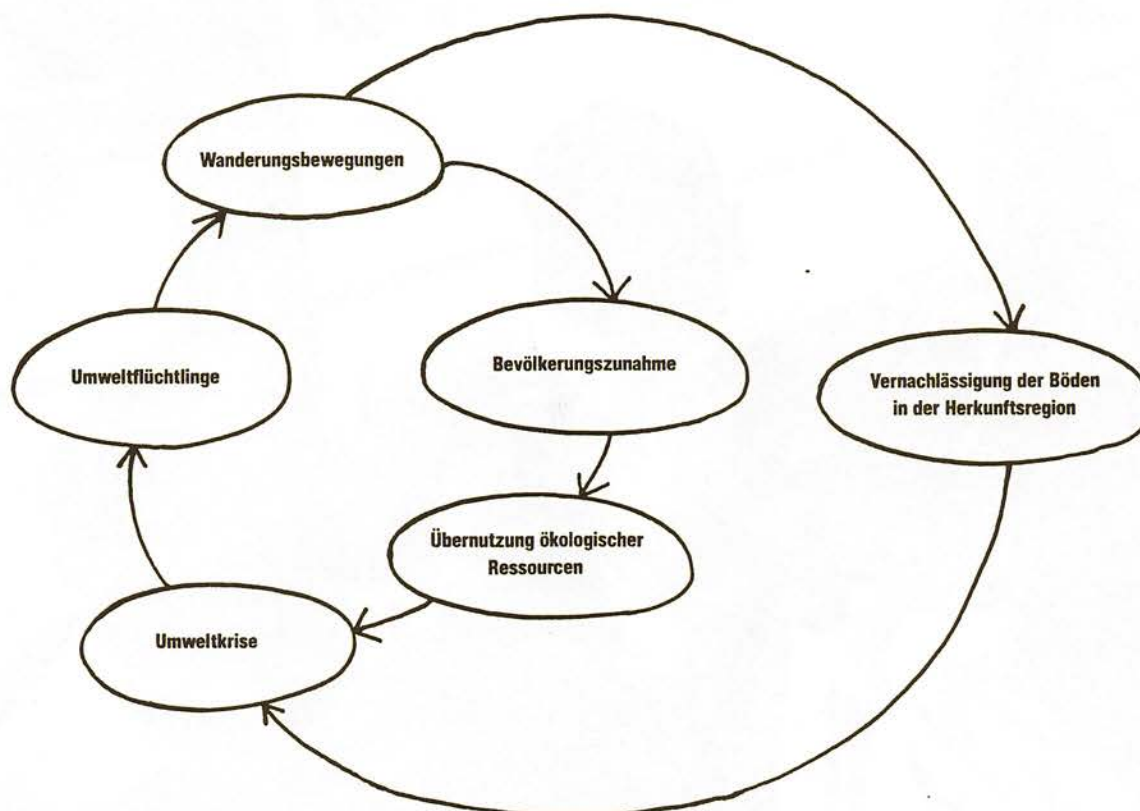


Vier von fünf anerkannten Flüchtlingen und fast alle vertriebenen Menschen leben in der Dritten Welt. Es kommt dort zu Flüchtlingsansammlungen, die wir uns nur sehr schwer vorstellen können. Die Belastung für die betroffenen Länder ist enorm.

Beispiel Malawi: In diesem kleinen und dicht besiedelten Land sind über 10 Prozent der Einwohner Flüchtlinge aus Mosambik. In den am meisten betroffenen Gebieten sind es über 50 Prozent der Bevölkerung.

Die Folgen

Die Ökokrise spitzt sich zu



Migranten können in armen Gebieten unabsichtlich ökologische Teufelskreise anheizen.

Denn die Zunahme der Bevölkerung durch Flüchtlingsströme und Wanderungsbewegungen verschärft die Übernutzung des Bodens und der natürlichen Ressourcen. Folge: noch mehr Umweltflüchtlinge.

Und zudem: Im Herkunftsgebiet bleibt der verarmte Boden zunehmend sich selbst überlassen und verwüstet mehr und mehr.

Die Folgen

Fremd ist der Fremde nur in der Fremde



Die Vergangenheit ist schmerzlich,
die Gegenwart unbefriedigend, die
Zukunft ungewiss.

Die psychischen Probleme von Flüchtlingen und Migranten sind entsprechend gross. Angstzustände, Depressionen, Schlaflosigkeit sind an der Tagesordnung.

Frauen sind meist noch isolierter als Männer. Sie sind fast in jeder Beziehung benachteiligt. In vielen Lagern leiden sie unter dauernden sexuellen Nachstellungen.

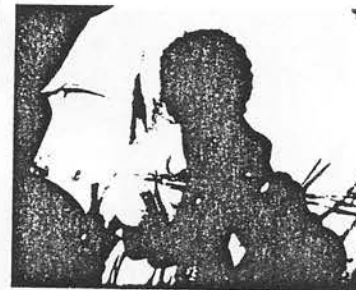
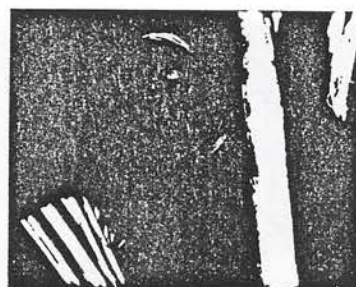
Ein Flüchtlingslager

Kassala, Sudan, Sommer 1990



Das Flüchtlingslager «Wad Sherif» liegt im Ostsudan in der Nähe der Provinzhauptstadt Kassala, etwa 15 Kilometer von der eritreischen Grenze entfernt.

Das Schweizerische Rote Kreuz betreut hier etwa 50 000 eritreische Flüchtlinge aus 13 Stammesgruppen.



Die Lage in Wad Sherifey ist im Augenblick sehr bedenklich. Die Nahrungsrationen sind ungenügend, die Inflation ist enorm, im Sudan mangelt es an Nahrung – und bislang ist der Regen ausgeblieben. Man befürchtet eine erneute Katastrophe.

Hilfe zum Überleben



Vier von fünf
Flüchtlingen sind
Frauen und Kinder.

Hilfe zum Überleben

Das Katastrophen- hilfekorps (SKH)



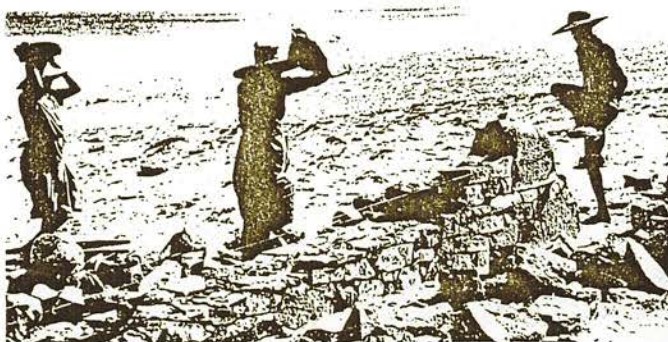
Das SKH ist der DEH angegliedert. Es hat seit seiner Gründung im Jahre 1971 in über 200 Einsätzen in der ganzen Welt Hilfe geleistet. 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten an der Berner Zentrale. Dazu kommen rund 1000 SKH-Freiwillige in der ganzen Schweiz.

Das Korps deckt verschiedenste Hilfeleistungen ab: Medizin, Bau, Übermittlung, Versorgung, Transport, Prävention, Rettung, Information.

Das SKH leitet die Rettungskette Schweiz. Sie kann innert Stunden in Katastrophengebieten Soforthilfe leisten.

Hilfe zum Überleben

Steine kann man nicht essen



Weite Gebiete der Kapverden gleichen einer Mondlandschaft. In einem guten Jahr können die Kapverder höchstens 15 bis 20 Prozent der benötigten Nahrungsmittel selbst anbauen. Meist sind es freilich unter 10 Prozent.

1909 hat der Bund 2500 Tonnen Mais als Nahrungsmittelhilfe an den Inselstaat gesandt. Die Hilfsgüter werden auf den Kapverden fast ausschliesslich verkauft. Der Erlös fliesst in einen nationalen Entwicklungsfonds. Daraus werden Entwicklungsprojekte mit hohem Anteil an Handarbeit finanziert. 15- bis 20 000 Menschen profitieren von dieser Arbeitsmöglichkeit. Sie bauen Strassen, forsten die kahlen Hänge auf und errichten Kleinstaudämme und Hangterrassen, um die Erosion zu stoppen.

Hilfe zur Selbsthilfe

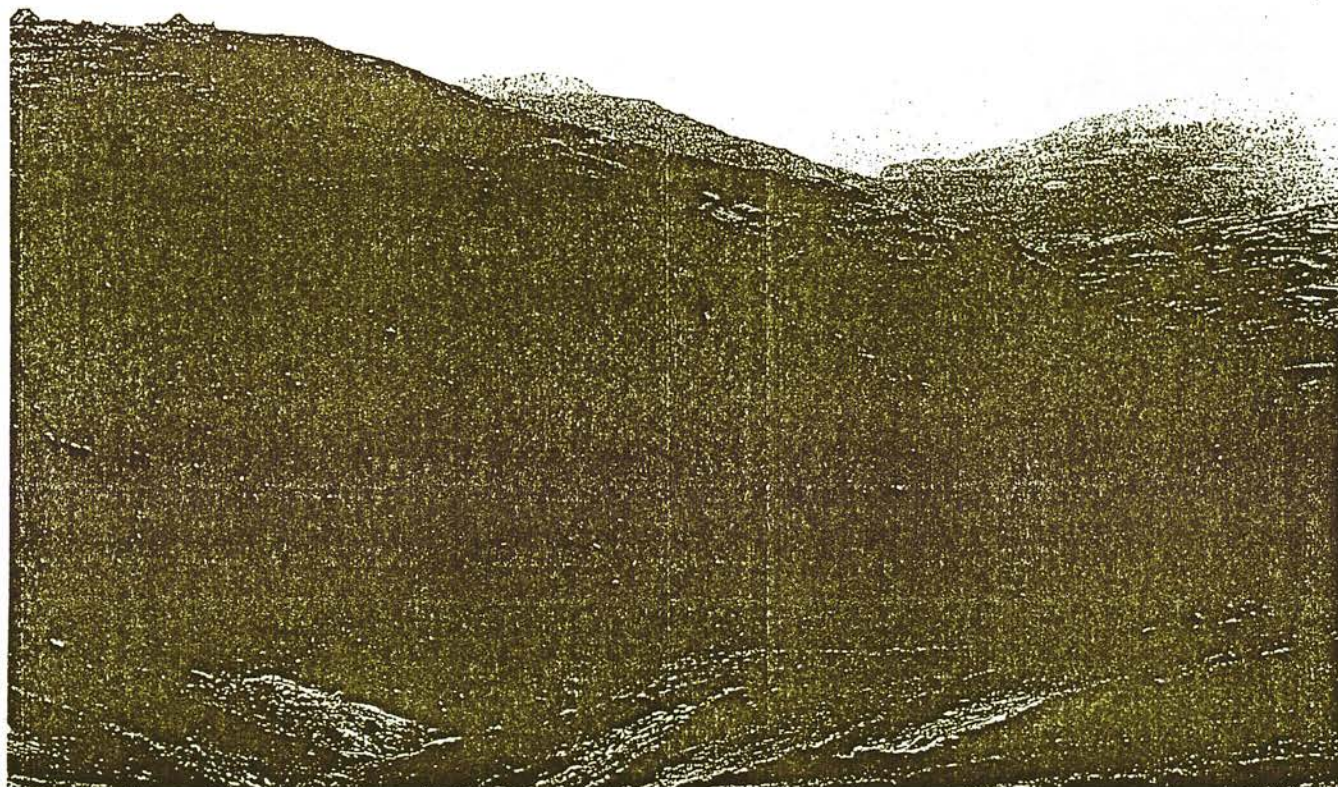


Das Leben auf dem Lande ist hart und ungewiss.

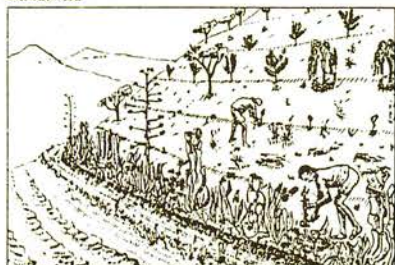
Partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit kann es attraktiver und sicherer machen. Und so die Abwanderung in andere Gegenden oder Länder verringern.

Hilfe zur Selbsthilfe

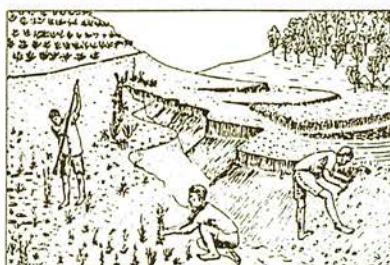
Terrassen retten Erde



Wolfgang Schmid



Die Terrassen sind ein Beispiel für die nachhaltige Nutzung der Erde. Sie helfen, die Erosion zu verhindern und die Fruchtbarkeit der Böden zu erhalten. In den Terrassen sind kleine Pflanzen, die die Erde vor dem Abwaschen durch Regen schützen, zu sehen.



Die Terrassen sind ein Beispiel für die nachhaltige Nutzung der Erde. Sie helfen, die Erosion zu verhindern und die Fruchtbarkeit der Böden zu erhalten. In den Terrassen sind kleine Pflanzen, die die Erde vor dem Abwaschen durch Regen schützen, zu sehen.



Die Terrassen sind ein Beispiel für die nachhaltige Nutzung der Erde. Sie helfen, die Erosion zu verhindern und die Fruchtbarkeit der Böden zu erhalten. In den Terrassen sind kleine Pflanzen, die die Erde vor dem Abwaschen durch Regen schützen, zu sehen.

Beispiel Erosionsschutz.

Im Hochland von Äthiopien gehen im Jahr durchschnittlich 40 Tonnen Kulturerde pro Hektar durch Wind und Regen verloren. In extremen Lagen sind es mehr als 300 Tonnen.

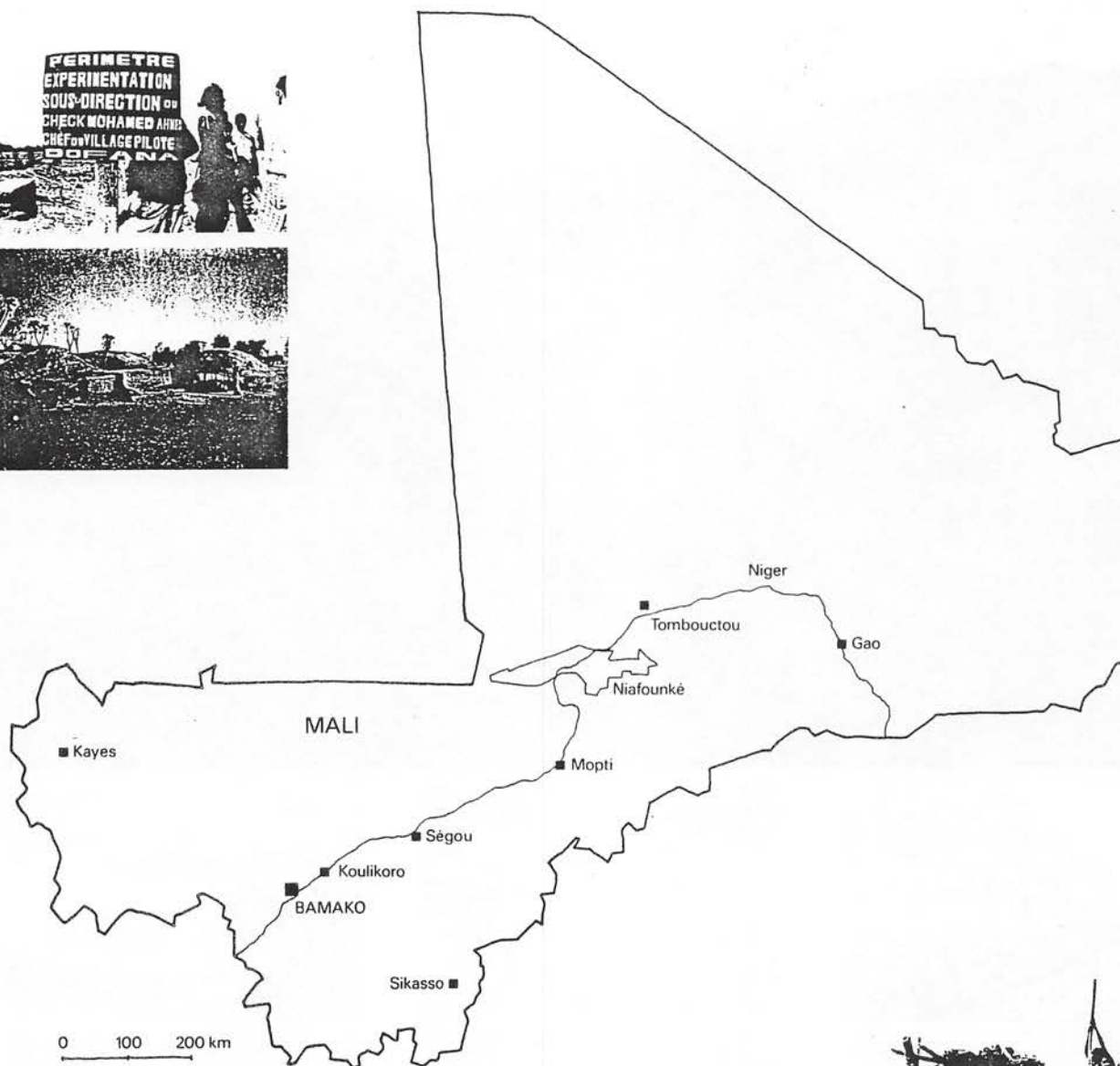
Wenn diese Entwicklung nicht gestoppt wird, werden die Hungersnöte in Äthiopien von Mal zu Mal verheerender ausfallen.

Die DEH unterstützt dort seit 1981 das «Forschungsprogramm für Bodenkonservierung». Sieben Forschungsstationen erheben Daten und entwickeln angepasste Methoden der Boden- und Wasserkonservierung.

Bisher konnte so ein Zehntel der erosionsgefährdeten Böden des Landes konserviert werden.

Hilfe zur Selbsthilfe

Wenn Nomaden sesshaft werden



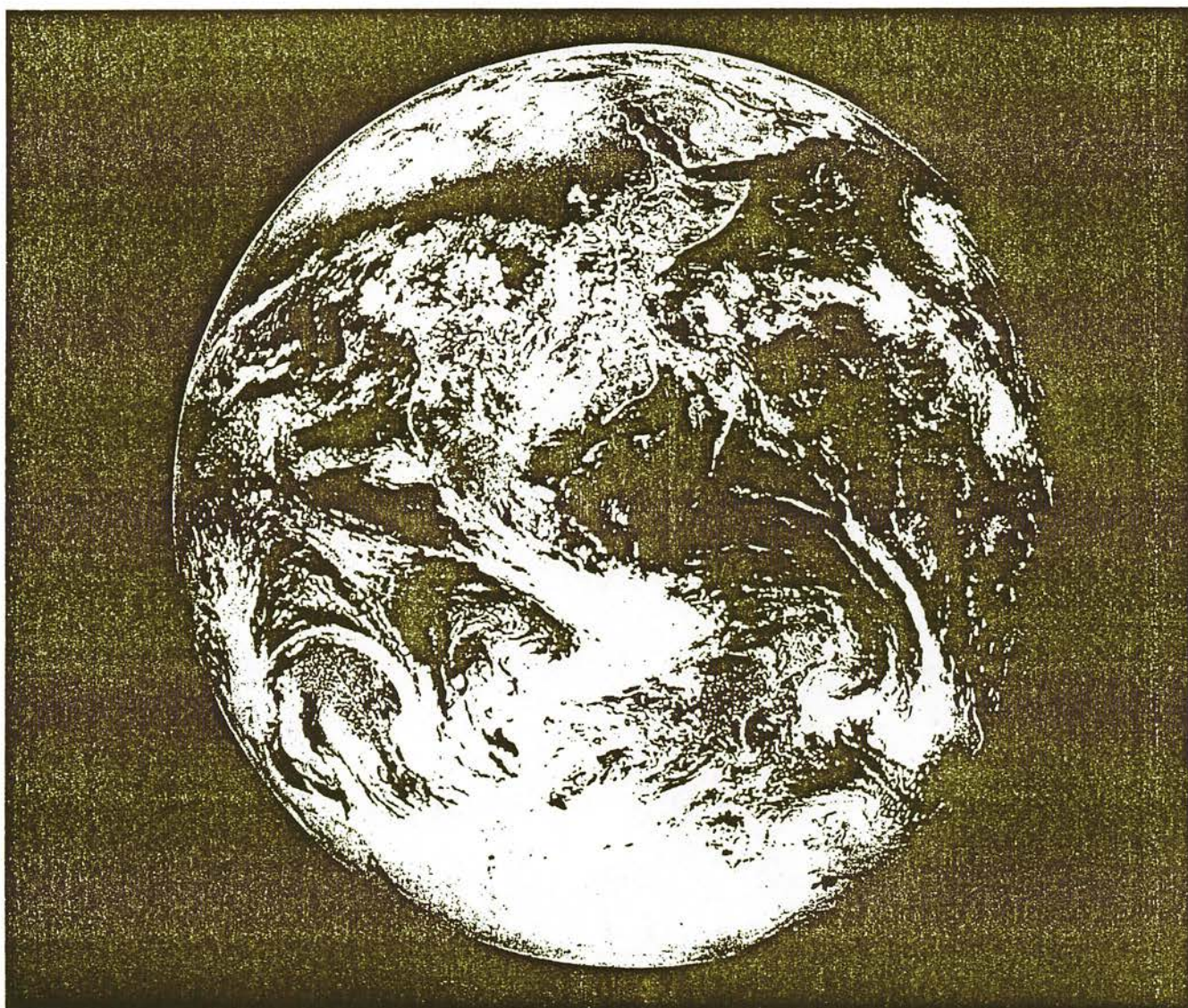
Jahrhundertlang haben die Tuareg in der Sahara und im Sahel als Nomaden gelebt. Die ökologische und ökonomische Krise zwingt sie heute mehr und mehr dazu, sesshaft zu werden und sich vom Ackerbau zu ernähren.

Die DEH hilft ihnen bei dieser schwierigen Umstellung. Beispielsweise in Niafouké, Mali. Dort unterstützt sie finanziell und durch Beratung die Eigeninitiative von Dörfern und Gruppen.

Dabei geht es vor allem um die Sicherung der Ernährung und um den Kampf gegen die Verwüstung.

Internationale Massnahmen

Internationale Lösungen für ein internationales Problem

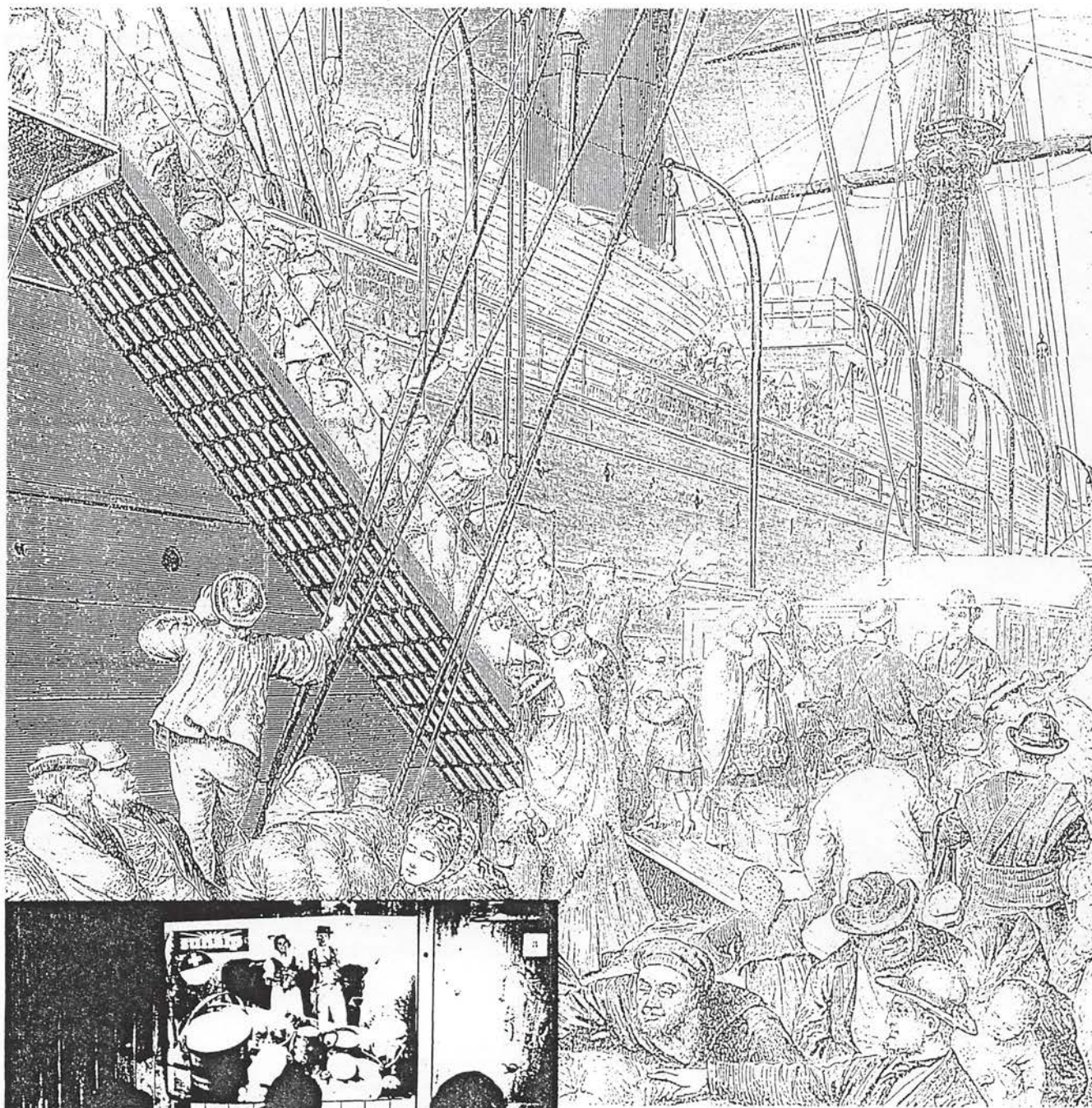


Asyrecht, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit können das Problem der Flüchtlinge und der Migrationen nur mildern. Aber nicht lösen.

Langfristig braucht es politische und wirtschaftliche Reformen in der Dritten Welt – und bei uns. Es braucht Demokratisierung, Minderheitenschutz, regionale Zusammenarbeit zur Überbrückung ethnischer Konflikte. Und es braucht ein Weltwirtschaftssystem, das fairere und stabilere Preise für Rohstoffe aus der Dritten Welt garantiert.

Schweiz

Emigranten aus der Schweiz – Emigranten in der Schweiz



Heute kommen Asylsuchende aus der Dritten Welt in die Schweiz.

Früher war es umgekehrt. Bis ins letzte Jahrhundert war die Schweiz ein Land von Arbeits-emigranten (Soldates) und gering geschätzten Auswanderern. Zehntausende emigrierten beispielsweise nach Südamerika.

Sperrfrist: 4.9.1990, 10.00 Uhr

JAHRESKONFERENZ DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

ZUM THEMA

"DIE MIGRATIONSBEWEGUNGEN IN DER DRITTEN WELT UND DIE ROLLE DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND HUMANITÄREN HILFE"

Bern, 4. September 1990

ANSPRACHE VON HERRN BUNDESRAT RENÉ FELBER,
VORSTEHER DES EIDGENÖSSISCHEN DEPARTEMENTS
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Sehr verehrte Damen und Herren

Zunächst möchte ich meine Freude darüber zum Ausdruck bringen, dass ich zusammen mit Ihnen an dieser Jahreskonferenz für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe teilnehmen darf, und ihnen für das Interesse danken, das Sie dieser bedeutenden Aufgabe unseres Landes durch Ihr Kommen entgegenbringen. Die Unterstützung, welche uns durch Ihre Anwesenheit, Ihre Ueberlegungen und Ihre Kritik zuteil wird, ist von unschätzbarem Wert. Zudem erfüllen Sie die sehr wichtige Funktion eines Bindegliedes zur Gesamtbevölkerung unseres Landes. Es ist hauptsächlich der Mobilisierung jener privaten Kreise, die Sie hier vertreten, zu verdanken, wenn die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe heute im Volk fest verankert sind.

Unsere Konferenz findet in einer Periode statt, die auf internationaler Ebene durch aussergewöhnliche politische und wirtschaftliche Umwälzungen geprägt ist. Von diesen Umwälzungen sind alle Länder betroffen - die Schweiz, ihre Nachbarn und auch die Entwicklungsländer. Vor allem die grundlegenden Veränderungen, die Europa seit einem Jahr erlebt, werden zu einer Verschiebung der Perspektiven führen. Die Länder des Südens werden glücklicherweise immer seltener Streitobjekte von Ideologien und Militärblöcken sein, und die Infragestellung der autoritären Regierungen des Ostens hat in zahlreichen Entwicklungsländern eine Signalwirkung. Der Trend geht eindeutig in Richtung von mehr Demokratie, mehr Freiheit und mehr Raum für persönliche Initiative, auch wenn diese Bewegung noch nicht auf breiter Basis erfolgt. Wir dürfen aber nicht vergessen, dass die Menschenrechte noch lange nicht überall gebührend geachtet werden.

Die positive Entwicklung in Europa wird leider von anderen

Ereignissen überschattet. Im Vordergrund steht dabei die Golfkrise, die uns vor Augen führt, wie zerbrechlich der Frieden ist und wie sehr unsere Wirtschaft - und vor allem jene der Entwicklungsländer - von der Erdölversorgung abhängt. Ausserdem erfüllt uns die weltweite Bedrohung durch die zunehmende Verschmutzung der Umwelt, mit der alle Länder konfrontiert werden, mit grosser Sorge.

Es zeigt sich also immer deutlicher, wie sehr unsere Situation, unsere Zukunft mit derjenigen anderer Länder verbunden ist. Wer den Frieden zum gemeinsamen Wohl nutzen will, muss die Sicherheit im globalen Sinne und insbesondere die politische Sicherheit neu überdenken, denn der Sicherheitsbegriff hat sich ebenso verändert wie die Bedrohungen, denen wir gegenüberstehen. So hat sich einerseits das Zentrum der potentiellen oder der aktuellen Konflikte in die Randgebiete des europäischen Kontinents oder darüber hinaus verschoben; andererseits sind heute nicht mehr nur für das Gleichgewicht von Waffen und Truppen, sondern angesichts der regionalen oder globalen Katastrophen auch für den Schutz der Umwelt neue Ansätze und Lösungen notwendig. Man kann jetzt schon davon ausgehen, dass die meisten künftigen Krisen als Tribut für Hungersnöte und Armut gezahlt werden müssen.

Darüberhinaus stellen wir fest, dass wir die wichtigsten Probleme, von denen wir direkt oder indirekt betroffen sind, nur durch verstärkte internationale Zusammenarbeit lösen können, was insbesondere auf die Beziehungen zu den Entwicklungsländern zutrifft. Zusammen mit ihnen bilden wir eine Schicksalsgemeinschaft, und in gemeinsamem Interesse müssen wir für die Probleme der Entwicklungsländer eine Lösung finden.

* * *

Die Konferenz, an der wir heute teilnehmen, steht unter einem leider brandaktuellen Thema. Zweifelsohne sind Migrationsbewe-

gungen eine natürliche Erscheinung der Existenz der Menschheit, die sich dadurch schrittweise über den ganzen Erdball ausgebreitet hat. Ebenso zweifelsfrei haben Migrationen auch ihre positive Seite, ermöglichen sie doch kreative Begegnungen zwischen verschiedenen Menschengruppen. Die Schweiz profitierte stark vom Zustrom in ihrer Heimat unterdrückter Menschen, unter denen die Hugenotten im 17. Jahrhundert die ersten waren. Man darf aber nicht vergessen, dass Migrationen auch immer mit Leid verbunden sind und üblicherweise durch unhaltbare Verhältnisse hervorgerufen werden. Heutzutage begegnen Migrationsbewegungen neuen Problemen. Die Aufnahme der unfreiwilligen Einwanderer wird häufig durch das Ausmass des Pränomens erschwert. Mit diesem Ausmass sind wir in Europa gar nicht richtig vertraut, da die Migrationsströme mehrheitlich in andere Entwicklungsländer führen. Die Anzahl der Menschen, die ihre Heimat verlassen mussten und sich noch nicht in einem anderen Land niederlassen konnten, wird auf über 15 Millionen geschätzt, und noch mehr Menschen haben innerhalb ihres Heimatlandes ihres Ursprungsgegend verlassen. Schliesslich gilt es auch zu bedenken, dass für die Aufnahme dieser Menschen nicht mehr der gleiche Raum verfügbar ist, wie wir ihn im letzten Jahrhundert vorfanden, als weite Gebiete Amerikas und Australiens noch fast unbesiedelt waren.

Demzufolge müssen vor allem die Ursachen dieser Zwangsmigrationen bekämpft und Bedingungen geschaffen werden, die es allen Menschen in allen Ländern ermöglichen, in ihrer Heimat zu bleiben oder nach einer unfreiwilligen Ausreise wieder dorthin zurückzukehren und nach ihren eigenen Sitten und Bräuchen, nach ihren eigenen Wertvorstellungen und in ihrem gewohnten sozialen Umfeld zu leben. Indem die Schweiz einen bedeutenden Beitrag zur Erreichung dieses Zieles leistet, so führt sie damit nicht nur ihr traditionelles humanitäres Engagement fort, sondern handelt auch in eigenem Interesse, da Zwangsmigrationen nicht nur für die Betroffenen mit Leid verbunden sind, sondern auch eine destabilisierende Wirkung auf die Aufnahmeländer ausüben und den Frieden bedrohen.

Heute werden Sie sich darüber Gedanken machen, welche gangbaren Wege und realistischen Möglichkeiten in diesem Bereich für unser Land bestehen.

Dabei muss meiner Ansicht nach von einer realistischen Einschätzung des Problemes und seines wahren Ausmasses ausgegangen werden. Wir müssen uns bemühen, die Ursachen der Migrationsbewegungen unvoreingenommen und differenziert zu ergründen. Wer sich der Realität stellt, muss eingestehen, dass es einerseits nicht nur im Sinne unserer Gesetzgebung echte Flüchtlinge und andererseits Wirtschaftsflüchtlinge gibt. Es sind komplexe Gründe, die zur Auswanderung treiben. Zum Beispiel können Menschenrechte verletzt oder kulturelle Rechte ethnischer Minderheiten verwehrt worden sein. Häufig fliehen Menschen vor einem Bürgerkrieg oder anderen gewaltsamen Auseinandersetzungen, die ihr Leben bedrohen.

Wir müssen uns auch der wirtschaftlichen Tragweite und des existentiellen Charakters der Probleme der armen Länder bewusst werden. Die über dreissig Jahre gemachten Erfahrungen haben uns gezeigt, welche riesige und schwierige Aufgabe die Entwicklung ist. In erster Linie ist die Entwicklung mit einem finanziellen Aufwand verbunden, der die momentan zur Verfügung stehenden Mittel übersteigt. Es hat sich ausserdem erwiesen, dass die Entwicklung durch mehrere Faktoren wie die politische und die soziale Organisation, die kulturellen Werte, die durch die Umwelt auferlegten physischen Grenzen, den Anstieg der Rohstoffpreise, die internationale Finanzordnung und die Ueberschuldung eingeschränkt wird. Wir haben versucht, im Bericht des Bundesrates von 1987 über die schweizerische Politik der Entwicklungszusammenarbeit sowie in den zu Beginn dieses Jahres veröffentlichten Botschaften zur Fortführung der Entwicklungszusammenarbeit auf alle diese Faktoren hinzuweisen.

Wir dürfen angesichts der Vielschichtigkeit und der Tragweite des Problemes jedoch nicht resignieren, sondern müssen Realismus walten lassen. In erster Linie gilt es einzusehen, dass

wir uns nicht anmassen können, allein zu handeln, und dass es politischer oder wirtschaftlicher oder entwicklungspolitischer Massnahmen bedarf. Wir brauchen ein geeignetes konzertiertes Vorgehen auf internationaler Ebene, welches auf die wahren Ursachen und das echte Ausmass der Probleme ausgerichtet ist. In jüngster Vergangenheit haben wir gesehen, dass geduldiges und entschlossenes Handeln im Bereich der Menschenrechte zu sehr positiven Ergebnissen führen kann. Ich denke an die Bemühungen im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, des Europarates und der UNO. Häufig ist auch eine bilaterale Aktion nützlich, und wir beabsichtigen, in Zukunft auf diesem Weg zu bleiben. Hinsichtlich der Lösung der wirtschaftlichen Probleme haben die dreissig Jahre Entwicklungszusammenarbeit bestätigt, dass es sich um eine schwierige Aufgabe handelt und die Entwicklungszusammenarbeit nicht nur als solche betrieben werden darf, sondern in einen allgemeineren Rahmen gestellt werden muss, der zum Beispiel auch die Handels- und Finanzbeziehungen zu den Entwicklungsländern umschliesst.

Ich möchte Ihnen jetzt schon für Ihre Meinungen und Ratschläge danken, die Sie heute vorbringen. Sie wissen, dass die Entwicklungszusammenarbeit, wie wir es auch in unserer Botschaft dazu geschrieben haben, für unser Land von grosser Bedeutung ist. Wir werden unsere Bemühungen bestimmt weiterführen und verstärken.

Ich danke Ihnen.

Sperrfrist: 4.9.1990, 10.00 Uhr

JAHRESKONFERENZ DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

ZUM THEMA

"DIE MIGRATIONSBEWEGUNGEN IN DER DRITTEN WELT UND DIE ROLLE DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND HUMANITÄREN HILFE"

Bern, 4. September 1990

MIGRATION IN LÄNDERN DER DRITTEN WELT

Referat von Dr. Walter Schmid, Zentralsekretär der
Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe

I.

Millionen von Menschen sind es, sehr geehrte Damen und Herren, die weltweit dem Tod, der Verfolgung, der Unterdrückung zu entfliehen suchen; Zehntausende sind es, meine Damen und Herren, die an jedem Tag in allen Kontinenten ihre Heimstätten verlassen auf der Suche nach einem Ueberleben in einer unsicheren Zukunft; Millionen sind es, die - zurückgeblieben - in den von Abwanderung betroffenen Regionen mit dem Ueberleben ringen. Wer der verworrenen Spur der Entwurzelten folgt, könnte irre werden ob dieser Not, ob ihrer Aussichtslosigkeit und ob der Opfer, welche die Auswanderung als die einzige Alternative zur Selbstaufgabe den Betroffenen abfordert. Irre werden auch auf einer anderen Ebene: Beim Versuch, die Vielfalt der Erscheinungen im Zusammenhang mit Migrationen zu erfassen und logisch zu ordnen. Kaum eine Situation ist bei genauer Betrachtung vergleichbar mit einer zweiten; jede hat ihre Besonderheiten. Was hat zum Beispiel die Auswanderung von 100'000 Singhalesen und Singhalesinnen nach Irak mit der Vertreibung der Hutu aus Burundi gemeinsam? Und diese mit der Abwanderung der Menschen aus dem Nordosten Brasiliens in die Slums von Sao Paolo? Kaum etwas, es sei denn, dass es sich um Migrationen in oder zwischen Ländern der südlichen Hemisphäre handelt.

Ihnen, die sich beruflich mit Entwicklungsfragen befassen und meistens in der Dritten Welt gearbeitet haben, sind Wanderungen dieser Art bestens vertraut. Sie wissen, wovon wir heute sprechen. Für die weite Öffentlichkeit aber sind Wanderungsbewegungen innerhalb der südlichen Hemisphäre nicht gegenwärtig. Das öffentliche Interesse ist in unserem Land begreiflicherweise ausschliesslich auf die Süd-Nord-Wanderung fixiert. In unseren Nachbarländern konzentriert sich inzwischen die Aufmerksamkeit fast vollständig auf die sich bedrohlich abzeichnende Wanderungsbewegung von Osten nach Westen.

Wanderungen in der Dritten Welt sind ein vergleichsweise wenig erforschtes Feld. Ganz klar konzentriert sich nicht nur das öffentliche, sondern auch das wissenschaftliche Interesse auf die Wanderungen aus den armen Ländern und den Schwellenländern in die industrialisierten Staaten des Nordens. Die Migrationsforschung hat ihren inhaltlichen und finanziellen Schwerpunkt eindeutig auf die Migrationsbewegungen von Mexiko und Zentralamerika in die USA sowie jene aus dem Mittelmeerraum nach Westeuropa und auf die Integrationsproblematik in den nördlichen Industriestaaten gelegt. Die Süd-Süd-Wanderung kommt dabei zu kurz. Es ist deshalb besonders erfreulich, dass sich diese Jahrestagung mit der Migration in den Entwicklungsländern befasst, um so ganz bewusst, wider den Zeitgeist, die Fixierung des Migrationsphänomens auf ein ausschliessliches Nord-Süd-Problem zu durchbrechen.

Mein Referat kann mehr als eine Annäherung an dieses schwierige und auch emotional besetzte Thema nicht sein. Wir alle wis-

sen, dass wir für die Entwicklungen in den armen Ländern der Dritten Welt Mitverantwortung tragen und ahnen wir nicht alle, dass wir in der jüngeren Geschichte der Migration vor allem profitiert haben, dass wir selber eine Migrationsgeschichte in unserem eigenen Land haben, die uns zwar nicht sehr präsent ist, uns gefühlsmässig aber immer noch berührt?

Mein Referat dient dem gemeinsamen Nachdenken über die millionenfachen Schicksale vertriebener Menschen und die Suche nach Antworten auf die endlose Reihe missratener Entwicklungen und verheerender Konflikte. Ich gebe offen zu, ich kann mit Blick auf die Entbehrungen in der Migration nur in den wenigsten Fällen ein sozial und ökonomisch gelungenes Phänomen erkennen. Dies gilt ganz besonders für Flucht und Wanderungsbewegungen in Entwicklungsländern. Ich bringe Migration vielmehr in Verbindung mit Ungleichheiten, Ungerechtigkeit, Verlust und Entwurzelung. Ich weiss, dass es auch eine andere Sicht der Migration gibt. Positive Erfahrungen, Chancen, das Entfliehen aus Armut und den Aufstieg. Diese Sichtweise herrscht verständlicherweise in den klassischen Einwanderungsländern vor, weil dort die nationale Identität und das gesellschaftliche Selbstverständnis von der eigenen Einwanderungsgeschichte geprägt ist. Wer sich jedoch mit der Süd-Süd-Wanderung befasst, wer nicht das Individuum und seinen möglichen Erfolg ins Zentrum stellt, sondern die Folgen der Migration für die Gemeinschaft, der hat vor allem mit den Schattenseiten der Migration zu tun.

Wir wenden uns nun in drei Teilen den verschiedenen Arten der Migration, ihren Ursachen und Folgen zu sowie möglichen Antworten.

II.

Zum Ersten: den Formen der Wanderung. In der Wissenschaft begegnen wir verschiedenen Klassifizierungen. Wanderung wird als temporär oder permanent, als erzwungene oder freiwillige, als traditionelle oder moderne, als Arbeitsmigration oder als Flucht bezeichnet. Wir wollen im folgenden versuchen, die Wanderungsbewegungen auf drei Grundtypen zu reduzieren: die traditionelle Wanderung, die Kettenwanderung und den Massensexodus.

In allen Kontinenten stossen wir auf traditionelle Wanderungsbewegungen. Migration ist keine Erfindung des zwanzigsten Jahrhunderts, sondern eine Ueberlebensstrategie des Menschen seit der Steinzeit. Er folgt dem Weidegrund für seine Tiere, den Wasservorkommen und den Pflanzplätzen. Die ökologischen Bedingungen und ihre Veränderungen sowie die Auseinandersetzung mit anderen Gruppen und Stämmen zwingen ihn zur Anpassung, und zur ständigen Suche nach neuem Lebensraum. Diese Form der traditionellen, oft zyklischen Wanderungsbewegungen ist namentlich in Afrika noch weit verbreitet. Sie erfolgt im Verband der weiteren Familie, der Sippe, der eigenen Volksgruppe. Sie ist Teil der Subsistenzwirtschaft herkömmlicher

Agrarkulturen. Sie führt nicht zur sozialen Veränderung, nicht zum Aufstieg, sie bewahrt vielmehr eine herkömmliche Lebensform.

Transhumanz, sehr kleinräumig zwar, kannte auch unser Land. Bauern, die den Jahreszeiten folgend ihre Hausstatt vom Dorf aufs Maiensäss zur Alp führten und im Herbst zu den Reben in Tieflagen. Bewusst oder unbewusst prägt diese traditionelle Form nach wie vor unsere Bilder von Wanderung nachhaltig. Bilder vom urtümlichen, archaischen, biblischen, naturverbundenen und guten Leben.

Mit Abstand die bedeutendste Wanderungsform, inzwischen von global bedrohlichem Ausmass, ist jene von der Peripherie in höher entwickelte Zentren geworden, die Wanderung, die auf ökonomische Gefälle reagiert. Sie - alle traditionellen Wandermuster sprengend - tritt uns als Landflucht entgegen, als Wanderung aus ärmeren Ländern der Dritten Welt in Schwellenländer und auch als interkontinentale Wanderung. Der Bevölkerungsdruck, der Zusammenbruch traditioneller agraren, dem Kollektiv verpflichteten Gesellschaftsstrukturen oft in Verbindung mit Gewalt zwingen zur Emigration. Diese Form der Wanderung wird gelegentlich sehr anschaulich die Kettenmigration genannt. Kettenmigration, weil einer dem anderen folgt, eine Familie nach der anderen geht, oft auf dem selben Weg, eine unablässige Kette von Auswanderern. Die Jungen, die Starken, die Männer zuerst, bis der Weg gesichert, ein Brückenkopf am neuen Ort gebildet ist, dann folgen in dieser Kette auch die Frauen, die Familien, die Ungelernten, die Schwächeren. Vom

Land in die Stadt, aus den Städten in die Megazentren der Dritten Welt: nach Lagos, nach Kairo, nach Karachi etc. und von dort, sozusagen vorsozialisiert für die interkontinentale Migration, findet ein Teil dieser Menschen den Weg zu uns.

Zahlenmässig ist die Kettenmigration mit Abstand die bedeutendste und doch in Zahlen nicht zu fassen. Allein der rapide Urbanisierungsprozess in der Dritten Welt zeigt jedoch an, dass es vermutlich Hunderte von Millionen Menschen sind, die ihren angestammten Lebensraum verlassen haben; und warum nicht eine Milliarde, die ihnen folgen könnten? Von grosser Bedeutung sind neben der Binnenmigration auch die zwischenstaatlichen Migrationsbewegungen in der Dritten Welt. Zum Beispiel von Kolumbien nach Venezuela, von Chile nach Argentinien, von Zentralamerika nach Mexiko, von Ghana nach Nigeria oder von Burma nach Thailand, um nur einige zu nennen. Bei der Binnenmigration und der zwischenstaatlichen Migration handelt es sich um das selbe Phänomen oft unterschieden nur durch die Zufälligkeit nationalstaatlicher Grenzen.

Kettenmigration aus der Armut in Gegenden, wo Arbeit zu finden ist, kann permanent oder temporär sein. Meistens ist die Auswanderung von Dauer. Allerdings gibt es auch bedeutende Migrationsbewegungen auf Zeit; zu ihnen gehörten in den letzten zwei Jahrzehnten zum Beispiel die Wanderung aus den Staaten Süd- und Südostasiens in die erdölreichen Staaten am arabischen Golf (je Hunderttausend Singhalesen, Pakistani und Inder leben z.Z. neben 1,5 Millionen Ägyptern allein im Irak) oder der Kontraktarbeiter im südlichen Afrika oder je-

ner aus Vietnam, Nordkorea und China und andere Länder der Dritten Welt. Diese Migrationsbewegungen hin und zurück liefen in politisch und rechtlich vergleichsweise klar festgelegten Bahnen ab.

Kettenmigration erscheint zunächst als eine individuelle Migration mit dem Ziel der Verbesserung der eigenen Lebenssituation durch Teilhaben an der Entwicklung. Bei genauer Betrachtung allerdings ist es wohl richtiger, sie als Familienmigration zu verstehen. Es sind vielfach die Familien, die entscheiden, wer auswandert, und die die Auswanderung ermöglichen. Migration ist eine Ueberlebensstrategie weniger des Einzelnen als vielmehr der Familie. Für die Lösungsansätze ist dies von Bedeutung. Die Kettenmigration strebt die Verbesserung der Lebenssituation, den sozialen Aufstieg an.

Die dritte typische Form der Migration ist der Massenexodus. Sie hat in den letzten beiden Jahrzehnten ganz neue Dimensionen angenommen. Ich denke an die Situation der Flüchtlinge in Indochina. An jene der afghanischen Flüchtlinge in Pakistan und Iran, an die Flüchtlinge in Sudan, Aethiopien und Somalia oder jene in Zentralamerika. An Flüchtlinge also in der Dritten Welt. Von Massenexodus sprechen wir, wenn grosse Anteile einer Bevölkerung gezwungen sind, ihre Heimat innert kurzer Zeit zu verlassen. Meistens erfolgt der Massenexodus spontan und ungeplant, ausgelöst durch eine rapide Verschlechterung der Umweltbedingungen oder durch Krieg, Bürgerkrieg und nochmals Krieg. Die Flüchtlingsstatistiken führen uns unfehlbar zu den Kriegsschauplätzen der letzten Jahrzehnte, wo die

Grossmächte im Kampf um Interessensphären in der Dritten Welt ihre Blutspuren und eben die gestrandeten Ueberlebenden hinterlassen haben. Darüberhinaus haben ethnische Konflikte, Bürgerkriege und Unterdrückung von Minderheiten ihren Anteil am Massenexodus. Massenexodus führt meistens zum Grenzübertritt in ein bitter armes Nachbarland. Er führt also nicht zum Aufstieg, sondern aus der Not in erneute Not oder allenfalls in die Abhängigkeit von Milchpulver und Weizensäcken der internationalen Gemeinschaft. Der Massenexodus ist den Europäern heute nicht mehr vertraut. Der letzte europäische Massenexodus aus dem Osten gegen Ende des Zweiten Weltkrieges war insofern mit der Situation in der Dritten Welt heute nicht vergleichbar, als die meisten Flüchtlinge im Westen in Deutschland eine neue Heimat finden konnten.

III.

In meinen weiteren Ausführungen über Ursachen und Wirkungen der Migration in Entwicklungsländern will ich mich auf einige Anmerkungen beschränken.

Migration ist im weitestens Sinne die Konsequenz eines Gefälles an Lebenschancen. Besteht zwischen zwei Ländern, zwei Regionen, zwischen Stadt und Land ein wirtschaftliches Gefälle oder ein unterschiedliches Mass an Sicherheit für Leib und Leben, so löst dieses Gefälle Migrations- und Fluchtbewegungen aus.

Grundsätzlich gelten dabei folgende Gesetzmässigkeiten:

1. Migration nimmt zu, wenn sich das Gefälle an Lebenschancen vergrössert. Da alles darauf hindeutet, dass sich das Entwicklungsgefälle zwischen den Ländern der Dritten Welt, vor allem aber auch innerhalb der einzelnen Kontinente und Länder weiter verschärfen wird, ist für die Zukunft mit einer grossen Zunahme der Migration zu rechnen.

2. Je tiefer der Lebensstandard, desto eher löst bereits ein geringes Gefälle an Lebenschancen Migration aus und je tiefer der Lebensstandard desto wahrscheinlicher findet die Migration innerhalb der südlichen Hemisphäre statt. Die weltweite Zunahme der Armut wird also vor allem die Migration in den Entwicklungsländern verstärken.

3. Entwicklungsgefälle, Bevölkerungsexplosion, Gewalt und Armut sind wohl Gründe für die Migration; damit sie jedoch effektiv stattfindet, braucht es zusätzlich Kontakte, Informationen, Verkehrswege, Kenntnisse über Lebensverhältnisse in anderen Zonen. Auch innerhalb der Dritten Welt gibt es diese immer mehr. Verschiedene Studien zeigen auf, dass Erschliessungen, neue Strassen und Verkehrswege neue Migrationsbewegungen nach sich gezogen haben. So zum Beispiel die Puente de la amistad über den Parana-Fluss, die Brasilien und Paraguay verbindet. Die zivilisatorische Durchdringung der Entwicklungsländer wird die Migration weiter fördern.

Meine Damen und Herren, ist die Zunahme der Migration überhaupt ein Problem? Schafft sie nicht - wie die Oekonomen sagen - einen natürlichen Ausgleich zwischen Gefällen, zwischen Angeboten und Nachfrage? Können wir uns nicht einfach die Ueberzeugung der internationalen Organisation für Migration zu eigen machen, wonach 'the migrants potential contribution to his new home country in the long term is highly positive, and far outweighs the difficulties which may be encountered along the way'? Können wir in der Migration nicht eine Chance für Herkunfts- und Aufnahmeländer sehen, gemeinsam von der Arbeitsteilung und der Mobilität der Arbeitskräfte zu profitieren?

Aus eigener Erfahrung wissen wir, dass Migration für ein Aufnahmeland grossen Gewinn bedeuten kann. Im 17. Jahrhundert haben die von Bundesrat Felber bereits erwähnten hugenottischen Flüchtlinge aus Frankreich die schweizerische Wirtschaft massgeblich gefördert, und unseren Lebensstandard in der Schweiz hätten wir ohne Migration aus Südeuropa nicht erreichen und halten können. Ist die Zuwanderung junger, initiativer und arbeitswilliger Menschen nicht auch für Länder und Regionen der Dritten Welt ein Gewinn? Kommt den Herkunftsländern ein Abbau der Arbeitslosigkeit und des Bevölkerungsdrucks nicht gelegen? Sind die Lohnüberweisungen der Auswanderer nicht eine wichtige Einnahmequelle für Entwicklungsländer?

Wissenschaftliche Untersuchungen über das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Migration befassen sich meistens nur mit Teil-

aspekten. Sie beschäftigen sich mehrheitlich mit dem Nutzen der Einwanderung für die Industriestaaten, berichten wenig über die wirtschaftlichen Folgen für die Emigrationsländer und fast nichts über die langfristigen ökologischen, psychosozialen und demographischen Auswirkungen der Migration für die Entwicklungsländer.

Soviel steht immerhin fest: Migration vermag bestehende Gefälle nicht auszugleichen, sondern sie verstärkt die Gefälle durch ungleiche Entwicklung. Zudem deutet vieles darauf hin, dass die Entwicklungsländer die überwiegenden Lasten der Migration zu tragen haben und zwar unabhängig davon, ob es sich um Herkunftsländer oder Aufnahmestaaten handelt. Für Aufnahmestländer bringen die Kettenmigration und vor allem der Massenexodus zumeist ein rasantes Bevölkerungswachstum mit den bekannten Folgen: Belastung der sozialen Institutionen, Mangel an allem und jedem, Arbeitslosigkeit, Schattenwirtschaft, Wachstum der Städte mit den entsprechenden ökologischen Folgen und politischer Instabilität.

Die Herkunftsländer andererseits können durch die Migration den eigenen Bevölkerungsdruck und die Arbeitslosigkeit etwas abbauen; sie gewinnen durch Lohnüberweisungen auch Devisen. Doch auch für sie sind die negativen Auswirkungen beachtlich: Volkswirtschaften, die ihre Devisen zu einem guten Teil aus Lohnüberweisungen aus dem westlichen Ausland beziehen, sind äusserst anfällig und kaum entwicklungsfähig. Als Beispiel mag Vietnam gelten, wo ein Bezug zu einem Angehörigen im Ausland schon fast zur Ueberlebensfrage geworden ist. Das Geld

der Angehörigen wird selten einfach verjubelt, aber es wird in Häuser, Fahrzeuge, dauerhafte private Konsumgüter investiert, nicht aber in ein Gewerbe, in ein Unternehmen, nicht zur Schaffung von Arbeitsplätzen. In solchen "post office economies", die ihre Einkünfte vor allem aus Postüberweisungen erhalten, verschaffen nicht Arbeit und Leistung sozialen Status, sondern die verwandschaftlichen Beziehungen im Ausland. Dies wiederum ist ein ständiger Anreiz für die Auswanderung.

Auswanderungsländer verlieren durch die Migration im weiteren ihre ausgebildeten, jungen Menschen. Man nennt diese Abwanderung bekanntlich Brain-drain. Wenn kürzlich 500 Krankenschwestern aus Sri Lanka für amerikanische Spitäler abgeworben wurden, kann man sich ausdenken, welche Wirkung dies für das Gesundheitswesen der Teeinsel hat. Die Abwanderung der jungen ausgebildeten Menschen schwächt die zurückgelassene Gemeinschaft und verstärkt eine konservative Mentalität. Ein Wandel im wirtschaftlichen, sozialen und politischen Leben ist ohne sie nicht möglich.

Die westlichen und vor allem die amerikanische Resettlement- und Einwanderungsprogramme haben seit jeher den Brain-drain unterstützt und den Ausgebildeten Wege in die industrialisierten Staaten geöffnet. Ein krasses Beispiel war lange Jahre die amerikanische Einwanderungspraxis, welche jenen äthiopischen Studenten die Aufnahme zusicherte, die sich nach Abschluss ihres Studiums an einer sowjetischen Hochschule auf dem Heimweg für die USA entschieden. Eeritraern in den

Flüchtlingslagern Sudans wurden eine entsprechende Chance nur eingeräumt, wenn es sich um qualifizierte Kader handelte.

Die Entwicklungsländer tragen am Weltflüchtlings- und Weltmigrationsproblem die grösste Last. Sie ziehen aus der Migration auch den geringsten Nutzen. Die weltweite Migration fördert nämlich eine ungute soziale Stratifizierung: Die Oberschicht oder die gebildete Mittelschicht wandert in die nördliche Hemisphäre ab, die Armen bleiben im Süden. Nehmen Sie als Beispiel Sri Lanka, wo Kettenmigration und Massenflicht sich in den letzten Jahren überlagert haben: Die angehörigen höherer Kasten mit einer abgeschlossenen Ausbildung finden Sie heute hier in Bern, in Westeuropa oder Amerika; die Armen versuchen dem Bürgerkrieg nach Südindien auszuweichen und jenen, die gar nichts haben, bleibt nur das Schicksal der displaced persons im eigenen Land.

IV.

Im letzten Teil meiner Ausführungen komme ich auf Lösungsansätze zu sprechen. Zunächst ist Migration ein Faktum, eine Konsequenz bestehender Verhältnisse. Eine Lösung des Migrationsproblems als solches gibt es nicht. Dies gilt es mit aller Deutlichkeit festzuhalten: Migration ist ein Symptom. Jede Lösung muss daher bei den Ursachen der Migration ansetzen, also bei der ungleichen Verteilung der Ressourcen auch inner-

halb der Dritten Welt, bei den Menschenrechtsverletzungen, bei Kriegen und Bürgerkriegen.

Von Ursachenbekämpfung in der Flüchtlings- und Migrationsfrage wurde bereits das ganze letzte Jahrzehnt geredet. Abgesehen von vereinzelt gelungenen Vorhaben wurde allerdings noch herzlich wenig in dieser Richtung getan. Weder die humanitäre Hilfe noch die internationale Flüchtlingspolitik haben eine konsequente Ausrichtung auf die Ursachenbekämpfung erfahren. Ganz offensichtlich wurde die Migrationsfrage bisher noch zuwenig ernstgenommen. An Lösungen arbeiten heisst für mich daher vorab, der Migrationsfrage einen höheren politischen Stellenwert beimessen. Vor kurzem hat der neue Hochkommissar für Flüchtlinge darauf hingewiesen, dass die Migrationsfrage zunehmend sicherheitspolitische Züge annehmen könnte. Ein Sicherheitsproblem könnte sie in der Tat werden angesichts der enormen Wanderungspotentiale, die es heute gibt. Eine Friedensordnung von morgen könnte bald einmal weniger von der Anzahl Raketen als von Lösungen für die Migrationsfrage abhängen.

Migrations- und Fluchtbewegungen sind so zahlreich wie verschiedenartig. Unterschiedlich müssen auch die Lösungsansätze sein etwa für die Kettenmigration und den Massenexodus. Die Kettenmigration kann nur gebremst werden, wenn das Gefälle innerhalb der Entwicklungsländer und zwischen diesen und den reichen Ländern verringert werden kann. Alle Anstrengungen müssten auf eine konsequente Förderung ländlicher und strukturschwacher Regionen in den Entwicklungsländern ausgerichtet

werden. Dabei soll nicht generell die Landwirtschaft gefördert werden, sondern die armen Bauern in den Landregionen. Es sollen auch ebenso nicht einfach die Bauern unterstützt werden, auch Gewerbetreibende, Kleinunternehmer sowie Schulen, Spitäler und andere soziale Dienstleistungen. In dieser Richtung weist auch der neueste Entwicklungsbericht über die Armut, der in der Bereitstellung grundlegender sozialer Dienstleistungen ein wesentliches Element der Armutsbekämpfung sieht. Ohne minimale Lebenschancen in ländlichen Regionen wird die Abwanderung in die Städte, die Menschen ohnehin schon anziehen wie Licht die Mücken, nicht zu bremsen sein.

Wie ist eigentlich unser Land mit dem Problem der Kettenmigration, der Landflucht und der Abwanderung fertig geworden? Auch in unserem Land hatte die Kapitalisierung der Landwirtschaft und das Bevölkerungswachstum im neunzehnten Jahrhundert viele Arbeitskräfte freigesetzt. Gleichzeitig vermochten die sich in jener Zeit entwickelnden Industrien in den Städten und auch in den kleinen Städten viele Arbeiter aufzunehmen und ihnen eine neue Lebenschance zu eröffnen. Dies allein hätte allerdings nicht genügt, die Abwanderung wirksam zu bremsen. Förderungsmassnahmen für Randregionen und Berggebiete kamen dazu. Eine konsequente Abschirmung der Landwirtschaft vom Weltmarkt, Subventionen in Milliardenhöhe und die Entwicklung des Tourismus vermochten erst in jüngster Zeit die Entvölkerung der Berggebiete aufzuhalten. Ob dies auch ein Weg für Entwicklungsländer sein könnte, vermag ich nicht zu entscheiden, sicher aber hätte die Schweiz ihre Massnahmen

nicht durchführen können, wenn sie den Auflagen der internationalen Finanzinstitute hätte nachkommen müssen.

Flüchtlinge sind Gestrandete von Fehlentwicklungen. Das gilt zum überwiegenden Teil auch für die Migranten in der Dritten Welt. Mit unserer Arbeit wollen wir diesen Fehlentwicklungen entgentreten. Unsere ganze Arbeit ist in einem gewissen Sinne Bekämpfung der Migrationsursachen. Wir wissen gleichzeitig, wie schwierig das ist. Kürzlich meinte ein Spitzenbeamter zum Vorschlag, die Entwicklungszusammenarbeit zu verstärken: "Hören sie mir doch auf damit, dass alles nützt ja sowie so nichts". Wir können mit Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe diese Fehlentwicklungen nicht beheben, sowenig wie sich Menschenrechtsverletzungen durch eine grosszügige Asylpraxis verhindern lassen. Zuviele andere Kräfte laufen unseren Anstrengungen zuwider. Wohl aber können wir Zeichen setzen für Solidarität und eine gerechtere Ordnung. Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe können mit ihren Programmen keine Migrationsbewegungen stoppen oder umdrehen, aber es kann ein Informationsauftrag wahrgenommen werden gegenüber der eigenen Öffentlichkeit. Gerade in der Migrationsfrage liessen sich die Schattenseiten des Nord-Süd-Gefälles auch für unsere eigene Bevölkerung einmal deutlich aufzeigen. Dies kann langfristig zu Bewusstseinsänderungen führen. So gesehen finde ich es richtig, wenn auch einmal in Abweichung zu bestehenden Prioritäten Projekte in der Türkei realisiert würden, um an einem Beispiel für unsere Bevölkerung aufzuzeigen, dass uns die Migrationsproblematik im Süden etwas angeht.

Immer wieder wird uns entgegengehalten, die Schweiz sei nur ein kleines Land und könne in solchen globalen Fragen wenig allein ausrichten. Ich kann die alte Leier nicht mehr hören. Natürlich ist es wahr, dass wir in vielen Dingen als kleines Land kaum Wirkung erzielen können, aber dies gilt ja schliesslich für unser ganzes Tun. Wichtig ist, dass unser Land bereit ist, Zeichen zu setzen, beispielsweise durch einen Schuldenerlass oder bestimmte Auflagen an die Wirtschaft, denn wenn wir die skandalöse Armut im Süden und wohl bald auch einmal im Osten einfach achselzuckend hinnehmen, dann verliert unsere Politik jede ethische Dimension. Dies wäre für unsere nationale Identität wohl eine grössere Gefahr als ein paar tausend Tamilen.

Anders als für die Kettenmigration, die nur durch eine wirtschaftliche Entwicklung benachteiligter Länder und Regionen gebremst werden kann, sehen Lösungen im Fall des Massenexodus aus. Hier muss die Losung heissen: politische Konfliktlösung und Integration bzw. Reintegration. Die internationale Gemeinschaft muss abkommen von ihrer bisherigen Politik und wohl auch von Aspekten ihrer bisherigen humanitären Hilfe, die das Gegenteil bewirkt, nämlich die dauerhafte Desintegration von Flüchtlingsbevölkerungen. Flüchtlinge wurden und werden immer noch in zahlreichen Konflikten als politische Waffe missbraucht. Ihnen wird vielfach eine lokale Eingliederung verwehrt und die Rückkehr erst für die Zeit nach einer erfolgreichen umfassenden Konfliktregelung in Aussicht gestellt. In der Zwischenzeit werden dann Millionen von Menschen dank humanitärer Hilfe am Leben erhalten. Gerade diese Hilfe ist aber

problematisch. Sie schafft in einer bitterarmen Umgebung eine begünstigte Gruppe, für deren Schicksal nun nicht mehr regional Verantwortung übernommen wird, für deren Zukunft keine lokalen Lösungen mehr gesucht werden, sondern wo alle nur noch auf internationale Hilfe und Lösungen warten. Dies fördert oft Abhängigkeiten, Anspruchshaltungen und vergrössert das Gefälle, was wiederum Migration zur Folge haben kann. Was ist von Flüchtlingen in Lagern zu halten, die sich weigern, ihre eigenen Latrinen zu bauen, weil dies Sache der internationalen Gemeinschaft sei? Was ist von Ländern zu halten, die am Fortbestand einer Flüchtlingssituation interessiert sind, weil die internationale Hilfe die einzige verlässliche Einnahmequelle für sie darstellt? Die Mehlsäcke haben inzwischen endgültig ihre Unschuld verloren. Humanitäre Hilfe muss meines Erachtens daher konsequent dem Ziel der lokalen Integration oder der Reintegration im Heimatland verpflichtet sein. Sie muss ebenso konsequent über lokale Partner geleistet werden. Hilfe an Aufnahmestaaten ist nicht zu gewähren, damit diese Flüchtlinge irgendwie am Leben erhalten, sondern damit diese ihnen eine Lebenschance eröffnen. Nicht die Aufrechterhaltung eines Zustandes sollte Gegenstand der humanitären Hilfe sein, sondern die Unterstützung armer Länder, damit diese eine Lösung für die Probleme finden. Zu oft hat die internationale Gemeinschaft mit ihrer Hilfe Flüchtlingsschicksale perpetuiert. Für keine Gruppe wurden zum Beispiel mehr Mittel ausgegeben als für die palästinensischen Flüchtlinge und trotzdem sind wir heute nicht weiter als vor vierzig Jahren.

Das Beispiel Namibias im letzten Jahr hat andererseits gezeigt, dass politische Lösungen die richtige Antwort auf den Massenexodus sind. Mit einer aktiven und innovativen Friedenspolitik könnte gerade unser Land heute einen Beitrag leisten, um Auswege aus verfestigten Situationen zu suchen. Weshalb, so frage ich mich, anerkennen wir diplomatisch eigentlich immer noch die Roten Khmer, jene Schlächter ihres eigenen Volkes, die eines der grössten Flüchtlingsdramen der Dritten Welt verursacht haben? Ist es wirklich sinnvoll, jahrelang eine Fraktion politisch mitzuunterstützen, die jeder Lösung des Flüchtlingsproblems im Wege stand? Wäre es nicht möglich gewesen, dass die Schweiz hier ein Zeichen der Vernunft und der Menschlichkeit gesetzt, sich klar von den Roten Khmer distanziert hätte und zwar noch bevor nun die USA in diesem Sommer die entsprechende Kehrtwende eingeleitet haben? Wesentlich mehr Kreativität und Energie muss in Zukunft in die Suche politischer Lösungen investiert werden.

Politische Lösungen können nur tragfähig und für die Menschen hilfreich sein, wenn sie von ideologischem Ballast befreit sind. Solange Flüchtlinge politische Waffen und ihr Schicksal eine ideologische Frage bleiben, können Lösungen, auch Teillösungen, für die Vertriebenen nicht gefunden werden. Der ideologische Ballast war in meinen Augen die Ursache für den Misserfolg der zweiten Indochinakonferenz vor einem Jahr: Die einzige erfolgversprechende Lösung hätte darin bestanden, Vietnam mit massiver Wiederaufbauhilfe unter die Arme zu greifen, die Erstaufnahmeländer zu verpflichten, politischen Verfolgten auch aus Vietnam Aufnahme zu gewähren und gleichzeitig

die Rückführung der übrigen Personen im Rahmen internationaler Programme und Garantien sicherzustellen. Stattdessen konnte man über Wiederaufbauhilfe für Vietnam nicht sprechen, weil diese für die Amerikaner ein Tabu darstellte, die Erstaufnahmeländer nicht in die Pflicht nehmen, weil diese westlichen Zusagen nicht mehr trauten und Rückkehrprogramme nicht wirksam ausgestalten, weil Vietnam jede Mitwirkung verweigerte.

Gerade die Rückkehr ins Heimatland wird in Zukunft mehr noch als heute die einzige realistische Lösung beim Massenexodus sein. Meines Erachtens bedarf das Konzept der freiwilligen Rückkehr heute einer Ueberprüfung, denn wenn die internationale Gemeinschaft nicht bald ernst macht mit einer realistischen Option der Rückkehr, werden immer mehr Entwicklungsländer geneigt sein, ihre Migrationsprobleme durch Vertreibungen zu lösen. Vor allem das Erfordernis der Freiwilligkeit bedarf der Ueberprüfung, denn da wird doch sehr oft mit gezinkten Karten gespielt. Was heisst beispielsweise Freiwilligkeit im Falle der Tamilen, die aus Südindien nach Sri Lanka zurückgeschickt wurden; was hiess es im Falle der namibischen Flüchtlinge, die vor einem Jahr aus der DDR zurückgeführt wurden? Wirkungsvoller wäre die Option der Rückkehr wohl dann, wenn statt der individuellen Freiwilligkeit des Rückkehrers international vereinbarte und überprüfbare Standards für Sicherheit und Lebensbedingungen zum Massstab genommen würden, unter denen eine Rückkehr zumutbar ist.

Meine Damen und Herren, manche Ansätze für eine internationale Migrationspolitik finden sich auch im Strategiebericht zur Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre. Wichtig wäre es zum Beispiel, dass die Einwanderungsländer aufhörten, mit ihren Einwanderungsprogrammen den Brain-drain weiterzufördern. Dann wären auch keine teuren Return of talents-Programme mehr nötig, die seit Jahren von der internationalen Organisation für Migration angeboten werden. Den Ausgebildeten eine Chance im Herkunftsland zu eröffnen und dies auch mit internationaler Hilfe, wäre viel sinnvoller.

Die Migration in den Entwicklungsländern stellt diese und uns alle vor Probleme, die wir mit den traditionellen Instrumenten nicht mehr lösen können. Was uns heute aber fehlt, ist ein Ort, wo die Staaten neue Konzepte entwickeln und diskutieren werden können. Das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge hat diese Aufgabe nach dem Krieg wahrgenommen und die Grundlagen für das spätere Handeln der Völkergemeinschaft gelegt. Heute mäkeln die Staaten, die Schweiz macht da keine Ausnahme, am Mandat der UNO-Organisation herum und stürzen sie in ihre grösste Finanzkrise, ohne jedoch klare Erwartungen für die Zukunft zu äussern. Zweifellos müsste das UNO-Hochkommissariat die Grundsätze seiner Arbeit neu festlegen, viel weitergehend als heute dezentralisiert werden und vermehrt mit lokalen Partnern zusammenarbeiten. Doch es kann dies nur tun, wenn die Mitgliedstaaten klar zur Organisation stehen und sie nicht absichtlich oder fahrlässig ausbluten lassen, wie dies heute geschieht.

Nichts hindert uns daran, schon heute unsere Hausaufgaben anzupacken. Die öffentliche Diskussion um Migrations- und Entwicklungsfragen hat nämlich auch in unserem Land zunehmend den Charakter einer babylonischen Verwirrung. Mindestens drei argumentative Ebenen begegnen sich und lassen uns aneinander vorbeireden. Es gibt einmal die Stimme der Wirtschaft. Sie spricht von Industrialisierung, von Investitionen, vom Wachstum, von Nutzung, von Ressourcen, von Cashcrops, von Kreditwürdigkeit, von Weltmarkt, vom Freisetzen von Energien, von Freiheit, von regulativen Kräften des Marktes, die nötig seien, um den künftigen Bedarf zu decken. Ihr Ziel ist die Entwicklung und Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Dies ist die Stimme der Wirtschaft, der Banken, der bürgerlichen Parteien, des Bundesamts für Aussenwirtschaft und meistens auch des Bundesrates. Sie gibt Antwort darauf, wie die Produktion von Gütern und Dienstleistungen optimal gesteigert werden kann, bleibt jedoch die Antwort schuldig, wie die fortwährende Konzentration des Reichtums durchbrochen und eine gerechte Verteilung erreicht werden kann. Schon gar keine Perspektive eröffnet diese Sicht für die ökologischen Fragen unserer Zeit.

Es gibt daneben eine entwicklungspolitische Argumentation. Sie spricht von Fehlentwicklungen, von Investitionen, von der Öffnung der Märkte, von Entschuldung, von Umverteilung, von angepasster Technologie, vom Schutz der Landwirtschaft und der gerechteren Zuteilung der Ressourcen. Es ist dies die Argumentation der Hilfswerke, der internationalen Organisationen, der DEH, der Sozialdemokraten und der Kirchen. Sie geben Antwort auf die Frage nach der gerechteren Verteilung.

Seit einiger Zeit gibt es nun noch die ökologische Stimme, welche von der Schonung der Ressourcen spricht, von Nullwachstum, vom Verzicht, vom Verteilen, vom Ausgleich und den Gleichgewichten. Diese Sicht ist besonders im Zusammenhang mit der Migration unangenehm, denn sie zeigt, dass unser westlicher Lebensstil, der für unseren Planeten eine Provokation ist, nie zum Massstab eines künftigen ausgeglicheneren Lebensstandards genommen werden kann. Die ökologische Sicht zeigt eindrücklich auf, welche Grenzen der Entwicklung gesamthaft gesetzt sein werden, bleibt aber die Auskunft schuldig, wie denn eine wachsende Weltbevölkerung ihren Bedarf an Konsumgütern und Energie in Zukunft decken kann und wie das Teilen vor sich gehen soll.

In der öffentlichen Diskussion tendieren wir dazu, die Unterschiede dieser Sichtweisen gar nicht erst deutlich zu machen und die Widersprüche, die sich daraus ergeben, unter den Teppich zu kehren, als wären die verschiedenen Zielsetzungen so ohne weiteres miteinander vereinbar. Nicht die Suche nach einem Kompromiss divergierender Interessen prägt heute den Dialog, sondern das Streben nach Harmonie auch dort, wo sich doch die Zielsetzungen beim besten Willen nicht in Einklang bringen lassen.

Das neue Leitbild zu den Nord-Süd-Beziehungen unseres Landes, das in der nächsten Zukunft entworfen werden soll, dürfte in dieser Hinsicht zu einem Testfall für intellektuelle Redlichkeit werden. Ich hoffe überdies, dass in diesem Leitbild auch von der Migration die Rede sein wird und zwar nicht nur als

asylpolitisches Problem für unser Land. Die Migration in den Entwicklungsländern kündigt heute mit aller Deutlichkeit an, dass die Ausgestaltung der Nord-Süd-Beziehungen zu einer existenziellen Frage auch für unser Land wird. Sie zeigt mit ebensolcher Deutlichkeit, dass entwicklungspolitische Grundsätze nicht einfach das Anliegen einiger Hundert Getreuer sind, die jährlich hier zusammenkommen, sondern zu verbindlichen Maximen unserer Beziehungen zum Süden entwickelt werden müssen und zwar sowohl unserer politischen wie auch unserer wirtschaftlichen Beziehungen.

Embargo: 4.9.1990, 10 a.m.

ANNUAL CONFERENCE OF THE SWISS DEVELOPMENT COOPERATION

ON

"MIGRATIONS IN THE THIRD WORLD AND THE ROLE OF THE
SWISS DEVELOPMENT COOPERATION AND HUMANITARIAN AID"

Berne, 4th September 1990

INVOLUNTARY MIGRATION: THE REFUGEE FACTOR IN THE SOUTH

Address by H.E. Mr. Amir Habib Jamal, Ambassador,
Permanent Representative of the United Republic of Tanzania to
the United Nations in Geneva

INVOLUNTARY MIGRATION: THE REFUGEE FACTOR IN THE SOUTH

A. Introduction

1. If taking, somewhat presumptuously a historical view of Switzerland, it would not be wholly inaccurate to say that as part of the central zone of the physical map of Europe, its evolution as a state has been a function of movements of people across frontiers. Indeed the creation of the nation-state is very much a European phenomenon. While pages of history books have been monopolised by accounts of warring groups, aggressors and defenders, it is the inevitable consequential mobility of people in the wake of such conflicts that provided the substance of society which, at a material point in time responded to the categorical imperative of forming a nation state.
2. When a refugee-like situation prevailed for a whole life time, where mobility meant two feet, or ox-carts for the plebeian and horses and horse-drawn carriages for the patrician - a scene in all its variety familiar all over the whole expanse of Europe - the concept behind the word "refugee" could only have had a very personal, individual meaning, of someone who literally knocked at the door or even just dropped at the threshold, exhausted and without physical strength.
3. And indeed in case of the Americas mass movements from Europe and forced movements from Africa under conditions of slavery were predicated on the self-chosen horizon of "open frontiers", whatever may have been the views of the native population.
4. I do not wish to go into the elements of Christianity and of Islam whose interaction contributed to the overall flux before it cast itself in the mould of a diversity of nation-states.
5. For Africa, the weakest continent in terms of capability for mobility or for physical defence, the Euro-American historical process only pre-empted the casting of the borders of nation-states, whether they were ready to see themselves as nations or to comprehend the

functions of a state and the demands on a state among a vast community of states.

6. The Second World war could be said to be a water-shed in history in this particular context of the freedom of people to form themselves as nations from within, because by then the political space had for all practical purposes been frozen along boundaries drawn by the effectiveness of the forces at play. The creation of the United Nations put a seal on this global geo-political status quo. The options of two or more states uniting to become one continues to remain the sovereign right of the states and in theory at least a state, of its own volition, may divide itself into two or more sovereign states, or may use all available constitutional co-ercion to prevent such disintegration. Whether the double standards practised in the protection of sovereignty is an element that can be justifiably mentioned in the context of the subject before us is for each of us to decide. It nevertheless remains a major moral international issue which cannot be wished away, no matter how effective the media in support of such double standards may be at this point in time.

7. If this all-too-brief and manifestly simplified presentation of the history of human interaction at the global level is seen to provide a contextual backdrop to what follows, mentioning it would have been worthwhile.

8. The end of the second world war and the creation of the United Nations justifiably gave rise to expectations of greater morality, humaneness and justice in the world that was awaiting to be evolved. And indeed due acknowledgement must be given to the creation of the United Nations High Commissioner for Refugees through a process of evolution of the European experience, and its early impact first on mobilising international assistance to developing asylum countries to

enable them to take care of their emerging refugee problem. In those early post-war days, concern for refugees engaged the minds and attention of influential policy-makers and political leadership at the highest levels.

B. The Problem

9. But the beginning of the cold war put into motion a wholly new set of priorities of use of resources human and material and over time relegated the sustaining of effective role of the UNHCR and its logical evolution to small, somewhat obscure departments of government, contending for attention with other departments caught in the web created by the waging of the cold war, among other things, through the interaction of technology and capital in support of the respective perceived interests on either side of the ideological divide.

10. Now, nearly fifty years since the end of the second world war the situation confronted by the refugees and the asylum developing countries alike, the bulk of whom are in Africa, can only be described as grim.

11. Unavoidably, the practical consequences of the progressive marginalisation of this humanitarian issue have had direct adverse effect on asylum countries, themselves in the throes of underdevelopment. Their predicament calls for clarity of understanding.

12. First, the reality and the magnitude of its awesomeness, perceived and felt mostly only by small groups of committed, sensitive dedicated persons sparing no efforts within their limited means to ameliorate an aggravating situation. At the same time the number of refugees is increasing annually, but there are not enough resources to meet their needs. Millions of lives are threatened if this trend continues. The growing gap between needs and resources is putting to

- 4 -

a test the moral and ethical values upon which the international humanitarian response to the refugee problem has been based since the end of the Second World War. The distance between an objective understanding of the factors which are leading to the relentless rise in the number of refugees on one hand, and the inadequate international response on the other is poised to increase.

13. A few simple statistics present the problem graphically. Twenty years ago the refugee population in the world was about 2.5 million. By 1980 it had risen to 8.2 million. In 1990, the number has almost doubled to 15 million. These figures represent only those refugees falling within the responsibility of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees. There are many others who are not the responsibility of UNHCR. In stark contrast to this phenomenal rise in the number of refugees, the increase in resources has fallen far short of the needs. Despite the 80 per cent increase in refugees between 1980 and 1990, UNHCR expenditure rose by only 15 per cent over the same period. In effect, on the average, UNHCR spends less than half on each refugee today than it did ten years ago this despite the unprecedented uninterrupted growth of income of the industrialised countries since the end of the war. In Africa where nearly half the world's refugees are, it means an expenditure of less than 50 cents per refugee per day.

14. This grim situation is most telling on the refugees and the countries of asylum which host them. Refugees are leading an increasingly precarious existence, less food, reduction in essential services such as education and health and above all, growing uncertainty about their continuing plight. Countries of first asylum which host more than 90 per cent of the world refugees and happen to be among the poorest in the Third World, with per capita incomes as low as 60 to 70 cents per day have had to undertake a greater burden

to protect and assist refugees obviously out of proportion to their resources and ability. This situation amounts to a crisis which undermines the very basic principles and goals which the international community sought to accomplish when it established the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in 1951, that is the protection of refugees and the search for durable solutions. The picture becomes even more poignant when we are told that for each registered refugee there is at least one displaced person struggling to seek self-identity in an apparently uncaring environment.

C. Partial Approaches, No Solutions

15. Second, the recent effort by the international community to face up to the crisis as manifested in the Office of the High Commissioner for Refugees through its Executive Committee, is a commendable administrative response. By recommending rationalisation measures, the Executive Committee is assisting the High Commissioner to be more cost-effective in administering his programme. It is the responsibility of management at best of times and the worst of times to ensure a cost-effective and efficient administration, but it leaves the question of additional resources untouched. It recommended greater burden sharing by the international community, but raised more questions than it answered on how the already over-burdened asylum countries can undertake additional burdens over and above administrative rationalisation, some of which can be implemented without additional costs.

16. Probably the most far reaching of the Executive Committee's recommendations are those related to the prioritisation of the needs of refugees in the face of the current man made crisis on the one hand and the provision of refugee aid and development to assist asylum countries impacted by refugees and the search for durable solutions through development agencies rather than UNHCR, on the other.

17. As a matter of course, prioritisation is an integral part of managing resources which at the best of times have an outside limit, available for allocating to a given order of needs. However, prioritising in a situation where resources are already minimal and the needs are on the increase, eventually means redefining the terms of reference or the mandate of the institution. The criteria of "life-saving" and "life-sustaining" as a priority, is already exclusive of a wide range of basic needs with little evidence that this open-endedness will not lead to still greater limitations. The mandate of durable solutions anchored in the Statute of the Office is virtually excluded. It does not offer the prospects of refugee self-sufficiency or safe return. What may now be presented as a temporary response to a temporary crisis, could become a norm if there is no commitment to mobilise extra resources. In this uncertain situation, a receding minimum threshold is the most likely trend.

18. The Temporary Working Group of the Executive committee was not mandated to discuss the Mandate of UNHCR, but the requirements of priority setting will have a restrictive coverage of the mandate of UNHCR as it has evolved beyond the 1951 Convention and the 1967 Protocol. This outcome was evident in the conflicting interpretations between donor countries and asylum countries of the relationship between the Statute of the UNHCR and its mandate as it has developed over the years. The Report of the Executive Committee does, however, embody a collective concern over the financial crisis of UNHCR and its adverse effect on refugees. It should serve as a sensitising document for additional political will to provide a comprehensive response to the refugee phenomenon today in all its manifestations.

19. The restrictive interpretation of a refugee and the competence of UNHCR has already surfaced in other fora. According to the definition of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, it refers to victims of

persecution for reasons of race, religion, nationality or political opinion. From the 1960's, States have accepted a broader category both for purposes of protection and assistance to include persons in refugee-like situations, outside their country of origin and in need of international assistance. This includes those fleeing wars or civil strife whose lives and liberty is in danger in their own countries. The competence of UNHCR with respect to this broader category has been endorsed in a series of General Assembly and ECOSOC resolutions.

20. Although the international community adopted these resolutions by consensus, there is a growing tendency among some donor countries to retreat from this broader definition to the persecution category only as defined in the 1951 Convention. This retreat can only be interpreted as a way of shedding responsibility for additional resources to meet refugee needs and the restricting of resettlement of refugees in those countries. With the emergence of a greater Europe with common immigration laws this tendency may find expression in uniform restrictive policies with negative consequences to asylum seekers and refugees seeking to enter Europe. One is constrained to mention this because of its predictable consequences for conceptualising the problem and formulating policy responses to asylum seekers and refugees in other parts of the world especially in developing countries.

21. It is however, academic at this stage to argue between a narrower or a broader interpretation of refugees within the competence of UNHCR. The resources available at present are barely adequate to meet even the most restrictive interpretation of a refugee, yet the reality is larger and growing. All the same, it is instructive to ask the question why is the retreat taking place now in respect to refugees from Third World countries?

22. There is no dispute that protection can only be a partial legalistic exercise if it is not accompanied by adequate assistance at the emergency stage and intervening period until durable solutions are found in the form of voluntary repatriation local integration or

resettlement. The physical and psychological rehabilitation of a refugee is ultimately found in those solutions. The international community has not fully addressed the search for durable solutions, which in any case imply quite complex options. The recommendations by the Executive Committee to assign development activities for refugees to development oriented agencies has some logic, but its implementation calls for commensurate additional resources to be made available to refugee relief and rehabilitation undertakings. To rob Paul to pay Peter is no solution. Indeed it may give rise to a host of new problems affecting development per se. Donor and asylum countries need to examine this proposition more analytically, and that exercise may take time before it is translated into implementable procedures. In the interim, any relenting on the existing tracks will mean further accumulation of despair and frustration.

D. The Experience of Tanzania

23. Tanzania has been a country of first asylum; large numbers of refugees have come and gone for the last thirty years since independence in 1961. The number of refugees now stands at 260,000 from neighbouring countries and beyond. Before independence, the then Tanganyika hosted European refugees mainly from Poland during and after the the Second World War and in 1960 shortly before independence, Tanganyika was a transit for not inconsiderable number of Belgian refugees fleeing from what is presently Zaire.

24. Let me share with you what my Government has recently conveyed to me. I quote verbatim as follows:

E. "Description of the Problem

a. Faced with a large, growing number of unemployed and under employed refugees, the Government of Tanzania wants to work out a self-employment programme formulating strategies and methodologies for promoting refugee self-employment activities in the rural and informal sectors. The programme will also assist in developing a framework for

strengthening the Ministry of Labour, Culture and Social Welfare and the Ministry of Home Affairs in undertaking research for promoting self-employment activities.

b. Given the high birth rate among the refugees (about 4%, the uncontrolled influx of refugees due to various reasons in their countries of origin, their reluctance to settle in the rural areas, and the decline of employment opportunities in the formal sector, the informal sector offer the best opportunities for refugee employment. The adoption of structural adjustment measures under the IMF programme for economic recovery is likely to worsen the fate of the refugees especially by increasing unemployment in the urban centres and underemployment in the rural areas.

c. Tanzania hosts a population of about 265,000 refugees who are settled in different parts of the country but mainly in Rukwa, Tabora, Ruvuma, Kigoma, Lindi, Mtwara, Kagera and Morogoro region. About 170,000 refugees stay in planned settlements while the remainder stay in spontaneous settlements especially in Kigoma, Lindi and Mtwara regions.

d. With the help of the International community (UN systems, NGO's etc) it has been possible to provide basic services such as education clean water, medical services etc. to a bigger part of the refugee community. Given the Birth rate of 4% among the majority of the ethnic groups and the uncertain political climate in the neighbouring countries, the problem of providing basic needs might be aggravated even more.

e. Employment has to be created in order to enable refugees to lead a useful and better life. This can be possible if the following happen:

- Improvement of infrastructures for easy disposal of

- 10 -

produce and acquisition of inputs and raw materials as well as connection to regional centres.

- Improvement of transport facilities.

f. The Ministry of Labour, Culture and Social Welfare under the country's Employment Legislation (The Human Resources Deployment Act of 1983) has the mandate to supervise and coordinate overall employment programmes. In so doing, the ministry collaborates with the Planning Commission, The Prime Minister's Office (Regional Administration), The Treasury, The Ministry of Home Affairs, The Ministry of Education, The Banks, Church Organisations, NGO's and International Organisations.

g. The Ministry of Labour, Culture and Social Welfare and of Home Affairs are however, constrained by a limitation of managerial, technical, material and financial capacity for achieving the desired objectives. They require strengthened implementation frameworks for influencing the promotion of an enabling environment for the creation of self-employment for the refugees. Most of the refugee centres suffer from constraints such as inadequate infrastructure, lack of capital, lack of relevant skills, marketing problems, poor technology, unsafe and unhealthy working conditions, inadequate research and data on refugee activities and lack of foreign exchange for buying necessary inputs and raw materials for the various employment creation and income generating activities."

25. The number of refugees in Tanzania does not compare with the staggering numbers of refugees in the countries of the Horn of Africa, but from the long experience of hosting refugees it is possible to make some observations and generalisations which can put into a sharper focus the refugee phenomenon in Africa.

26. It has become evident over the years that people in refugee like situations are not only victims of persecution, but also victims of a complex interplay of other factors such as racism, colonialism armed conflicts within and between nations as well as social change. There are also many contributory factors such as underdevelopment, indebtedness, environmental decline and the unequal distribution of resources within nations and among nations.

27. International assistance in terms of material and expertise to countries of first asylum is crucial at all stages of handling refugee caseloads from the reception stage to the implementation of durable solutions. However, the biggest burden always remains with the host country in providing protection, material basis for livelihood such as the provision of land, a sense of cultural security and in facilitating the search and implementation of durable solutions. The full weight of this burden needs to be recognised.

28. Refugees are people, helpless and defenceless who nonetheless look forward to living a dignified life. The response to their plight cannot be anything but humanitarian. The best way to help them is to enable them to regain security, confidence and self-esteem through productive activities. Protection based on care and maintenance alone can be as degrading as the factors which up-rooted the refugee in the first place.

29. Countries of first asylum can be victims of suspicion and sometimes hostility from countries of origin. Born of the historical reality of boundaries imposed arbitrarily, the Organisation of African Unity (OAU) Convention on Refugees of 1969 has minimised possible areas of friction between countries of origin and host countries. On this aspect the Convention provides that "The grant of asylum is a peaceful and humanitarian act and shall not be regarded as an

unfriendly act by any Member State". At the same time, the OAU Convention excludes acts of subversion by refugees against the territory they have left and exempts criminals from the protection of refugees status. It is this Convention which also governs the specific aspects of refugees in Africa and has been hailed by the international community as a major contribution to Refugee Law and Doctrine and an improvement to the 1951 Convention. One may well ask why now is it being questioned in some quarters as being too broad.

30. The Tanzania experience has shown that in as much as countries of first asylum can play a part in facilitating the voluntary return of refugees to their respective countries of origin, they can also play a role in solving regional conflicts which may be the root-cause of some refugee caseloads. The experience in Southern Africa from where many refugees in Tanzania came, showed that external intervention into domestic conflicts exacerbate refugees' exoduses and problems. The refugee in Africa can be a victim of a combination of factors and to try to single out persecution alone is neither correct nor fair.

31. Burden sharing is a relative concept. Many asylum countries in Africa are already over-burdened and require additional resources to help them host refugees. Elaborate legal and administrative structures that conform with international requirements for protection are not enough to protect refugees without the needed resources. African refugees are first and foremost an African responsibility, but as human beings in need, Africa is entitled to be adequately assisted by obviously well-endowed countries to cope with what is a dehumanisation of humanity.

32. For a country like Tanzania which has been able to spare arable land and make thousands of refugees self-reliant with an option to take up Tanzania citizenship, the prospects of durable solutions through

local integration has been feasible. The success of this strategy depends on the extent to which development of refugee impacted areas is integrated into the overall development plan of the region populated by refugees rather than a mere implementation of a series of projects for refugees by various international or national partners. There is justifiable concern that the absence of an integrated and coordinated strategy for development oriented assistance to refugees could constrain and even weaken efforts to facilitate and implement the integration of refugees who opt to settle in Tanzania even as the country grapples with implications of an unsustainable rate of population growth as well with its risky man versus beast undertaking to preserve its flora and fauna for posterity. Already 80 per cent of the refugees in Tanzania are agriculturally self-sufficient.

F. Conclusion

33. The international community cannot take pride that no evidence what-so-ever is coming forth that the so-called peace-dividend is available towards ameliorating the refugee problem. Without sustained, conscious political will to deal with the problem, expressions of humanitarian concerns will remain a rhetoric. A comprehensive and coordinated approach is a necessity. A sense of self-righteous charity translated into an arbitrary quantification of material contribution is not humanitarian, which will have its true expression when, through a system of international taxation, each is required to contribute in accordance with his material wealth to take care of these unfortunate human beings.

34. Switzerland has a noble tradition of hosting and nourishing conflict resolving and humanitarian endeavours. It has earned for itself a historical role to this end. Its initiative and its leadership in the service of humanitarian causes cannot be challenged by responsible opinion-makers and policy-makers anywhere.

- 14 -

35. I have considered it a deep privilege to have been accredited by my country to the UN agencies and Other international organisations in Geneva. I have been privileged to work closely with the Swiss authorities since the inception of the idea of basing the activities of the South Commission in Geneva, and the most timely and positive response to our request for co-operation and assistance by the Swiss authorities. This decisive response has finally led to the completion of the work of the South Commission in the form of its report called "The Challenge to the South". It is one more example of the vision and realism of the Swiss authorities, always concerned with global security and peace. Believing as I do that satisfaction is its own reward, I hope the Swiss authorities have derived satisfaction from a dispassionate, objective study of the contents of that Report, which speaks for itself.

36 I shall continue to hope, long after my term of assignment had ended, that Switzerland will leave no stone unturned in its endeavours to place the Refugees question close to the centre of the international agenda for action. Practising itself "nobles oblige", it is eminently placed to persuade the well-endowed to contribute their due share of an increasing burden. If left unrelieved it may, in the ripeness of time, get out of hand. We all share a common interest in avoiding such an eventuality.

Thank you.

Sperrfrist: 4.9.1990, 10.00 Uhr

ES GILT NUR DAS GESPROCHENE WORT

JAHRESKONFERENZ DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

ZUM THEMA

"DIE MIGRATIONSBEWEGUNGEN IN DER DRITTEN WELT UND DIE ROLLE DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND HUMANITÄREN HILFE"

Bern, 4. September 1990

UNFREIWILLIGE MIGRATION: DER FLÜCHTLINGSFAKTOR IM SÜDEN

Vortrag von S.E. Herrn Amir Habib Jamal, Botschafter
ständiger Vertreter der Vereinigten Republik Tansania
bei den UNO-Organisationen in Genf

UNFREIWILLIGE MIGRATION: DER FLÜCHTLINGSFAKTOR IM SÜDEN

A. Einführung

1. In einem zugegebenermassen etwas anmassenden historischen Abriss über die Schweiz wäre die Behauptung, dass ihre Entwicklung als Staat im Herzen Europas als eine Folge von Völkerwanderungen über ihre Grenzen hinweg gesehen werden kann, wohl nicht unrichtig. Tatsächlich ist die Schaffung eines Nationalstaates ein sehr europäisches Phänomen. Während die Seiten der Geschichtsbücher ausschliesslich mit Berichten über sich bekriegende Gruppierungen, Angreifer und Verteidiger gefüllt sind, bildete die unweigerlich sich daraus ergebende Mobilität der Völker nach Beendigung solcher Konflikte die Substanz einer Gesellschaft, welche zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt dem kategorischen Imperativ der Gründung eines Nationalstaates gehorchte.
2. Zur der Zeit, als die Menschen ihr ganzes Leben lang auf der Flucht waren, als Mobilität für den Plebejer den Besitz zweier Füsse oder eines Ochsenkarrens und für den Patrizier eines Pferdes oder einer Pferdewutsche bedeutete - eine Szene, die in ihren unzähligen Variationen in jeder Gegend Europas bekannt ist -, konnte das Wort "Flüchtling" nur eine sehr persönliche, individuelle Bedeutung haben: jemand, der ganz konkret an die Tür klopft oder nur noch auf der Türschwelle zusammensinkt, erschöpft und kraftlos.
3. Tatsächlich beruhten der Massenexodus von Europa nach Amerika und die erzwungenen Auswanderungen aus Afrika unter der Sklaverei auf dem selbstgewählten Prinzip der "offenen Grenzen", wobei die Meinung der einheimischen Bevölkerung nicht berücksichtigt wurde.

4. Ich möchte hier nicht eintreten auf die Elemente des Christentums und des Islam, deren Wechselwirkungen ihren Beitrag zu den allgemeinen Wanderbewegungen geleistet haben, bevor sie sich in der Verschiedenheit der Nationalstaaten Ausdruck verschafften.

5. Für Afrika, den in bezug auf Mobilitätsfähigkeit oder physische Verteidigung schwächsten Kontinent, griff der euro-amerikanische Geschichtsablauf der Bildung von Nationalstaaten - ob diese bereit waren, sich als Nationen zu sehen oder die Funktionen eines Staates sowie die Anforderungen zu erfüllen, die im Rahmen einer breiten Staatengemeinschaft an ein Land gestellt werden, oder nicht - lediglich voraus.

6. Der Zweite Weltkrieg könnte in diesem Zusammenhang, d.h. hinsichtlich der Freiheit der Völker, sich von innen heraus zu einem neuen Staat zusammenschliessen, als Wendepunkt in der Geschichte betrachtet werden. Dies, weil bis zu diesem Zeitpunkt der politische Raum aus praktischen Gründen den Grenzen entlang eingefroren war; Grenzen, die von den damaligen beteiligten Mächten sehr effizient gezogen worden waren. Die Gründung der Vereinten Nationen besiegelte diesen globalen geopolitischen Status Quo. Die Möglichkeit, dass zwei oder mehr Staaten sich zusammenschliessen und zu einem einzigen Staat werden, blieb bis heute das souveräne Recht der Staaten; theoretisch kann zumindest ein Staat aus eigenem Entschluss sich in einen oder mehrere souveräne Staaten aufspalten - oder alle zur Verfügung stehenden verfassungsmässigen Zwangsmassnahmen ergreifen, um ein solches Auseinanderfallen zu verhindern. Ob die Tatsache, dass zwei verschiedene Massstäbe angelegt werden, um die Souveränität zu schützen, im Zusammenhang mit dem hier behandelten Thema richtigerweise

Erwähnung finden sollte, muss jeder Anwesende für sich selbst entscheiden. Sie bleibt dennoch eine grosse, moralische, internationale Streitfrage, die man nicht wegdiskutieren kann, unabhängig davon, wie effizient die Medien bei ihrer Unterstützung solch unterschiedlicher Massstäbe zur Zeit auch sein mögen.

7. Wenn dieser allzu kurze und offensichtlich stark vereinfachte geschichtliche Abriss des menschlichen Handelns auf der Welt als kontextueller Hintergrund für die folgenden Ausführungen dienen kann, war es nützlich, kurz auf ihn einzutreten.

8. Das Ende des Zweiten Weltkriegs und die Gründung der Vereinten Nationen gaben zu berechtigten Hoffnungen Anlass, dass in der sich weiter entwickelnden Welt mehr Moral, Menschlichkeit und Gerechtigkeit vorherrschen würden. Und tatsächlich ist es ein grosser Verdienst des in Europa durchlaufenen Entwicklungsprozesses, dass das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) ins Leben gerufen wurde. Ebenso erwähnenswert sind dessen erste Aktionen, vor allem die Mobilisierung internationaler Hilfe für die entstehenden Asylländer, denen es so ermöglicht wurde, ihr aufkommendes Flüchtlingsproblem in den Griff zu bekommen. In diesen frühen Nachkriegstagen war die Sorge um Flüchtlinge ein Problem, das die Aufmerksamkeit einflussreicher Persönlichkeiten und Politiker auf höchster Ebene in Anspruch nahm.

B. Das Problem

9. Doch mit dem Beginn des kalten Krieges rückten in bezug auf die Verwendung menschlicher und materieller Ressourcen völlig neue Prioritäten ins Gesichtsfeld und

verwiesen die Aufrechterhaltung der effizienten Rolle des UNHCR und seine logische Entwicklung in die Hände kleiner, manchmal undurchsichtiger Regierungsministerien. Diese mussten mit anderen Ministerien um einen Platz an der Sonne kämpfen; Ministerien, die wie sie u.a. aufgrund der Wechselwirkung von Technologie und Kapital zur Unterstützung der jeweiligen Interessen auf beiden Seiten des ideologischen Grabens in den Spinnweben des kalten Krieges gefangen waren.

10. Jetzt, beinahe fünfzig Jahre nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges, muss die Situation der Flüchtlinge und der Entwicklungsländer, die diesen Asyl bieten und die mehrheitlich in Afrika liegen, als schlimm bezeichnet werden.

11. Die praktischen Folgen der zunehmenden Marginalisierung dieser humanitären Frage wirkten sich unvermeidlich sehr negativ auf die Asylländer, die selbst gegen die Unterentwicklung zu kämpfen haben, aus. Ihre missliche Lage muss hier deutlich geschildert werden.

12. Erstens nehmen meist nur kleine Gruppen engagierter, sensibler Menschen, die innerhalb ihrer beschränkten Mittel keine Anstrengung scheuen, um eine sich verschlimmernde Lage zu verbessern, die Realität und das ganze Ausmass ihrer Schrecklichkeit erst wahr. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Flüchtlinge jedes Jahr zu, und es stehen nicht genug Ressourcen zur Verfügung, um ihre Bedürfnisse zu befriedigen. Millionen Leben sind bedroht, wenn diese Entwicklung weiter anhält. Die wachsende Kluft zwischen Bedürfnissen und zur Verfügung stehenden Mitteln stellt die moralischen und ethischen Werte, auf denen die internationale humanitäre Antwort auf das Flüchtlingsproblem seit Ende des Zweit-

kriegs aufbaut, auf die Probe. Der Abgrund zwischen einem objektiven Verständnis der Faktoren, die zur unaufhörlichen Zunahme der Flüchtlingszahl führen, und der unangemessenen internationalen Antwort darauf wird sich noch weiter vertiefen.

13. Einige einfache statistische Angaben erlauben es, das Problem graphisch darzulegen. Vor zwanzig Jahren gab es etwa 2,5 Millionen Flüchtlinge auf der Welt. 1980 war diese Zahl auf 8,2 Mio. angewachsen. 1990 hat sie sich bereits auf 15 Mio. praktisch verdoppelt. Diese Zahlen schliessen nur diejenigen Flüchtlinge ein, welche unter die Verantwortung des Programmes des UNO-Hochkommissariates für Flüchtlinge fallen. Unzählige Flüchtlinge stehen nicht unter der Verantwortung des UNHCR. Stark im Gegensatz zu diesem aussergewöhnlich starken Anwachsen der Flüchtlingszahl sind die Ressourcen nie so stark gestiegen, dass alle Bedürfnisse noch gedeckt werden könnten. Trotz der 80%igen Zunahme der Flüchtlingszahl zwischen 1980 und 1990 stiegen die Ausgaben des UNHCR im gleichen Zeitraum nur um 15%. Im Durchschnitt gibt das UNHCR heute pro Flüchtling weniger als die Hälfte dessen aus, was vor zehn Jahren aufgewandt wurde, und dies trotz des beispiellosen, ununterbrochenen Einkommenswachstums der Industrieländer seit Ende des Krieges. In Afrika, wo sich beinahe die Hälfte der Flüchtlinge weltweit aufhalten, bedeutet dies, dass weniger als 50 Cents pro Flüchtling und Tag ausgegeben werden.

14. Diese schlimme Situation sagt alles über die Flüchtlinge und die Asylländer, welche sie beherbergen, aus. Die Flüchtlinge fristen ein immer prekäreres Dasein, mit weniger Nahrungsmitteln, verminderten wichtigen Dienstleistungen wie Ausbildung und Gesundheits-

wesen und, vor allem, einer wachsenden Unsicherheit in bezug auf ihre anhaltende Notlage. Erstasylländer, welche über 90% der Flüchtlinge auf der Welt beherbergen und gleichzeitig zu den ärmsten Ländern der Dritten Welt gehören - mit Pro-Kopf-Einkommen von teilweise lediglich 60 bis 70 Cents pro Tag - müssen eine immer grössere Bürde tragen, um die Flüchtlinge zu schützen und ihnen beizustehen, was offensichtlich ihren Ressourcen und Möglichkeiten absolut nicht angepasst ist. Diese Lage hat sich zu einer Krise ausgewachsen, welche die grundsätzlichen Prinzipien und Ziele untergräbt, die von der internationalen Völkergemeinschaft mit der Gründung des UNO-Hochkommissariates für Flüchtlinge 1951 angestrebt wurden: den Schutz der Flüchtlinge und die Suche nach dauerhaften Lösungen. Das Bild verdüstert sich weiter, wenn man sich vor Augen hält, dass es gleich viele Zwangsumgesiedelte wie statistisch erfasste Flüchtlinge gibt; Menschen, die in einer offensichtlich gleichgültigen Umgebung verzweifelt nach ihrer Identität suchen.

C. Teilweise Ansätze, keine Lösungen

15. Zweitens können die jüngsten Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft, sich der Krise im UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge durch das Exekutivkomitee anzunehmen, als lobenswerte administrative Massnahme bezeichnet werden. Durch die Empfehlung von Rationalisierungsmassnahmen hilft das Exekutivkomitee dem Hochkommissar, bei der Verwaltung seines Programmes wirtschaftlicher vorzugehen. In guten wie schlechten Zeiten ist es Aufgabe eines Managements, eine wirtschaftliche und effiziente Verwaltung sicherzustellen - aber die Frage nach zusätzlichen Mitteln wird dadurch

nicht beantwortet. Das Komitee empfahl eine bessere Aufteilung der Lasten auf die internationale Völkergemeinschaft, warf jedoch hinsichtlich des Problems, wie die bereits überlasteten Asylländer mit Hilfe veraltungstechnischer Rationalisierungsmassnahmen (die teilweise ohne Zusatzkosten verwirklicht werden könnten) zusätzliche Lasten tragen können, mehr Fragen auf als es beantwortete.

16. Die vielleicht weitreichendsten Empfehlungen des Exekutivkomitees betreffen einerseits die Prioritätensetzung in bezug auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge angesichts der heutigen, von uns selbst verschuldeten Krise; andererseits beziehen sie sich auf die Hilfeleistungen und Entwicklungshilfe für Asylländer, die vom Flüchtlingsproblem stark betroffen sind, sowie auf die Suche nach dauerhaften Lösungen durch Entwicklungsagenturen anstelle des UNHCR.

17. Selbstverständlich ist die Festlegung von Prioritäten ein wichtiger Bestandteil des Ressourcenmanagements. Die zur Verfügung stehenden Mittel haben in guten Zeiten einen Umfang, der es erlaubt, sie nach einer gegebenen Rangordnung der Bedürfnisse aufzuteilen. Das Setzen von Prioritäten in einer Zeit, wo die Ressourcen bereits auf ein Minimum geschrumpft sind und die Bedürfnisse ständig zunehmen, bedeutet jedoch unter Umständen, dass die Richtlinien oder das Mandat der betroffenen Institution neu festgelegt werden müssen. Die Kriterien "lebensrettend" oder "lebenserhaltend" als Priorität schliessen bereits eine breite Palette von grundsätzlichen Bedürfnissen aus, und es sieht so aus, als ob diese Ungewissheit zu noch grösseren Einschränkungen führen wird. Das in der Satzung des Hochkommissariats verankerte Mandat zur Suche dauerhaf-

ter Lösungen ist schlicht ausgeschlossen. Aussichten auf eine Selbstversorgung der Flüchtlinge oder eine sichere Rückkehr bestehen nicht mehr. Was heute als vorübergehende Antwort auf eine vorübergehende Krise dargestellt wird, könnte bereits morgen zur Norm werden, falls die Bereitschaft, zusätzliche Mittel aufzubringen, nicht besteht. In dieser ungewissen Lage ist eine ständig zurückweichende Mindestschwelle die wahrscheinlichste Entwicklung.

18. Die zeitlich befristete Arbeitsgruppe des Exekutivkomitees war nicht befugt, das Mandat des UNHCR zu hinterfragen; aber die Notwendigkeit, Prioritäten zu setzen, werden es nötig machen, auch das Mandat des UNHCR, wie es sich nach der Konvention von 1951 und dem Protokoll von 1967 entwickelt hat, beschränkt in die Überlegungen miteinzubeziehen. Dies hat sich auch gezeigt, als die Geberländer und die Asylländer die Beziehung zwischen der UNHCR-Satzung und seinem Mandat, wie es sich über die Jahre hinweg entwickelt hat, sehr unterschiedlich auslegten. Der Bericht des Exekutivkomitees gibt jedoch zumindest der gemeinsamen Besorgnis über die finanzielle Krise des UNHCR und ihrer nachteiligen Auswirkungen auf die Flüchtlinge Ausdruck. Er sollte als sensibilisierendes Dokument dienen, um zusätzlichen politischen Willen für die Ausarbeitung einer umfassenden Antwort auf das heutige Flüchtlingsphänomen in all seinen Formen zu finden.

19. Die restriktive Auslegung des Begriffes "Flüchtling" sowie der Zuständigkeit des UNHCR sind bereits in anderen Foren diskutiert worden. Nach der Definition der 1951er Konvention und des 1967er Protokolls bezieht er sich auf Opfer von Verfolgungen aufgrund von Rasse, Religion, Nationalität oder politischer Gesinnung. Seit

den 60er Jahren akzeptieren die Staaten aus Gründen des Schutzes und der Hilfestellung eine breitere Kategorie für Menschen in flüchtlings-ähnlichen Situationen ausserhalb ihres Herkunftslandes, die internationaler Hilfe bedürfen. Diese Kategorie schliesst auch Menschen ein, die vor Kriegen oder bürgerkriegsähnlichen Zuständen flüchten, weil ihr Leben in ihrem Heimatland in Gefahr ist. Die Zuständigkeit des UNHCR für diese breitere Kategorie wurde in einer Reihe von Entschliessungen der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) verankert.

20. Obwohl die internationale Völkergemeinschaft diese Entschliessungen durch Konsens angenommen hat, besteht bei einigen Geberländern eine wachsende Tendenz, diese umfassendere Definition zu verlassen und wieder auf die Verfolgungskategorie gemäss 1951er Konvention zurückzugreifen. Dieser Rückzieher kann nur so ausgelegt werden, dass diese Länder versuchen, die Verantwortung für die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Flüchtlinge von sich zu weisen und die Neuansiedlung der Flüchtlinge einzuschränken. Mit der Vollendung des Binnenmarktes in Europa und den zukünftigen gemeinsamen Einwanderungsgesetzen könnte diese Tendenz sich in einer einheitlichen, restriktiven Politik mit den entsprechenden negativen Auswirkungen auf Asylbewerber und Flüchtlinge, die nach Europa kommen möchten, niederschlagen. Aufgrund der vorhersehbaren Konsequenzen für die Konzeptualisierung des Problems sowie die Ausarbeitung einer Flüchtlings- und Asylpolitik, vor allem in den Entwicklungsländern, ist man gezwungen, diesen Punkt anzusprechen.

21. Es ist jedoch in diesem Stadium müssig, darüber zu streiten, ob die engere oder weitere Definition eines

Flüchtlings in den Zuständigkeitsbereich des UNHCR fällt. Die heute zur Verfügung stehenden Ressourcen reichen kaum aus, um die Bedürfnisse eines Flüchtlings nach der denkbar restriktivsten Definition zu befriedigen, und in der Realität ist das Problem noch grösser und wächst ständig an. Es ist dennoch lehrreich, sich die Frage zu stellen, weshalb dieser Rückzieher in bezug auf die Flüchtlinge aus Drittweltländern gerade jetzt stattfindet.

22. Unbestritten ist, dass Schutz nur eine bruchstückhafte, legalistische Übung sein kann, wenn er nicht durch entsprechenden Beistand im Katastrophenfall und solange, bis dauerhafte Lösungen in Form einer freiwilligen Repatriierung, einer lokalen Integration oder einer Wiederansiedlung gefunden sind, begleitet wird. Die physische und psychologische Rehabilitierung eines Flüchtlings liegt schlussendlich in einer dieser Lösungen. Die internationale Völkergemeinschaft hat sich nicht voll der Suche nach dauerhaften Lösungen zugewandt, die in jedem Fall ziemlich komplexe Optionen mit sich bringen. Die Empfehlungen des Exekutivkomitees, Entwicklungsaktivitäten für Flüchtlinge entwicklungsorientierten Agenturen zuzuweisen, zeugen zwar von einer gewissen Logik, aber ihre Durchsetzung bedingt die Bereitstellung angemessener Mittel, die für Flüchtlingshilfe und Rehabilitationsmassnahmen eingesetzt werden. Es hat keinen Sinn, den einen zu bestehlen, um den anderen bezahlen zu können. Es mag sogar zu einer Reihe neuer Probleme führen, welche die Entwicklung per se betreffen. Geber- und Asylländer sollten diesen Vorschlag analytischer untersuchen, und dies wiederum wird viel Zeit in Anspruch nehmen, bevor entsprechende Verfahren in die Praxis umgesetzt werden können. In der Zwischenzeit bedeutet jeder weitere Schritt auf dem

heutigen Weg mehr Hoffnungslosigkeit und Frustration.

D. Die Erfahrung von Tansania

23. Tansania war ein Erstasylland; in den dreissig Jahren seit seiner Unabhängigkeit im Jahre 1961 sind viele Flüchtlinge ins Land gekommen und haben es wieder verlassen. Die Anzahl Flüchtlinge aus Nachbarländern und anderen Staaten beträgt heute 260'000. Vor seiner Unabhängigkeit hatte das damalige Tanganyika europäische Flüchtlinge - vor allem aus Polen - während und nach dem Zweiten Weltkrieg aufgenommen, und 1960, kurz vor der Unabhängigkeit, war Tanganyika für eine beträchtliche Zahl von belgischen Flüchtlingen, die aus dem heutigen Zaire fliehen mussten, ein Durchgangsland.

24. Die Anzahl Flüchtlinge in Tansania lässt sich nicht mit den schwindelerregenden Zahlen der Flüchtlinge in den Ländern am Horn von Afrika vergleichen, aber aufgrund der langjährigen Erfahrung mit Flüchtlingen in diesem Land ist es möglich, einige Beobachtungen anzustellen und Verallgemeinerungen abzuleiten, die es erlauben, das Flüchtlingsphänomen in Afrika genauer zu beurteilen.

25. Mit den Jahren hat sich gezeigt, dass Menschen in flüchtlings-ähnlichen Situationen nicht nur Opfer von Verfolgungen, sondern auch Opfer eines komplexen Wechselspiels anderer Faktoren wie Rassismus, Kolonialismus, bewaffneten Konflikten innerhalb und zwischen Nationen oder sozialer Veränderungen sind. Dazu kommen weitere Komponenten ins Spiel, wie z.B. Unterentwicklung, Verschuldung, Umweltzerstörung und die ungleiche Verteilung von Ressourcen innerhalb eines Landes sowie

zwischen den Ländern.

26. Die internationale Hilfeleistung für Erstasylanten in Form von Material und Knowhow ist in jedem Stadium der Behandlung eines Flüchtlingsproblems von der Aufnahme bis zur Einführung dauerhafter Lösungen äusserst wichtig. Die grösste Last trägt jedoch in jedem Fall das Gastgeberland, das den Flüchtlingen Schutz bietet, die Basis für ein Überleben - z.B. die Bereitstellung von Land - zur Verfügung stellt, ein Gefühl der kulturellen Sicherheit vermittelt sowie die Suche nach und Einführung von dauerhaften Lösungen erleichtert. Das grosse Gewicht dieser Last darf nicht unterschätzt werden.

27. Flüchtlinge sind Menschen, die hilflos und wehrlos sind, sich aber dennoch darauf freuen, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Die Antwort auf ihre Not kann keine andere als eine menschliche sein. Die beste Art, ihnen zu helfen, ist, sie durch produktive Tätigkeiten ihre Sicherheit, ihr Vertrauen und ihr Selbstwertgefühl wiederfinden zu lassen. Ein Schutz, der nur auf Umsorgung und Unterhalt allein beruht, kann ebenso entwürdigend sein wie die Faktoren, welche den Flüchtling überhaupt erst entwurzelt haben.

28. Es besteht die Gefahr, dass Erstasylanten von den Herkunftsländern der Flüchtlinge verdächtigt und manchmal sogar feindselig behandelt werden. Die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), die aus der historischen Realität von willkürlich gezogenen Grenzen heraus entstanden ist, beschränkte mit ihrer Flüchtlingskonvention von 1969 mögliche Konfliktbereiche zwischen Herkunfts- und Gastgeberländern auf ein Mindestmass. In bezug auf diesen Aspekt legt die Konvention folgendes

fest: "Die Gewährung von Asyl ist eine friedliche und humanitäre Handlung und darf von keinem Mitgliedstaat als unfreundliche Massnahme betrachtet werden." Gleichzeitig schliesst die OAU-Konvention Subversionstätigkeiten von Flüchtlingen gegen das Territorium, das sie verlassen haben, aus und entzieht Kriminellen den Schutz des Flüchtlingsstatus. Die gleiche Konvention regelt auch die spezifische Rolle der Flüchtlinge in Afrika; sie ist von der internationalen Völkergemeinschaft begrüsst und als wichtiger Beitrag zum Flüchtlingsrecht und der Flüchtlingsdoktrin sowie als Verbesserung der 1951er Konvention gelobt worden. Man stellt sich die berechnigte Frage, weshalb sie heute in einigen Kreisen in Frage gestellt und als zu weit gefasst kritisiert wird.

29. Die Erfahrung in Tansania hat gezeigt, dass Erstasylländer durchaus einen Beitrag leisten können, wenn es darum geht, die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen in ihr Herkunftsland zu erleichtern, dass sie aber auch eine Rolle bei der Lösung regionaler Konflikte spielen können, die u.U. überhaupt erst zum Entstehen eines Flüchtlingsstromes geführt haben. Die Erfahrung im südlichen Afrika, wo viele Flüchtlinge in Tansania herkamen, zeigte hingegen, dass ein Eingriff von aussen in inländische Konflikte den Flüchtlingsexodus und dessen Probleme nur noch verschärfen. Der Flüchtling in Afrika kann das Opfer einer ganzen Reihe von Faktoren sein, und wenn man versucht, die Verfolgung als einzig verantwortlichen Punkt darzustellen, ist dies weder zutreffend noch fair.

30. Lastenteilung ist ein relatives Konzept. Viele Asylländer in Afrika sind bereits überlastet und benötigen zusätzliche Mittel, um weiterhin Flüchtlinge

beherbergen zu können. Ausgefeilte rechtliche und verwaltungstechnische Strukturen, welche die internationalen Schutzanforderungen erfüllen, reichen nicht aus, um Flüchtlinge zu schützen, wenn es an den nötigen Ressourcen mangelt. Afrikanische Flüchtlinge unterliegen zu allererst afrikanischer Verantwortung, aber als Menschen in Not sind die Afrikaner berechtigt, von offensichtlich wohlhabenden Ländern angemessen unterstützt zu werden, um dieser Entmenschlichung der Menschlichkeit Herr zu werden.

31. Für ein Land wie Tansania, das Ackerland zur Verfügung stellen konnte und so Tausenden von Flüchtlingen die Selbstversorgung ermöglichte und ihnen die Chance bot, die tansanische Staatsbürgerschaft zu erwerben, waren dauerhafte Lösungen durch lokale Integration machbar. Der Erfolg dieser Strategie hängt davon ab, wie stark die Entwicklung der sehr dicht mit Flüchtlingen besiedelten Gebiete in den gesamten Entwicklungsplan der von Flüchtlingen bewohnten Region integriert wird; und nicht so sehr von einer reinen Durchführung einer Reihe von Flüchtlingsprojekten durch verschiedene internationale oder nationale Partner. Man macht sich berechtigte Sorgen dahingehend, dass das Fehlen einer integrierten und koordinierten Strategie für eine entwicklungsorientierte Unterstützung der Flüchtlinge die Bemühungen, die Integration von Flüchtlingen, die sich in Tansania niederlassen möchten, zu erleichtern, behindern oder gar schwächen könnte. Dies zu einem Zeitpunkt, wo das Land mit einem unkontrollierten Bevölkerungswachstum zu kämpfen hat und in einer riskanten Abwägung "Mensch gegen Tier" versucht, seine Flora und Fauna für die Nachwelt zu erhalten. 80% der Flüchtlinge in Tansania sind bereits landwirtschaftliche Selbstversorger.

E. Schlussfolgerung

32. Die internationale Völkergemeinschaft kann nicht gerade stolz darauf sein, dass überhaupt kein Anzeichen für die sogenannte Friedensdividende, welche das Flüchtlingsproblem verbessern sollte, vorhanden ist. Ohne den anhaltenden, bewussten politischen Willen, das Problem anzugehen, bleiben Beteuerungen humanitärer Betroffenheit reine Lippenbekenntnisse. Ein umfassendes, koordiniertes Vorgehen ist vonnöten. Ein selbstherrlicher Barmherzigkeitssinn, der sich in einer willkürliche Bemessung des materiellen Beitrags niederschlägt, ist nicht humanitär. Humanitär ist, wenn über ein internationales Besteuerungssystem jeder nach seinem materiellen Wohlstand einen Beitrag leistet, um diesen unglücklichen Menschen zu helfen.

33. Die Schweiz hat eine noble Tradition, humanitäres Gedankengut zu fördern und Konflikte zu lösen. Sie hat sich in dieser Hinsicht eine historische Rolle geschaffen. Ihre Entschlusskraft und Führungsrolle im Dienst humanitärer Anliegen kann von keiner verantwortungsbewussten Führungspersönlichkeit und von keinem Politiker der Welt bestritten werden.

34. Es war für mich eine grosse Ehre, von meinem Land bei den UNO-Agenturen und anderen internationalen Organisationen in Genf akkreditiert zu werden. Ich genoss das Privileg, seit dem Beschluss, die Aktivitäten der Südkommission in Genf anzusiedeln, und seit der hochwillkommenen positiven Antwort der Schweizer Behörden auf unser Begehren nach Zusammenarbeit und Hilfeleistung, eng mit den Behörden dieses Landes zusammen-

zuarbeiten. Diese Bereitschaft hat schliesslich die Fertigstellung der Arbeiten unserer Südkommission in Form eines Berichtes namens "Die Herausforderung an den Süden" ermöglicht. Dies ist ein weiteres Beispiel für die Weitsicht und den Realismus der Schweizer Behörden, die immer um die weltweite Sicherheit und den Frieden besorgt sind. Wenn man, wie ich, der Meinung ist, dass Zufriedenheit die schönste Belohnung ist, so hoffe ich, dass die Schweizer Behörden zufrieden waren, als sie den Inhalt dieses Berichts, der für sich selbst spricht, sachlich und nüchtern studierten.

35. Ich werde noch lange nach Beendigung meiner Amtszeit hoffen, dass die Schweiz nichts unversucht lässt und nie nachlassen wird in ihrem Bestreben, die Flüchtlingsfrage ins Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit zu rücken und an die Spitze der Tagesordnung zu setzen. Da sie selbst nach dem Prinzip "noblesse oblige" vorgeht, ist sie in der besten Lage, die Wohlhabenden davon zu überzeugen, den ihnen gebührenden Anteil an dieser wachsenden Last zu übernehmen. Wenn dies nicht gelingt, könnte die Lage mit der Zeit aus der Kontrolle geraten. Wir haben alle ein gemeinsames Interesse daran, eine solche Katastrophe zu verhindern.

Ich danke Ihnen.

Sperrfrist: 4.9.1990, 10h00

JAHRESKONFERENZ DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

ZUM THEMA

"DIE MIGRATIONSBEWEGUNGEN IN DER DRITTEN WELT UND DIE ROLLE DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND HUMANITÄREN HILFE"

Bern, 4. September 1990

KONKRETER BEITRAG DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND DER
HUMANITÄREN HILFE ZUR LÖSUNG DES MIGRATIONSPROBLEMS

Vortrag von Jean-François Giovannini, Vizedirektor,
Leiter der Abteilung Politik und Planung der DEH

Ich möchte in meinem Vortrag an die konkreten Massnahmen erinnern, die der Bund im Lauf der letzten Jahre getroffen hat, um einerseits den Flüchtlingen, Vertriebenen und anderen unfreiwillig zur Migration gezwungenen Menschen zu helfen und andererseits die Ursachen der Migration einzudämmen. Diese Massnahmen fügen sich sowohl in den Rahmen der humanitären Hilfe als auch der Entwicklungszusammenarbeit ein. Allein im Bereich der humanitären Hilfe hat der Bund 1989 mehr als 90 Millionen Franken für die Hilfe an Flüchtlinge, Vertriebene und Opfer bewaffneter Konflikte aufgewendet. Fast die Hälfte der Gesamtausgaben der humanitären Hilfe wurden also dazu eingesetzt, das Leid der 15 Millionen Flüchtlinge, die es heute auf der ganzen Welt gibt, und der Millionen von Menschen, die als Vertriebene im eigenen Land oder im Ausland ihr Leben fristen, zu lindern.

Diese Massnahmen lassen sich in drei Gruppen aufgliedern: Massnahmen, die in den Aufnahmeländern getroffen werden; solche, die eine Rückkehr der Flüchtlinge, der Vertriebenen und anderer Migranten in ihre Heimatländer unterstützen und schliesslich diejenigen, die in den Ländern, wo Migrationsprobleme auftreten könnten, ergriffen werden, um eine Zwangsmigration im Innern des Landes oder über die Landesgrenzen hinaus zu verhindern.

- 2 -

In den Aufnahmeländern geht es vorallem um Soforthilfe, da der Zustand der Flüchtlinge und Vertriebenen in den meisten Fällen sehr kritisch ist. Unsere Unterstützung erfolgt hier meist in Form von humanitärer Hilfe, wobei im allgemeinen die internationalen humanitären Organisationen, wie das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (HCR), das Welternährungsprogramm (WEP), das Hilfswerk der Vereinten Nationen für die Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA), das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und zahlreiche private schweizerische Hilfswerke die Aktionen durchführen. Mit dem Schweizerischen Katastrophenhilfekorps (SKH) verfügt der Bund im übrigen über ein eigenes operationelles Instrument, das in Krisensituationen wirksam eingesetzt werden kann. Das Korps hat zum Beispiel bei der Wiedereingliederung der Vertriebenen und Erdbebenopfer in El Salvador, beim Bau von Flüchtlingslagern in Aethiopien und bei der Verbesserung der medizinischen Versorgung von Flüchtlingen, die nach Sri Lanka zurückgekehrt sind, mitgeholfen. Zudem hat der Bund zahlreichen Partnerorganisationen, die in Aethiopien, Malawi, Somalia, Sudan, Uganda, Honduras, Pakistan, Thailand, Iran, Libanon, Jordanien und in den von Israel besetzten Gebieten tätig sind, finanzielle Beiträge oder Hilfe in Form von Nahrungsmitteln gewährt.

Wir haben überall dort, wo dies möglich war, uns nicht auf die Nothilfe beschränkt, sondern die Verbindung mit langfristigen Massnahmen gesucht, um so die Gefahr einer dauerhaften Abhängigkeit von der internationalen Hilfe abzuwenden. Gewisse Aufnahmeländer sind bereit, die Flüchtlinge und Vertriebenen

dauernd bei sich aufzunehmen. Dies ermöglicht ihnen, von der humanitären Hilfe unabhängig zu werden und sich eine eigene wirtschaftliche Grundlage zu schaffen.

Ein gutes Beispiel aus früheren Jahren ist hier sicherlich die Unterstützung der tibetanischen Flüchtlinge in Nepal und Indien 1959/1960. In Nepal strebten wir die Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich der Herstellung von handgeknüpften Teppichen an. Dieser Sektor hat sich in der Folge stark ausgedehnt und beschäftigt heute über 50`000 Personen. Unser Ausgangsziel, für einige Tausend Tibetaner einen Arbeitsplatz zu schaffen, haben wir also längst überschritten, zumal ja auch eine grosse Anzahl Nepalesen Arbeit gefunden haben. Die tibetanischen Teppiche, die in Nepal geknüpft werden und auf eine Initiative der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zurückgehen, stellen heute sogar eines der wichtigsten Exportgüter des Landes dar. In Indien konnten dank unserer Zusammenarbeit 12`000 tibetanische Flüchtlinge in landwirtschaftlichen Siedlungen untergebracht werden, welche heute im Vergleich mit der allgemeinen Situation in Indien sehr gut dastehen.

Dies zeigt gleichzeitig ein besonderes Problem einer solchen Hilfe auf: Flüchtlinge und Vertriebene, die sich in einer Region niederlassen, in der die Bewohner oft noch ärmer sind als sie selber, können Spannungen auslösen, wenn mögliche Hilfsmassnahmen ausschliesslich auf sie zugeschnitten sind. Man muss daher darauf achten, dass die Lokalbevölkerung ebenfalls aus gewissen Infrastrukturverbesserungen und Dienstleistungen Nutzen ziehen kann.

In diesem Sinn entstand aus einem Nothilfeprogramm im Gesundheitsbereich, das für die eritreischen Flüchtlinge im Osten des Sudans bestimmt war, und welches das Schweizerische Rote Kreuz mit Unterstützung des Bundes vor rund 10 Jahren begonnen hatte, ein Entwicklungsprojekt, das eine Basis-Gesundheitsversorgung für alle Bewohner der Region anstrebt.

Ein anderes Beispiel der Entwicklungszusammenarbeit im Zusammenhang mit Flüchtlingen ist ein Projekt der Weltbank in Pakistan, an dem wir uns beteiligt haben. Es geht hier nicht um eine endgültige Eingliederung, wie dies bei den Tibetanern in Indien der Fall war, aber immerhin um eine grössere wirtschaftliche Selbständigkeit der Flüchtlinge. Mit diesem Projekt sollen Arbeitsplätze für Flüchtlinge und die Lokalbevölkerung geschaffen, Infrastrukturverbesserungen in den Gebieten, wo sich am meisten Flüchtlinge aufhalten, vorgenommen und die Wiederaufforstung und Erhaltung des Weidelandes, dort wo es durch die Präsenz der Flüchtlinge und ihrer Herden in Mitleidenschaft gezogen wurde, gefördert werden.

Wir haben andere Wiedereingliederungsprojekte in Uganda, im Sudan und in Zaïre unterstützt, die vom UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge durchgeführt wurden. Der Bund hat auch Ausbildungsprogramme finanziert, damit sich die Flüchtlinge in den Aufnahmeländern eine wirtschaftliche Grundlage schaffen können, oder bei der Rückkehr in ihre Heimatländer mehr Chancen haben.

Die Durchführung solcher Massnahmen hängt davon ab, ob die Aufnahmeländer damit einverstanden sind, dass sich die Flüchtlinge oder Vertriebenen endgültig in ihren Ländern niederlassen. Die afrikanischen Länder waren in dieser Hinsicht meist sehr grosszügig. Auf den anderen Kontinenten war die Situation einerseits wegen der Bevölkerungsdichte und andererseits wegen des knappen landwirtschaftlich nutzbaren Bodens oft sehr schwierig. Aus diesem Grund versuchen die Behörden der Aufnahmeländer oft, die Rückkehr der Migranten in ihre Heimatländer oder die Weiterwanderung in ein Drittland zu erreichen.

Bei der Rückkehrhilfe, die zum zweiten Massnahmenpaket gehört, wird davon ausgegangen, dass die Gründe, die zur Ausreise geführt haben, nicht mehr in gleicher Form bestehen, dass sich die gewalttätigen Auseinandersetzungen, falls sie die Fluchtursache waren, gelegt haben. Dabei ist zu bedenken, dass Rückkehrhilfe allein nicht genügt. Es muss darauf geachtet werden, dass diese Hilfe nicht nur Einzelpersonen zugute kommt, weil sonst neue Privilegien geschaffen werden. Damit eine Wiedereingliederung erfolgreich ist, müssen zusätzlich zu der kurzfristigen Hilfe auch die Lebensbedingungen der Region, die die Rückkehrer aufnimmt, verbessert werden. Auf diese Weise kann die ganze Bevölkerung miteinbezogen werden. Bei der Rückkehr von Flüchtlingen muss zudem sichergestellt sein, dass die Rückkehr freiwillig erfolgt.

In den letzten Jahren hat der Bund zahlreiche Projekte und Programme verschiedener Art zugunsten von rückkehrwilligen Flüchtlingen in Uganda, Namibia, Mosambik, Aethiopien, El

Salvador, Chile, Sri Lanka und Afghanistan unterstützt.

Zwischen 1987 und 1989 hat er ebenfalls zudem einer Anzahl chilenischer Asylbewerber, welche wieder in ihr Land zurückreisen wollten, eine Rückkehrhilfe gewährt. Dieses Projekt wurde mit Hilfe der Internationalen Organisation für Migrationen (OIM) durchgeführt. Es bestand aus einer kurzfristigen Sozialhilfe und einer Unterstützung zur Eingliederung ins Berufsleben, indem Kleinkredite für die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Städten gewährt wurden. Die Arbeitslosen an Ort konnten ebenfalls von dieser Wiedereingliederung profitieren, was eine Besserstellung und besondere Behandlung der Rückkehrer verhinderte.

Im Fall von Sri Lanka hatte 1988 eine Verbesserung der innenpolitischen Lage Anlass zur Hoffnung gegeben, dass die Flüchtlinge in Indien und Europa wieder in ihr Land zurückkehren könnten. Wir haben die Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogramme des HCR in Sri Lanka unterstützt. Darüber hinaus hatten wir im Rahmen eines international koordinierten Programms bestimmte Massnahmen getroffen, um beim Wiederaufbau des Landes mitzuhelfen. Es ging unter anderem um eine bedeutende Aktion im Bereich der Berufsausbildung von Mechanikern für landwirtschaftliche Maschinen. Das Schweizerische Katastrophenhilfekorps hat zudem beim Wiederaufbau der sanitären Infrastrukturen im Norden des Landes mitgewirkt. Doch wegen der sich verschlechternden innenpolitischen Lage kam es zu Verzögerungen bei der Durchführung dieser Massnahmen, was dazu führte, dass eine bedeutende Anzahl geplanter Aktionen nicht

- 7 -

in Angriff genommen werden konnte. Auch der Rückkehrstrom der Flüchtlinge kam ins Stocken, während im Land selber wegen den Unruhen in den letzten Monaten zahlreiche Menschen auf der Flucht sind. Wir konnten den Vertriebenen durch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz Hilfe zukommen lassen.

Wir haben auch im Fall von Afghanistan bei der Vorbereitung von Massnahmen mitgewirkt, die einen Wiederaufbau des Landes und eine Rückkehr der fünf Millionen Flüchtlinge, die sich gegenwärtig in Pakistan und Iran befinden, ermöglichen sollten. Der Wiederaufbau und die Ankurbelung der Produktion von herkömmlichen Landwirtschaftsgütern stehen hier im Vordergrund. Leider konnten diese Aktionen wegen der politischen Lage noch nicht in Angriff genommen werden. Immerhin war es im Bereich der humanitären Hilfe möglich, der Bevölkerung im Norden des Landes durch das Welternährungsprogramm (WEP) und UNICEF Nahrungsmittelhilfe zu gewähren. Zudem konnte das Programm des IKRK in Afghanistan in den letzten Jahren spürbar erweitert werden. Neben dem Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte umfasst es eine hauptsächlich medizinische Versorgung der Zivilbevölkerung und der Vertriebenen in verschiedenen Regionen des Landes. Bereits seit einigen Jahren unterstützen wir dieses Programm. Das Schweizerische Katastrophenhilfekorps ist gegenwärtig daran, für das Programm des IKRK ein neues orthopädisches Zentrum in Kabul aufzubauen. Im Rahmen der Hilfsprogramme der Vereinten Nationen für Afghanistan hat die Schweiz verschiedene vorbereitende Massnahmen für eine Rückkehr der Flüchtlinge, sowie gezielte Aktionen, die mit Hilfe von privaten, auf diesem Gebiet sehr erfahrenen

Organisationen im Innern des Landes durchgeführt wurden, unterstützt.

Ich möchte nun auf die Massnahmen, die in den Herkunftsländern ergriffen werden, zu sprechen kommen. Unsere gesamte Entwicklungshilfe umfasst im weitesten Sinn Massnahmen, die darauf abzielen, den Migrationsdruck abzubauen. Ziel der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit ist ja bekanntlich die Unterstützung der eigenen Anstrengungen der Entwicklungsländer, damit die notwendigen Bedingungen geschaffen werden, die es den Menschen ermöglichen, sich frei zu entfalten, in Freiheit und würdig zu leben, und durch ihre Arbeit und Initiative ihre eigenen Grundbedürfnisse zu decken.

Aber auch die Umweltproblematik, die für uns immer mehr einen Schwerpunkt darstellt, ist in diesem Zusammenhang von grosser Bedeutung. Ein Teil der Migrationsbewegungen, insbesondere im Innern eines Landes, hat seine Wurzeln in der Umweltzerstörung: Erosion, Versalzung der Böden, Versteppung, Zerstörung der Wälder. Unsere Entwicklungszusammenarbeit legt viel Wert auf Massnahmen zur Eindämmung der Erosion und zur Bodenerhaltung und unterstützt lokale Gemeinschaften in ihren Bemühungen, die Umwelt zu schützen.

Unsere Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt auch immer mehr die politische Dimension der Entwicklung. Wir sind uns bewusst, dass die Ziele unserer Entwicklungszusammenarbeit nicht erreicht werden können, wenn gewisse Freiheiten nicht garantiert sind. Die Menschen, insbesondere die ganz armen,

müssen in der Lage sein, ihre Interessen selber zu vertreten, Initiativen zu ergreifen, sich zu organisieren, um gemeinsam Aktionen durchzuführen. Mit unserer Entwicklungszusammenarbeit versuchen wir insbesondere solche Initiativen zu unterstützen. Dies geschieht meist in Zusammenarbeit mit von nationalen freiwilligen Organisationen, Bauern-, Handwerkervereinigungen, usw.

Ich möchte hier ein konkretes Beispiel aufführen: Wir haben die Möglichkeit untersucht, in der Türkei etwas zu unternehmen, um in den besonders armen Regionen im Osten des Landes Arbeitsplätze zu schaffen. In unserer Situationsstudie wurden alle Faktoren, die zur Migration führen, auch die Menschenrechtssituation, die eine Hauptursache für die Migration ist, erfasst. Im Rahmen der Entwicklungshilfe, der sehr eng gesteckt ist - in diesem Fall geht es um Finanzhilfe und technische Hilfe - bereiten wir Aktionen im Bereich der landwirtschaftlichen Entwicklung, des ländlichen Handwerks, des ökologischen Gleichgewichts, der praktischen Berufsausbildung, der Unterstützung von kleinen Unternehmen im handwerklichen und halb industriellen Sektor und der Wiederaufforstung vor.

Wir müssen uns aber auch die wahren Gründe der wirtschaftlichen Probleme und des Ueberlebenskampfes dieser armen Länder vor Augen halten. Grundlagen zu schaffen, die ein wirtschaftliches Ueberleben überhaupt erst ermöglichen, setzen einen komplexen und kostspieligen Prozess voraus. Selbst wenn man sehr effizient ist, ist es nicht möglich, einen Arbeitsplatz mit weniger als einigen zehntausend Franken zu schaffen, wenn

man die Kosten für die Einrichtungen und die Ausbildung mit-
einbezieht. Zudem muss jede wirtschaftliche Umstrukturierung
in den globalen Zusammenhang der Handels- und Austauschver-
hältnisse gestellt werden, sei es auch nur, damit die für die
Produktion notwendige Energie zur Verfügung steht. Dies bedeu-
tet, dass man mit zehn Millionen Franken im besten Fall Tau-
send Arbeitsplätze schaffen kann. Nun wissen wir, dass es in
den Herkunftsländern der Migranten aus wirtschaftlichen Grün-
den Millionen von Arbeitslosen oder Menschen gibt, die nicht
über genügend Ressourcen verfügen. Es wird also erst mittel-
fristig und mit der Hilfe anderer Länder möglich sein, bedeu-
tende Ergebnisse im Rahmen von Arbeitsplatzbeschaffungspro-
grammen in den Herkunftsländern der Migranten zu erzielen.



Abt. Humanitäre Hilfe und SKH

Bern, 3. September 1990 - FT/JOR

Golfkrise

Hilfeleistung durch die Abt. HH und SKH in JORDANIEN

Situation

Die Ereignisse in der Golfregion führten zu einem plötzlichen massiven Rückwandererstrom, vor allem in Richtung Jordanien.

Zehntausende wurden insbesondere im Korridor zwischen Amman und der irakischen Grenze blockiert, da ein sofortiges Verlassen des Landes unmöglich war.

Die Versorgung der Rückwanderer war bisher ausserordentlich schwierig und es stellten sich hauptsächlich Probleme in den Bereichen:

- Versorgung mit Trinkwasser und Nahrungsmitteln
- Bereitstellung von provisorischem Obdach / Sonnenschutz
- Hygienemassnahmen (Latrinenbau etc.)

Hilfeleistung der Abt. HH und SKH

a) Sektion Humanitäre und Nahrungsmittelhilfe

- Dem IKRK wurden CHF 580'000.-- (Umpolen eines vorgängig zugesagten Beitrages) für die lokale Beschaffung von Nahrungsmitteln zur Verfügung gestellt.
- Der OIM (Organisation Internationale de Migration) werden CHF 250'000.-- für die Repatriierung von derzeit in Jordanien blockierten Ausländern zur Verfügung gestellt.
- Eine evt. operationelle Unterstützung (zur Verfügungstellung von SKH-Personal) wird geprüft.

b) Schweizerisches Katastrophenhilfekorps (SKH)

- Einsatz eines Abklärungsteams (2-Mann)
- Unterstützung des IKRK, welches vorübergehend die Betreuung der Rückwanderer übernahm, die Lieferung und Montage einer Trinkwasserverteilanlage sowie von Blachen als provisorisches Obdach in der Region Ruweished (2 Mann).
- Unterstützung des IKRK beim Aufbau eines provisorischen Durchgangslagers im Raume Amman durch Lieferung und Aufbau von Zelten und Blachen als provisorisches Obdach (1 Mann).



- Unterstützung und Koordination der SKH-Aktivitäten durch einen erfahrenen Logistiker mit Standort in Amman (Botschaft).
- Weitere evt. notwendige Massnahmen werden derzeit geprüft.


Charles Raedersdorf

JAHRESKONFERENZ DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Arbeitsgruppe Nr. 1

Bern, Kursaal, 4.9.1990

Die Migrationen in der Dritten Welt und die Rolle der Entwick-
lungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe

THEMA I: VERHINDERUNG ODER EINDAEMMUNG VON MIGRATIONEN

Fallstudie Nr. 1: Vietnam nach dem Juni 1989

a) Lage vor dem Juni 1989

Am 13. und 14. Juni 1989 fand in Genf die zweite internationale Konferenz zum Thema Indochinaflüchtlinge statt. Diese Konferenz brachte eine grundlegende Änderung auf der Suche nach einer dauerhaften Lösung für das Problem der Flüchtlinge aus Indochina, insbesondere aus Vietnam.

Vor dieser Konferenz konnte die Lage wie folgt zusammengefasst werden: Die Erstasylländer der betreffenden Region - hauptsächlich die ASEAN-Staaten und Hong Kong - gewährten den Asylbewerbern nur ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht bis zu deren Aufnahme in einem Land ausserhalb Südostasiens. Diese Politik stützte sich auf drei Annahmen: nämlich, dass erstens alle Asylbewerber in den Aufnahmeländern als Flüchtlinge anerkannt, zweitens sich genügend Länder für die Aufnahme des Flüchtlingsstroms zur Verfügung stellen und drittens die anfallenden Kosten von der internationalen Gemeinschaft übernommen würden.

Diese Politik war eine Folge der ersten Konferenz zum Thema Indochinaflüchtlinge, die 1979 in Genf abgehalten worden war. Der auf jener Konferenz erarbeitete Konsens schien Früchte zu tragen, denn von 1980 bis 1987 war der Zustrom neuer Flüchtlinge in den Zwischenasylländern jedes Jahr geringer als die Anzahl der Flüchtlinge, die in Drittländer ausreisten. Die Anzahl jener Indochinaflüchtlinge, die seit 1975 in einer neuen Heimat Aufnahme gefunden haben, wird auf über eineinhalb Millionen geschätzt, wovon 700'000 in die USA (und 8'424 in die Schweiz) ausgereist sind. Die Anzahl Flüchtlinge, die zur Zeit der Konferenz von 1979 in Lagern in Zwischenasylländern untergebracht waren (damals noch 400'000), konnte bis 1987 auf 140'000 abgebaut werden.

1988 kam es aber zu einer Kehrtwendung: Ein Zustrom von 62'300 Flüchtlingen stand der Weiterreise von 50'700 gegenüber, und 1989 betrug dieses Verhältnis gar 83'700 : 44'700. Besonders kritisch ist die Lage heute in Hong Kong, wo 1989 über 34'600 Asylbewerber eintrafen, und in Malaysia, das Massnahmen getroffen hat, um Schiffe mit Asylsuchenden wieder in die hohe See hinauszutreiben.

Die Behörden der Aufnahmeländer und der Länder der Region

erkannten, dass der Konsens von 1979 angesichts der veränderten Bedingungen keine geeignete Lösung des Problems der Indochinaflüchtlinge mehr darstellte, weshalb im Juni 1990 in Genf nach monatelangen, intensiven Vorbereitungen eine zweite internationale Konferenz abgehalten wurde.

b) Globale Massnahmen

Das auf der Konferenz verabschiedete Paket miteinander verknüpfter, globaler Massnahmen ist in erster Linie auf die vietnamesischen Asylbewerber ausgerichtet. Das Ziel dieser Massnahmen liegt darin, für echte Flüchtlinge eine neue Heimat zu finden und Auswanderungswilligen die Möglichkeit zu geben, auf offiziellem Wege zu emigrieren. Jene Menschen, die sich nicht auf den Flüchtlingsstatus berufen können bzw. die Voraussetzungen für die Auswanderung nicht erfüllen, sollen durch geeignete Massnahmen davon abgehalten werden, Vietnam illegal zu verlassen oder dorthin zurückzukehren, wenn sie sich bereits in einem Zwischenasylland befinden. Damit soll neu verhindert werden, dass Menschen dieser Gruppe in einem Flüchtlingslager landen und dieses nur bei Rückkehr in ihre Heimat wieder verlassen können, und darin liegt der Unterschied zwischen dem 1989 verabschiedeten Massnahmenpaket und dem Konsens von 1979.

c) Präventivmassnahmen

Das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (HCR) führt zum ersten Mal eine Informationskampagne im Herkunftsland, also in Vietnam selbst, durch. Mit dieser Kampagne wird beabsichtigt, objektive Informationen zur Lage in den wichtigsten Zwischenasylländern, insbesondere hinsichtlich der neuen Verfahren zur Erteilung des Flüchtlingsstatus, sowie zu den

Einwanderungsbedingungen zu vermitteln. Ausserdem wird auf die Möglichkeiten einer Auswanderung auf offiziellem Wege hingewiesen.

Diese Informationskampagne wird auf verschiedene Art und Weise betrieben. Ein vietnamesisches Fernsehteam ging nach Hong Kong, um einen Bericht über die Situation in den Flüchtlingslagern abzdrehen. Diese Reportage ist im vietnamesischen Fernsehen schon mehrfach ausgestrahlt worden, und eine mobile Gruppe zeigt den Film in jenen Dörfern, aus denen viele der in den Lagern von Hong Kong befindlichen Flüchtlinge stammen. Es ist geplant, ähnliche Reportagen in Thailand, Malaysia und Indonesien zu drehen.

Da diese Reportage vom vietnamesischen Fernsehen produziert wurde, könnte der Verdacht einseitiger Berichterstattung aufkommen, weshalb das HCR in den in vietnamesischer Sprache ausgestrahlten Sendungen der BBC und des Senders Voice of America HCR-Funktionäre interviewen liess, die im Rahmen der Wiedereingliederung repatriierter Flüchtlinge in ihrer Heimatgemeinde tätig sind. Ausserdem wären ein in einer vietnamesischen Wochenzeitung erscheinender Artikel des UNO-Hochkommissars für Flüchtlinge und ein im vietnamesischen Fernsehen direkt übertragenes Interview mit einem hohen HCR-Funktionär zu erwähnen, und schliesslich stattete ein anderer HCR-Verant-

wortlicher den wichtigsten vietnamesischen Gemeinschaften in den Vereinigten Staaten einen Besuch ab und versuchte, diese davon zu überzeugen, ihre Verwandten und Freunde nur dann dazu aufzufordern, Vietnam heimlich zu verlassen, wenn begründete Angst vor Verfolgung besteht.

d) Schlussfolgerungen

Es ist noch zu früh, um die Auswirkungen der Informationskampagne, der Wiedereingliederungshilfe für jene, die sich frei dafür entschieden haben, nach Vietnam zurückzukehren, und der zahlreicheren Möglichkeiten der Auswanderung auf offiziellem Wege richtig einzuschätzen. Diese drei Massnahmen sind Teil des Gesamtpaketes und sollen für die in der Grauzone zwischen Flüchtling und Emigrant befindlichen Menschen zuerst vor Ort eine Lösung bringen und anschliessend diese Grauzone von Menschen, die in Europa als "De-facto"-Flüchtlinge, Flüchtlinge zweiter Kategorie, humanitäre Fälle usw. bezeichnet werden, vollständig eliminieren.

Die Informationskampagne hat sich bisher auf den nördlichen Teil Vietnams konzentriert, da 80% der 1988 und 1989 in Hong Kong eingetroffenen Vietnamesen aus diesem Gebiet stammen. Die Statistiken zeigen, dass das zahlenmässige Verhältnis zwischen Flüchtlingen aus Nordvietnam und solchen aus Südvietnam seit Anfang 1990 auf die andere Seite kippt. Zudem treffen in Hong Kong immer weniger Flüchtlinge ein: Im ersten Halbjahr 1990 waren es noch 3'000 im Vergleich zu den 34'600 im Jahre 1989. Diese spektakulären Verbesserungen sind teilweise der Informationskampagne im Herkunftsland, aber auch den Aussagen von Vietnamesen zu verdanken, die freiwillig in ihre Heimat zurückkehrten, nachdem ihnen der Flüchtlingsstatus in Hong Kong nicht zuerkannt worden war. Dabei haben auch die von den vietnamesischen Behörden im Einklang mit dem Gesamtpaket ergriffenen Massnahmen gegen Schlepper eine wichtige Rolle gespielt.

Gegenwärtig wird die Verwirklichung des Massnahmenpaketes durch die Haltung der Regierung der Vereinigten Staaten gefährdet, da diese zögert, dem Grundsatz der empfohlenen - oder nicht einvernehmlichen - Rückkehr jener Vietnamesen zuzustimmen, denen der Flüchtlingsstatus nicht zuerkannt wurde. Selbst wenn das Massnahmenpaket von allen betroffenen Regierungen gutgeheissen würde, müsste es mittels einer Verbesserung der Lebensbedingungen in Vietnam auf eine solidere und dauerhaftere Basis gestellt werden, was nur durch eine Ausdehnung der Entwicklungszusammenarbeit unter Beteiligung der USA geschehen könnte. Wenn eine solche Unterstützung den bedürftigsten Völkern zugutekäme und diese am Entwicklungsprozess teilhaben liesse, würde sie einen Beitrag zur Achtung der Menschenrechte und damit zur Eindämmung des Flüchtlingsstromes leisten.

JAHRESKONFERENZ DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Arbeitsgruppe Nr. 1

Bern, Kursaal, 4.9.1990

Die Migrationen in der Dritten Welt und die Rolle der Entwick-
lungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe

THEMA I: VERHINDERUNG ODER EINDAEMMUNG VON MIGRATIONEN

Fallstudie Nr. 2: Mauretanische Flüchtlinge in Senegal

a) Lage vor dem 9. April 1989

Die Bevölkerung Mauretaniens besteht aus zwei grossen Gruppen: den Mauren oder dem arabisch-berberischen Mischvolk einerseits und den Schwarzafrikanern andererseits. Die erste Gruppe besteht wiederum aus weissen Mauren und schwarzen Mauren oder Haratinen, früheren Sklaven. Die zweite Gruppe setzt sich aus verschiedenen Volksgruppen zusammen, von denen drei aus der Region des Flusses Senegal stammen, nämlich die Halpularen, die Wolof und die Soninke. Die Halpularen sind in der afrikanischen Befreiungsfront Mauretaniens (FLAM), deren Ziel die Einsetzung einer schwarzen Regierung in Nouakchott ist, besonders aktiv.

Man geht davon aus, dass die Mauren 1960 80% der Bevölkerung und die mauretanischen Negriden 20% ausmachten. Da die letztere Gruppe schneller wächst, fühlen sich die Mauren durch eine schrittweise Verschiebung des Völkerverhältnisses bedroht.

Vor den Ereignissen im zweiten Quartal des Jahres 1989 gab es in Senegal eine starke mauretanische Kolonie (zwischen 300'000 und 500'000) sowie eine grosse senegalesische Kolonie in Mauretanien. Es handelte sich in erster Linie um Stadtbewohner; die Mauretanier waren vorwiegend im Kleinhandel tätig, während viele Senegalesen ihr Brot als Handwerker verdienten.

b) Die Ereignisse vom 9. April 1989 und ihre Folgen

Am 9. April 1989 kam es zu einer Auseinandersetzung zwischen Soninke-Bauern aus Senegal und Fulbe-Viehzüchtern aus Mauretanien. Zwei Senegalesen fanden dabei den Tod. Einige Tage später wurden mauretanische Läden in Dörfern entlang des Flusses Senegal ausgeplündert. Am 22. und 23. April breiteten sich die Plünderungen aus und griffen auf Dakar über, ohne dass weitere Todesopfer zu beklagen gewesen wären. Am 24. und 25. April wurden die senegalesischen Viertel von Nouakchott angegriffen, wobei zahlreiche Menschen ihr Leben lassen mussten. Als diese Nachricht nach Dakar gelangte, kam es unverzüglich zu Pogromen.

Frankreich, Algerien, Spanien und Marokko richteten eine Luftbrücke ein, um die Mauretanier in Senegal und die Senegalesen in Mauretanien in ihre Heimat zurückzubringen. So entgingen etwa 70'000 Menschen den aufgebrachten Massen.

Zu diesem Rückkehrerstrom gesellte sich eine Flüchtlingswelle: Seit Anfang Mai 1989 verweisen die Behörden in Nouakchott mauretanische Negride, vornehmlich Beamte, Militärs und Universitätsdozenten, aber auch Landwirte der Flussregion, des Landes, und diese Ausweisungen richteten sich in erster Linie gegen die Halpularen.

Insgesamt haben etwa 150'000 Menschen in Senegal um Asyl ersucht: rund 45'000 mauretanische Flüchtlinge, 90'000 Rückkehrer aus Mauretanien und 15'000 Senegalesen, die am rechten Ufer des Flusses Senegal lebten und ans andere Ufer übersiedeln wollten. Zu diesen Zahlen müssen noch ungefähr 160'000 Mauretanier, die in ihr Land zurückgekehrt sind, hinzugezählt werden. Die Anzahl der Todesopfer beträgt etwa 150 bis 200 Senegalesen in Mauretanien und 60 bis 100 Mauretanier in Senegal.

Nun stellt sich die Frage, ob diese Ereignisse vorhersehbar waren und, wenn ja, ob sie hätten verhindert oder mindestens gebremst werden können. Diese Frage kann man nur beantworten, wenn man die Gründe für diese Zwangsmigrationen kennt.

c) Die Gründe

Dieser Konflikt ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. In Mauretanien gibt es eine spezifische ethnische Komponente, nämlich die Spannungen zwischen den Mauren und den mauretanischen Negriden, insbesondere den Halpularen. Diese Spannungen sind wegen der Verwandtschaft der mauretanischen Negriden mit den wichtigsten senegalesischen Volksgruppen auch in Senegal spürbar. Aufgrund verschiedener Anhaltspunkte konnte ein Konflikt zwischen Volksgruppen innerhalb Mauretaniens erwartet werden.

Ausserdem gibt es eine wirtschaftliche Komponente: das Programm zur strukturellen Anpassung, welches in Senegal wie anderswo zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit geführt hat. In Senegal wie in Mauretanien spielte wohl der Gedanke, Ausländer, die einer einträglichen Beschäftigung nachgehen, zu verjagen und ihre Arbeit zu übernehmen, eine wichtige Rolle. Kurz zuvor hatten arbeitslose Jugendliche demonstriert, aber für die Plünderung maurischer Läden hatte es keine hinreichenden Anzeichen gegeben. Solche Situationen sind auch schon anderswo vorgekommen (vgl. mit den Asiaten in Uganda und den Chinesen in Indonesien).

Schliesslich gibt es eine Komponente "Entwicklung", die uns in diesem Zusammenhang besonders interessiert: die Auswirkungen der Nutzung des Flusstales. Die Organisation für die Nutzung des Flusses Senegal (OMVS) liess zwei Staudämme bauen, die 1988 fertiggestellt wurden und der Stromerzeugung sowie der Bewässerung von 400'000 Hektaren Land dienen sollen. Senegal und Mauretanien haben, unterstützt von Spendern, eine Bodenreform vorgenommen und die herkömmlichen kollektiven Bodenrechte aufgehoben. In Mauretanien vergibt der Staat das Bodenrecht an Personen, die über die notwendigen Mittel verfügen, um das bewässerte Land zu bewirtschaften. Natürlich sind es nicht die

Kleinbauern, welche die erforderlichen Investitionen vornehmen können, dafür haben sich weisse Mauren, die nicht in der Nähe des Flusses leben, für den Erwerb von Land im Flusstal interessiert. Die mauretanicische Regierung beschlagnahmte Land, das Ausländern (d.h. Senegalesen) gehörte, und wies anschliessend die mauretanicischen Negriden an, nach Senegal auszureisen. Diese Zwangsmigration entstand also im Zuge eines Entwicklungsprogrammes.

d) Erkenntnisse

Die Folgen dieser Situation hätten unter den folgenden drei Voraussetzungen erheblich weniger schlimm ausfallen können:

-i) Innerhalb der Vereinten Nationen muss es eine zentrale Stelle geben, bei der alle Hinweise auf mögliche Zwangsmigrationen zusammenlaufen. Eine solche zentrale Stelle existiert bereits: das vom Generalsekretär der Vereinten Nationen im März 1987 begründete Büro für die Beschaffung und Sammlung von Informationen, das jedoch noch nicht vollständig betriebsbereit ist, weil die zur Wahrnehmung seiner Funktion benötigten Informationen nicht systematisch eingehen und seine Fähigkeit, Rohdaten zu analysieren, nicht ausreicht.

-ii) Die Spender sollten den sozialen Auswirkungen der Entwicklungsprojekte auf die betreffenden Gemeinschaften eine grössere Bedeutung beimessen. Es wäre angezeigt, darauf zu bestehen, dass die betreffenden Gemeinschaften bei der Ausarbeitung dieser Projekte mitwirken können.

-iii) Wenn ein Staat gezwungen ist, eine Strukturanpassung vorzunehmen, muss das entsprechende Programm von Projekten zur Dämpfung der Auswirkungen der Anpassung auf die am meisten benachteiligten Bevölkerungsschichten begleitet werden.

JAHRESKONFERENZ DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Arbeitsgruppe Nr. 2

Bern, Kursaal, 4.9.1990

Die Migrationen in der Dritten Welt und die Rolle der Entwick-
lungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe

THEMA II: MINDERUNG DER DIREKTEN FOLGEN EINER MIGRATION

Fallstudie Nr. 3: Die Mosambikaner in Malawi

a) Der Exodus und seine Ursachen

Seit Mosambik 1975 die Unabhängigkeit erlangte, ist dieses Land Schauplatz eines internen Konfliktes zwischen den Regierungstruppen und der Widerstandsbewegung RENAMO. 1984 setzte eine Migration nach Tansania ein, deren Stossrichtung sich anschliessend auch auf Swasiland (1985), Sambia (1986) und Malawi (1987) ausbreitete. Schätzungen zufolge haben 900'000 bis eine Million Mosambikaner in diesen Ländern um Asyl er- sucht, 800'000 davon in Malawi. Praktisch alle Flüchtlinge gaben an, ihre Heimat verlassen zu haben, weil die Guerilla eine Bedrohung für ihr Dorf darstellte.

Die meisten Flüchtlinge stammen aus ländlichen Gemeinschaften, die ethnisch, sprachlich und kulturell mit der Bevölkerung der Zufluchtsorte verwandt sind. Eine Familie besteht durchschnittlich aus 4 bis 5 Personen, wobei die Erwachsenen mehrheitlich Frauen sind. Nur wenige von ihnen haben eine Grundschulbildung genossen.

Die Anzahl jener Menschen, die in Malawi Zuflucht genommen haben, ist stetig angestiegen. Im September 1986 wurden noch insgesamt 70'000 Flüchtlinge gezählt; im Mai 1987 waren es 227'000, im Dezember 1988 627'000 und im Dezember 1989 800'000. Zu Beginn erlaubte die malawische Regierung den Flüchtlingen, sich unter der Lokalbevölkerung in den grenznahen Dörfern niederzulassen. Als der Zustrom der Mosambikaner aber ständig zunahm, wurde der Regierung klar, dass die Anbauflächen nicht ausreichen würden, um die Bedürfnisse der Flüchtlinge auch nur teilweise decken zu können. So wurden im Inneren des Landes Lager eingerichtet.

Es muss betont werden, dass die malawische Regierung erst Ende 1986 über das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (HCR) und das Welternährungsprogramm (WFP) zur Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft aufrief. Bis zu jenem Zeitpunkt hatten die Behörden zusammen mit der Lokalbevölkerung, dem Roten Kreuz und einigen Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) alleine versucht, die Bedürfnisse der Flüchtlinge zu befriedigen, und auch die Flüchtlinge selbst hatten im Ackerbau und in den zu ihren Gunsten durchgeführten Projekten tatkräftig mitgeholfen. Darüberhinaus kam es in Malawi 1989 zu mehreren Naturkatastrophen (Wirbelstürme, Erdbeben, Ueberschwemmungen, Dürre usw.), von denen 300'000 Menschen heimgesucht wurden.

b) Erkenntnisse

Jede Notlage verursacht Leiden. Mit welchen Massnahmen kann man diese Leiden mildern, und welche Massnahmen sind zu vermeiden?

Zu den wichtigsten positiven Aspekten gehören:

i) die Aufnahme durch die Lokalbevölkerung, mit der die Flüchtlinge verwandtschaftlich verbunden sind;

ii) die Politik der Regierung, welche ihre Verantwortung mit lokaler Unterstützung so lange wahrnahm, bis ihr das Problem über den Kopf wuchs;

iii) die Haltung des HCR, das die Beihilfe der internationalen Gemeinschaft den zuständigen Regierungsstellen zukommen liess und sie nach Bedarf noch ergänzte. Das HCR vermied es, wie in einigen anderen Aufnahmeländern die Einrichtung eines ausschliesslich für Flüchtlinge bestimmten parallelen Verwaltungsapparates zu empfehlen;

iv) die Rolle der internationalen und der lokalen NGOs (malawisches Rotes Kreuz, Save the Children Fund Malawis);

v) die Mitarbeit der Flüchtlinge und deren Anerkennung der Autorität der traditionellen Führer;

vi) dank der Schaffung eines "Joint Operation Committee" durch die Regierung wurden die Verantwortlichkeit der verschiedenen Beteiligten klar abgegrenzt und eine reibungslose Organisation sichergestellt;

vii) das Nothilfeprogramm wurde von Beginn an als langfristiges Unternehmen gestaltet und mit der Zielsetzung versehen, den Flüchtlingen die Selbstversorgung zu ermöglichen;

viii) das vom HCR diesem Programm zugewiesene Personal verfügte im allgemeinen über die erforderliche Qualifikation und Erfahrung. In gewissen Fällen traten bei der Entsendung des Personals Verzögerungen auf. Zu den Schlüsselpositionen gehörten ein Regionalkoordinator, der einen Ausbildungskurs zur Bewältigung von Notsituationen absolviert hatte, ein Logistikexperte, ein Koordinator für das Gesundheitswesen, der als malawischer Staatsbürger die Eingliederung der Massnahmen zugunsten der Flüchtlinge in die laufenden Aktionen des Gesundheitsministeriums erleichtern sollte, sowie ein Zonenplaner, der den Boden, das Wasservorkommen und das gültige Bodenrecht in Malawi unter die Lupe nahm, Umweltschutzmassnahmen ergriff und dafür besorgt war, dass die Ansiedlung der Flüchtlinge die Durchführung von Mikroentwicklungsprojekten fördert;

ix) es steht fest, dass eine einvernehmliche Repatriierung der in Malawi befindlichen Mosambikaner die einzig logische Lösung für dieses Problem ist. Diese wird auf breiter Basis erfolgen, sobald in Mosambik der Frieden wiederhergestellt ist. Die Regierungen von Mosambik und Malawi und das HCR haben zu diesem Zweck im Dezember 1988 bereits ein Abkommen unterzeichnet, in dem die Modalitäten einer solchen Rückführung festgeschrieben sind.

Als negative Aspekte sind folgende Punkte hervorzuheben:

i) Die Registrierung der Flüchtlinge, welche zu deren Schutz und für die Verteilung der Hilfsgüter von grosser Bedeutung ist, wurde erst mit grosser Verzögerung vorgenommen, was zu Problemen führte;

ii) es wurde keine soziale, kulturelle und wirtschaftliche Untersuchung durchgeführt, welche demographische Daten und Informationen über die traditionellen Gemeinschaftsstrukturen und Ernährungsgewohnheiten ergeben und die Identifizierung der gefährdeten Volksgruppen usw. ermöglicht hätte. Dank diesen Angaben hätte die Qualität der den vertriebenen Volksgruppen zugeführten Beihilfe verbessert werden können;

iii) bei der Planung des Nothilfeprogrammes wurden zwar die Bedürfnisse der Flüchtlinge eingeschätzt, deren Möglichkeiten jedoch nicht berücksichtigt. Jede Gemeinschaft ist in der Lage, gewisse Probleme mit ihren eigenen Mitteln zu lösen. Wenn diese Mittel jedoch von aussen geliefert werden, weil sie zu einem Standardpaket gehören, werden jede Initiative im Keime erstickt und die Abhängigkeit der Empfänger von der internationalen Beihilfe verstärkt;

iv) gewisse Probleme, die sich in der Anfangsphase bei der Lieferung und der Verteilung der Lebensmittel sowie im Verkehrs- und im Kommunikationswesen ergaben, hätten vermieden werden können, wenn die Regierung und das HCR die Hilfe des Schweizerischen Katastrophenhilfskorps angefordert hätten. Diese Hilfsorganisation war in Malawi jedoch nicht einmal bei den dort stationierten HCR-Funktionären bekannt.

JAHRESKONFERENZ DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Arbeitsgruppe Nr. 2

Bern, Kursaal, 4.9.1990

Die Migrationen in der Dritten Welt und die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe

THEMA II: MINDERUNG DER DIREKTEN FOLGEN EINER MIGRATION

Fallstudie Nr. 4: Die Liberianer in Guinea

a) Der Exodus und seine Ursachen

Ende Dezember 1989 brachen im Bezirk Nimba in Liberia aus ethnischen und politischen Gründen Unruhen aus. Gemäss der liberianischen Regierung sollen Dissidenten aus der Elfenbeinküste versucht haben, die Regierung in Monrovia zu destabilisieren. Regierungstruppen wurden nach Nimba entsandt, um Ruhe und Ordnung wiederherzustellen. Besondere Aufmerksamkeit wurde den Angehörigen der beiden beteiligten ethnischen Gruppen gewidmet, und Anfang Januar 1990 setzte eine Migrationsbewegung in Richtung der Republik Guinea und der Elfenbeinküste ein. Ein Monat später wurde die Anzahl der in diesen beiden Ländern befindlichen Liberianer auf insgesamt 150'000 (80'000 in Guinea und 70'000 in der Elfenbeinküste) geschätzt. Die Flüchtlinge sprachen von geplünderten oder eingeäscherten Dörfern und Massenexekutionen.

b) Die Aufnahme in Guinea

Die Flüchtlinge wurden von der Regierung in Conakry wohlwollend aufgenommen, jedoch davor gewarnt, gegen ihre Heimat in irgendeiner Form subversiv tätig zu werden. Es gilt zu bedenken, dass Guinea zusammen mit Liberia und Sierra Leone ein gemeinsames Sicherheitsabkommen unterzeichnet hat, während die Elfenbeinküste keine solche Verbindung mit Liberia eingegangen ist und von Monrovia beschuldigt wurde, liberianische Rebellen zu beherbergen.

Hinsichtlich eines internationalen Schutzes hatte das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (HCR) vom Staatschef Guineas eine Garantie erhalten, dass die Flüchtlinge im Einklang mit den international gültigen Bestimmungen behandelt würden. Ausserdem verteilte das HCR auf allen Ebenen der guineanischen Verwaltung umgehend eine Broschüre, in der die Rolle des HCR und die Grundrechte der Flüchtlinge erläutert werden. Es wurden keine Rückweisungen oder Deportierungen bekannt.

Die Lokalbevölkerung bereitete den Flüchtlingen einen sehr warmherzigen Empfang, obwohl die Flüchtlinge in einem besonders benachteiligten Gebiet Guineas - der Waldregion mit dem Hauptort Nzerekore - Zuflucht suchten. Der Südosten Guineas ist nur über Strassen in sehr prekärem Zustand mit dem Rest des Landes verbunden. Die meisten Flüchtlinge verteilten sich auf etwa sechzig Dörfer in drei Provinzen dieser Region. In vielen dieser Dörfer bildeten die angesehensten Dorfbewohner und Vertreter der Flüchtlinge ein Verwaltungsgremium. Nach

ersten Angaben handelt es sich bei den Flüchtlingen um 60% Kinder, 30% Frauen und 10% Männer, vorwiegend Bauern.

c) Die Reaktion der internationalen Gemeinschaft

Anfang Januar wandte sich die Regierung an den ortsansässigen Vertreter des Entwicklungshilfeprogrammes der Vereinten Nationen (UNDP) und bat um die Entsendung einer HCR-Delegation. (Das UNDP vertritt das HCR, falls letzteres keine Delegation vor Ort stationiert hat, was in Guinea der Fall war.)

Die erste HCR-Delegation erfüllte ihre Mission in Conakry vom 19. bis zum 23. Januar. Auf sie folgte eine interinstitutionelle Mission der UNO vom 28. Januar bis zum 3. Februar. Dieser Delegation gehörten nicht nur das HCR, sondern auch Vertreter des UNDP, der UNICEF, des Welternährungsprogrammes (WFP) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) an. Kurz danach stiessen auch die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und die Weltbank zu dieser UNO-Gruppe, und diese Delegation tat sich im Flüchtlingsaufnahmegebiet mit einer interministeriellen Mission der Regierung zusammen. Dieses Aufgebot ist ein schönes, aber seltenes Beispiel für die Mobilisierung der direkt betroffenen UNO-Organisationen und die Zusammenarbeit mit den zuständigen Ministerien im Aufnahmeland - und dies sogar schon zu Beginn der Notsituation.

Einige Tage später veranstaltete die Regierung eine Informations- und Sensibilisierungssitzung für Spenderländer (Europäische Gemeinschaft, Frankreich, Vereinigte Staaten, Italien, Bundesrepublik Deutschland usw.).

Dieses Vorgehen trug sehr rasch Früchte: Das WFP verpflichtete sich, Lebensmittel für drei Monate zu liefern, die FAO spendete \$ 150'000 für den Ankauf von Geräten und Saatgut, die UNICEF stellte \$ 100'000 für das Gesundheitswesen, die sanitären Einrichtungen und die Wasserversorgung bereit, und von der WHO kamen 19 Medikamentensendungen.

Guinea leistete durch die Freigabe eines Sonderkredites in der Höhe von \$ 468'000 zur Ergreifung der notwendigen Massnahmen durch die lokalen Behörden den ersten Regierungsbeitrag. Sierra Leone lieferte Reis und half im Gesundheitswesen mit. Frankreich schickte für insgesamt FF 3 Mio. Lebensmittel, Zelte, Decken und andere dringliche Güter. Die BRD verteilte Geräte für den Wohnungsbau und landwirtschaftliche Arbeiten mit einem Gesamtwert von DM 50'000. Die Vereinigten Staaten lieferten Reis und finanzierten dessen Transport und Verteilung. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft unterstützte die Aktionen der Nicht-Regierungsorganisation "Médecins sans Frontières/Belgien" mit einem Beitrag von ECU 380'000. Diese Spenden wurden schon bereitgestellt, bevor das HCR am 21. Februar zu einer Sammlung von insgesamt \$ 12 Mio. zur Deckung der Bedürfnisse in der Elfenbeinküste und in Guinea aufrief.

Man muss sich ernsthaft fragen, was mit den Flüchtlingen geschehen wäre, wenn die Lokalbevölkerung nicht alles mit ihnen geteilt hätte, "Médecins sans Frontières/Belgien" nicht vor Ort anwesend gewesen wäre, die Regierung den Flüchtlingen

nicht einen so grosszügigen Empfang bereitet hätte und einige andere Regierungen, die Kommission der Europäischen Gemeinschaft und abgesehen vom HCR noch andere UNO-Sonderorganisationen nicht umgehend reagiert hätten...

d) Probleme

In dieser Notsituation traten drei grosse Probleme auf, von denen zwei als interne HCR-Fragen zu bezeichnen sind: die Entsendung von Personal, die Ueberweisung der finanziellen Mittel und der Transport der Hilfsgüter. Es gab ausserdem andere, fast ebenso wichtige Probleme wie die Wahl der wohltätigen Organisation als Partner des HCR und der guineanischen Regierung bei der Durchführung des Hilfsprogrammes oder die Frage der Funkverbindungen zwischen Conakry, Nzerekore und dem Flüchtlingsaufnahmegebiet.

Am 11. Januar wurde der HCR-Hauptsitz durch seine Regionalstelle in Dakar über das Eintreffen liberianischer Flüchtlinge in Guinea informiert, der mit dieser Situation betraute Missionsleiter traf aber erst am 20. März in Conakry ein. Natürlich haben die Regionalstelle und der Hauptsitz eine Delegation auf eine kurzfristige Mission entsandt, um die Präsenz des HCR sicherzustellen, aber eine Organisation mit ungefähr 1'700 Funktionären, die sich unter anderem zum Ziel gesetzt hat, auf Notsituationen zu reagieren, sollte in der Lage sein, innerhalb weniger Tage nach dem Auftreten einer Notsituation eine Equipe zu entsenden.

Das HCR verfügt zwar über einen Sonderfonds für Notsituationen, die ersten \$ 700'000 wurden aber erst am 1. März freigegeben, und die erste Ueberweisung nach Conakry erfolgte am 15. März. Auch in diesem Fall ist es schwierig, die langsame Reaktion des Verwaltungsapparates vernünftig zu begründen, vor allem, wenn man bedenkt, dass das HCR eine Broschüre über beschleunigte Verfahren in Notfällen zusammengestellt hat.

Das grösste Problem ist jedoch der Transport der Hilfsgüter vom Ankunftshafen bis zu den Verteilungsorten. Auf dem Landweg ist Nzerekore von Conakry 1'100 km und von Abidjan 750 km entfernt. Die ersten 800 km von Conakry nach Seredou sind für 30-Tonnen-LKWs befahrbar, aber von Seredou nach Nzerekore können nur noch 5-Tonnen-Fahrzeuge mit Vierradantrieb benutzt werden. Es gibt zahlreiche Holzbrücken, die repariert oder verstärkt oder, wie in einem Fall, sogar neu gebaut werden müssen. In der Elfenbeinküste gibt es von Abidjan bis zur Grenze eine gute Strasse und eine Eisenbahnverbindung. Ueber diese Strecke könnten die Hilfsgüter schneller und billiger transportiert werden, aber die guineanische Regierung schloss diese Möglichkeit aus Gründen von nationaler Bedeutung aus.

Muss der Hochkommissar diese Haltung akzeptieren, oder sollte er dem Generalsekretär der Vereinten Nationen nicht empfehlen, auf höchster Ebene dem Grundsatz Nachdruck zu verleihen, dass die Opfer einer Naturkatastrophe oder eines bewaffneten Konfliktes ein Recht auf humanitäre Hilfe haben und diese Hilfe ihnen mit den wirksamsten Mittel zur Verfügung gestellt werden muss?

Bern, Kursaal, 4.9.1990

Die Migrationen in der Dritten Welt und die Rolle der Entwick-
lungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe

THEMA III: ERMUNTERUNG DER FLUECHTLINGE ZUR RUECKKEHR IN DIE
HEIMAT

Fallstudie Nr. 5: Die Afghanen in Pakistan

a) Aktuelle Lage in Pakistan

Nach Schätzungen der pakistanischen Regierung gab es Anfang 1990 in Pakistan etwa 3,3 Mio. afghanische Flüchtlinge, von denen ungefähr 70% in der nordöstlichen Grenzprovinz und 25% in Belutschistan aufgeteilt auf etwa 350 Flüchtlingsdörfer leben. Die Mehrheit der Flüchtlinge sind Paschtunen und stammen aus ländlichen Gegenden.

b) Das Abkommen von Genf und seine Auswirkungen

Am 14. April 1988 wurde in Genf eine Reihe von Abkommen zur Förderung des Friedens in Afghanistan unterzeichnet. In der Folge haben die sowjetischen Truppen Afghanistan vor über einem Jahr verlassen und Afghanistan und Pakistan eine bilaterale Uebereinkunft hinsichtlich der Rückkehr der Afghanen, die in Pakistan Zuflucht gesucht hatten, getroffen. Es wird aber geschätzt, dass 1989 trotz dieser Bemühungen nur 100'000 Flüchtlinge spontan in ihre Heimat zurückkehrten, während die überwiegende Mehrheit abwartet. Dafür ist weitgehend die Lage in Afghanistan selbst verantwortlich. Diese sieht heute wie folgt aus:

Die Präsenz der sowjetischen Truppen sorgte dafür, dass sich unterschiedliche politische Strömungen in der Widerstandsbewegung zusammaten. Nach dem Rückzug der sowjetischen Armee hätte der Regierungschef in Kabul normalerweise als Ersatztriebkraft zur Weiterführung des Heiligen Krieges dienen sollen, aber Najibullah erwies sich als guter Muslim und pflegte Kontakte zu zahlreichen führenden Militärs. Der Krieg zwischen der Mudjaheddin und Kabul beschränkte sich fortan auf die Städte und die Hauptverkehrsachsen, und parallel dazu entwickelte sich anderer Krieg zwischen Militärkommandanten, welche darauf aus waren, sich die Herrschaft über eine bestimmte Region zu sichern. Die Anzahl der Kommandanten nahm zu, was zu einer Aufsplitterung der Macht und einem Klima der Unsicherheit führte. Diese Unsicherheit herrscht nicht überall. Es gibt Regionen, die unter der Kontrolle starker Militärs stehen, die eine zivile Verwaltung aufgebaut haben. Weshalb zögert also ein Teil der Flüchtlinge, nach Hause zurückzukehren? Es gibt Argumente, die gegen eine Rückkehr sprechen; andere sprechen dafür.

c) Die wichtigsten Argumente

Die afghanische Uebergangsregierung - eine Koalition aus sieben politischen Parteien mit provisorischem Sitz im paki-

stanischen Peschawar - wurde unter Mithilfe der Vereinigten Staaten und Pakistans, oder genauer gesagt der pakistanischen Armee und deren Nachrichtendienst ISI, gebildet. Bis in jüngste Zeit waren die pakistanische Armee und die afghanischen Parteien gegen die Rückkehr der Flüchtlinge, da sie noch an einen militärischen Sieg glaubten. Bis Ende 1989/Anfang 1990 waren Flüchtlinge, die zurückzukehren versuchten, noch häufig festgehalten, ausgeraubt, misshandelt und manchmal sogar getötet worden. Heute spielt die Übergangsregierung wegen der internen Parteienkämpfe praktisch keine bedeutende Rolle mehr. Eine der Parteien, die Hezb-i-Islami, die von Hekmatyar geführt wird, hat besondere Bedeutung erlangt.

Die **Militärkommandanten** in Afghanistan, vor allem jene, die eine kleine Region beherrschen, sind gegen eine Rückkehr der Flüchtlinge. Sie befürchten, bei einer Rückkehr der religiösen und traditionellen Führer ihren Platz freigeben und wieder in die Ränge zurücktreten zu müssen.

Die **Regierung in Kabul** befürwortet offiziell die Repatriierung jener Flüchtlinge aus Pakistan, die sich in einem unter der Kontrolle durch Kabul stehenden Gebiet niederlassen möchten. Für diese Flüchtlinge hat die Regierung Durchgangsstellen eingerichtet, in denen die Familien Hilfe seitens des HCR erhalten. Im zweiten Halbjahr 1989 sind über 12'000 Rückkehrer durch diese "Häuser des Friedens für Gäste auf der Durchreise" geschleust worden.

Immer mehr **Flüchtlinge** sind für eine Rückkehr in ihre Heimat. Die Frauen haben diese Tendenz stark beeinflusst, denn sie haben aufgrund ihrer Abkapselung im Kreise der Familie unter dem Lagerleben am meisten gelitten. Die Tatsache, dass die öffentlichen Dienste in einem afghanischen Dorf weniger fortschrittlich sind als in einem Flüchtlingslager, ist das kleinere Übel im Vergleich zur psychologischen Belastung, der die Frauen im Flüchtlingslager ausgesetzt sind.

Ein echtes Problem für die Rückkehrwilligen sind die **Minen**. Die Koordinationsstelle für die Programme der Vereinten Nationen für humanitäre und wirtschaftliche Hilfe zugunsten von Afghanistan (UNOCA) bildet Minenentschärfer aus, betreibt selbst Minensuche und informiert die Öffentlichkeit. Diese Informationsarbeit hat gewisse Flüchtlinge möglicherweise verängstigt und von einer Rückkehr abgehalten.

Die für den **Mohnanbau** geeigneten Gebiete könnten besonders dann zum Anziehungspunkt für Rückkehrer werden, wenn zwischen dem lokalen Militärkommandanten und den in Pakistan stationierten Drogenhändlern ein Abkommen besteht.

Es gibt auch ein **wirtschaftliches Argument** gegen die Repatriierung: Viele Flüchtlinge haben in Pakistan eine einträgliche Beschäftigung gefunden, und einige von ihnen verdienen mehr, als die Hilfeleistungen zu ihren Gunsten wert sind. Der vom HCR angebotene Preis für den Rückkauf der Rationen-Karten wird jene, die sich wirtschaftlich integriert haben, nicht zur Rückkehr bewegen, selbst wenn er über dem im freien Verkauf erzielten Preis liegt.

d) Die Massnahmen der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen sind in drei Bereichen tätig: Wiederherstellung des Friedens, humanitäre und wirtschaftliche Hilfe für Afghanistan und einvernehmliche Rückführung der Flüchtlinge.

Auf politischer Ebene hat der Generalsekretär einen Sondervertreter, Benon Sevan, bezeichnet, der nach eigenem Gutdünken vorgehen soll, bis alle Parteien sich auf eine politische Lösung des Problem Afghanistan geeinigt haben. Die plausibelste Lösung könnte darin bestehen, mittels eines Pebliszites die Benennung der Mitglieder einer "grossen Versammlung" vorzunehmen, die dann ihrerseits eine provisorische Koalitionsregierung mit dem Auftrag bilden würde, Wahlen zur Konstituierung eines Parlamentes durchzuführen.

Vor einiger Zeit führte die UNOCA den Begriff der "ruhigen Zonen" ein. Die UNOCA stellte fest, dass in mehreren Gebieten keine Kämpfe mehr stattgefunden hatten, und beschloss, die Wiederaufbaubemühungen der verschiedenen UNO-Organisationen auf diese Gebiete zu konzentrieren. Die Einleitung des Wiederaufbaus sollte den Friedensprozess erleichtern, und beide Aktivitäten sollten parallel betrieben werden.

Nach anfänglichem Zögern lancierte das HCR ein Pilotprojekt zur Unterstützung jener Familien, die nach Afghanistan zurückkehren wollen. Die Rückreise kommt teuer zu stehen; sie kostet durchschnittlich Rp 9'000 für den Transport und Rp 17'000 für den Wiederaufbau des Hauses. Das HCR richtete an den von den Rückkehrern benutzten Strecken in der Nähe der afghanischen Grenze zehn Zentren ein. Gemischte Gruppen aus Pakistanern und HCR-Leuten sorgen für eine gewisse Sicherheit für die Rückkehrer. In den Zentren erhalten alle Familien gegen Rückgabe der Rationen-Karten Naturalien, vor allem in Form von Nahrungsmitteln. Dieses Pilotprojekt ist auf 40'000 Familien beschränkt. Sein Vorteil besteht darin, dass sich die Afghanen selbst dafür entscheiden müssen, wann und über welche Strecke sie nach Hause zurückkehren wollen.

e) Die Zukunft

Wir befinden uns möglicherweise an einem Wendepunkt. Es gibt verschiedene Interessen, die für eine Rückkehr sprechen, aber es verbleiben auch Argumente dagegen. Die politischen Parteien merken, dass immer mehr Flüchtlinge die Rückkehr wünschen und ein Pebliszit unter der Aegide der UNO an Wahrscheinlichkeit gewinnt, und sind deshalb damit beschäftigt, ihre Haltung zur Repatriierung zu überdenken, um den Kontakt zur Wählerschaft nicht zu verlieren.

In einer Erklärung anlässlich des ersten Jahrestages der Unterzeichnung des Genfer Abkommens vom 14. April 1988 liess der UNO-Generalsekretär verlauten: "Es ist nun an der Zeit, dass die Afghanen allein über die Zukunft Afghanistans entscheiden." (Das Wort "allein" war im Text der Erklärung unterstrichen.)

Bern, Kursaal, 4.9.1990

Die Migrationen in der Dritten Welt und die Rolle der Entwick-
lungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe

THEMA III: ERMUNTERUNG DER FLUECHTLINGE ZUR RUECKKEHR IN DIE HEIMAT

Fallstudie Nr. 6: Die Repatriierung der Burundis aus Rwanda

a) Die "Ereignisse" im August 1988

Es gibt unterschiedliche Versionen darüber, was sich im August 1988 in den Gemeinden Marangara und Ntega abspielte. Die einen behaupten, subversive Elemente des Hutuvolkes wären aus Rwanda infiltriert, um die Hutu gegen die Volksgruppe der Tutsi aufzuhetzen. Andere berichten, eine Armeepatrouille mit Tutsi-Offizieren hätte sich nach Marangara begeben, um die Aktivitäten einiger bekannter Hutu-Angehöriger zu überwachen. Das Hutuvolk hätte davon Wind bekommen und sich dagegen zur Wehr gesetzt. Am darauffolgenden Tag wäre Verstärkung eingetroffen, und die Militärtruppen hätten einige Hutu verhaftet, die von Tutsi als Verantwortliche der Zwischenfälle des Vortages bezeichnet worden wären. Im Laufe dieser Verhaftungen wäre ein Hutu erschossen worden. Darauf hätten die Hutu Häuser der Tutsi angegriffen, diese in Brand gesetzt und deren Habe zerstört.

Ein paar Tage später wären zwei Hutu in der Gemeinde Ntega durch einen Tutsi getötet worden, worauf das Gerücht die Runde gemacht hätte, es handle sich um den Anfang eines Plans der Tutsi, die Hutu auszumerzen. Die Hutu hätten zu den Waffen gegriffen, die Tutsi attackiert und deren Häuser verbrannt. Die Massaker hätten auf die Gemeinde Marangara übergegriffen.

Von dieser Phase an stimmen die Versionen überein: Truppen wurden in die beiden Gemeinden entsandt, töteten Hutu und verbrannten deren Häuser. Offiziell gab es 5'000 Tote, aber andere Quellen sprechen von doppelt so vielen oder mehr.

b) Die Migrationsbewegung in Richtung Rwanda

Infolge dieser ethnischen Auseinandersetzungen suchten im August und im September 1988 über 50'000 Burundis Zuflucht in Rwanda. Die meisten von ihnen waren Bauern. Innerhalb weniger Wochen errichtete die Regierung Rwandas fünf Lager und arbeitete ein Notprogramm aus.

c) Argumente für eine Repatriierung

Rwanda ist sehr dicht besiedelt: Der Landesdurchschnitt beträgt 248 Einwohner pro km², aber in der Gegend, in die sich die Flüchtlinge begaben, leben gar 392 Menschen pro km². Die Flüchtlinge liessen sich durch die Tatsachen davon überzeugen, dass die Anbauflächen nicht ausreichten, um den eigenen Bedarf zu decken.

Sehr rasch kam es zu Konsultationen unter den Mitgliedern der Wirtschaftsgemeinschaft der Anrainer der Grossen Seen (Burundi, Rwanda und Zaire) zwecks Schaffung günstiger Voraussetzungen für eine schnelle Rückkehr der Burundis. Diese Konsultationen führten zu einer Ministerkonferenz über die freiwillige Rückkehr der burundischen Flüchtlinge, die nach den Zwischenfällen vom August 1988 im Norden Burundis nach Rwanda geflohen waren. Diese Konferenz, an der Rwanda, Burundi, Zaire und das HCR teilnahmen, wurde vom 9. bis zum 11. November 1988 in der rwandischen Stadt Butare abgehalten.

Im Zuge dieser Konferenz verpflichtete sich die Regierung Burundis durch schriftliche Resolutionen, die Sicherheit der Rückkehrer und ihrer Habe zu garantieren, sicherzustellen, dass die Rückkehrer ihre Arbeit oder ihren Schul- oder Universitätsplatz wiederaufnehmen können, und auf jegliche Verfolgung oder Bestrafung von Personen, die das Land verlassen hatten oder in die Ereignisse vom August 1988 verwickelt gewesen waren, zu verzichten. Die Konferenz beschloss die Durchführung einer "Sensibilisierungskampagne", um die Flüchtlinge über die von der burundischen Regierung abgegebenen rechtlichen Garantien und die den Flüchtlingen vom HCR gewährte Hilfe zu informieren.

d) Die Rückkehr in die Heimat

Als die Flüchtlinge im ersten Lager über die Ergebnisse der Konferenz von Butare informiert wurden, kehrten in den folgenden Tagen 3'800 von ihnen in die Heimat zurück, und diese Bewegung griff auf die anderen Lager über. Vom 11. bis zum 17. November kehrten 6'000 Flüchtlinge zurück, am 21. und 22. November 12'000. Die meisten traten die Heimreise aus eigenem Antrieb an. Die mehrköpfigen Familien oder jene, die weit von der Grenze entfernt zu Hause waren, benutzten die vom HCR bereitgestellten Transportmöglichkeiten. Der erste Konvoi verkehrte am 25. November 1988. Die breit angelegte Rückführungsoperation wurde am 31. Mai 1989 offiziell abgeschlossen, während die verschiedenen Massnahmen der burundischen Regierung zugunsten der Rehabilitierung der Rückkehrer und anderer Vertriebenen noch bis zum 30. Juni 1989 weitergeführt wurden. Die Mission des HCR dauerte natürlich über dieses Datum hinaus an.

Die Anzahl der Rückkehrer wird auf 50'000 geschätzt, wobei 8'174 Burundis in organisierten Konvois nach Hause reisten. Ueber 30'000 Opfer der Zwischenfälle, die verschwunden sind oder vorübergehend in Nachbargemeinden Zuflucht gesucht haben, müssen hinzugezählt werden; etwa 40'000 Menschen blieben von den Zwischenfällen weitgehend verschont. In den Gemeinden Ntega und Marangara hatten vor den Ereignissen 122'000 Menschen gelebt.

e) Der Schutz der Rückkehrer

Die Regierung Burundis bat den Generalsekretär der Vereinten Nationen um eine sechsmonatige Nothilfe zugunsten der Geschädigten, die in Burundi geblieben waren. Ausserdem wandte sie sich hinsichtlich eines Wiedereingliederungsprogrammes für die Rückkehrer an das HCR. Am 15. Dezember 1988 rief der UNO-Hochkommissar zu einem Programm in der Höhe von \$ 2,5 Mio., einschliesslich der Schutzmassnahmen, auf. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) übernahm die Durchführung dieses Programmes der materiellen Beihilfe.

Der Schutz von Rückkehrern durch das HCR ist eine relativ neue Aufgabe. Früher herrschte beim HCR der Grundsatz, dass ein Flüchtling sein Anrecht auf internationalen Schutz und materielle Unterstützung durch das HCR verliert, sobald er in sein Herkunftsland zurückkehrt. 1973 bat die UNO-Vollversammlung den Hochkommissar, nicht nur die einvernehmliche Rückkehr zu fördern, sondern den Rückkehrern auch bei der Wiedereingliederung zu helfen.

1985 ging der Exekutivausschuss des Programmes des Hochkommissars einen Schritt weiter und bekräftigte, dass "der Hochkommissar legitimiert ist, sich insbesondere dann um die Folgen der Rückkehr zu kümmern, wenn die Rückkehr nach einer Amnestieerklärung oder irgendeiner anderen Sicherheitsgarantie erfolgt."

Angesichts der Tatsache, dass die Rückführung der Flüchtlinge in ihre Heimatdörfer nur drei Monate nach blutigen Auseinandersetzungen erfolgte, musste das HCR sich vor allem auf Schutz-, statt auf Hilfsmassnahmen konzentrieren. Gefragt waren Dissuasion und persönliche Anwesenheit von internationalen Funktionären in den Dörfern der beiden Gemeinden. Da der Hochkommissar nicht über genügend Schutzbeauftragte verfügt, forderte er seine Mitarbeiter dazu auf, freiwillig eine Mission von mehreren Wochen oder gar Monaten zu übernehmen. Einige von ihnen absolvierten einen kurzen Kurs zum Thema Schutz. In Burundi wurden sie Schutzbeauftragten zugewiesen, die über die erforderliche Erfahrung und die nötigen Informationen verfügten. Von November 1988 bis März 1990 waren somit jeweils zwei bis fünf Funktionäre in den beiden Gemeinden anwesend und besuchten systematisch die verschiedenen Dörfer.

Diese internationale Präsenz war zweifellos sehr wichtig für den Erfolg dieser Operation. Die Flüchtlinge in den rwan-dischen Lagern wiesen das HCR-Personal häufig auf Fälle mit Schutzbedarf hin. Diese Informationen wurden an die Schutzbeauftragten und deren Helfer in Burundi weitergegeben; diese stellten in den Dörfern entsprechende Untersuchungen an. Auf diese Weise konnte ein bei seiner Rückkehr verhafteter und abgeführter Flüchtling wieder befreit werden. Zwei Lehrer konnten dank solchen Informationen ihre Arbeit wiederaufnehmen, und mehrere andere Fälle beruflicher Wiedereingliederung wurden in ähnlicher Weise überwacht. Das IKRK, dessen Delegierte regelmässig Gefangene besuchen, vernahm von einem inhaftierten Rückkehrer, und das HCR widmete sich ganz besonders einigen Rückkehrern, die ausdrücklich um den Schutz des HCR gebeten hatten.

Diese Schutzmassnahmen konnten jedoch das Grundproblem nicht lösen. Im November 1989 nahmen die Spannungen infolge eines Gerüchtes über einen angeblich geplanten, gegen Rwanda gerichteten Angriff in Burundi und Uganda befindlicher rwandischer Flüchtlinge, einer längeren Abwesenheit des Kommissars des Sektors Ntega-Marangara und einer Kampagne für zivilen Ungehorsam in der Gemeinde Ntega und der Provinz Kirundo wieder zu.

JAHRESKONFERENZ DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Arbeitsgruppe Nr. 4

Bern, Kursaal, 4.9.1990

Die Migrationen in der Dritten Welt und die Rolle der Entwick-
lungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe

THEMA IV: SCHAFFUNG ERTRAEGLICHER LEBENSBEDINGUNGEN FUER
EMIGRANTEN, DIE SICH IM AUFNAHMEGEBIET "NIEDERLASSEN"

Fallstudie Nr. 7: Die Somalier in Aethiopien

a) Der Zustrom von Somaliern in Aethiopien

Im Laufe des zweiten und des dritten Quartals 1988 ersuchten über 300'000 Somalier in Aethiopien um Asyl. Es handelte sich um Angehörige des Stammes der Issas aus dem Nordosten Somalias. Fast die Hälfte der Flüchtlinge waren Stadtbewohner aus Hargeissa und Burao - eine Seltenheit in den grossen Migrationsbewegungen Afrikas. Die übrigen Flüchtlinge waren Bauern und Nomaden. Im August 1989 strömten einige tausend weitere Flüchtlinge aus ländlichen Gegenden aus dem Lande, wodurch der Anteil der aus Städten stammenden Flüchtlinge - Beamte, Geschäftsleute, Aerzte, Ingenieure usw. - leicht vermindert wurde (etwa 35%).

Somalia steckt in einer akuten Wirtschaftskrise, die Unzufriedenheit in der Bevölkerung hervorgerufen hat. Die vorwiegend aus Issas bestehende Nationalbewegung Somalias, eine politische Strömung, ringt um eine gewisse Autonomie. Die Regierung in Mogadischu ergriff rigorose Massnahmen gegen die Issas, die sich im Vergleich zu anderen Volksgruppen, insbesondere derjenigen des Regierungschefs Barre, diskriminiert fühlen.

Am 15. August 1989 wurden in den beiden Lagern von Hartisheik und den drei Lagern der Region Aware 324'800 Flüchtlinge gezählt, und Ende Juni 1990 wurde die Anzahl der Flüchtlinge unter Berücksichtigung der Neuankömmlinge im August 1989 und des anschliessend fortgesetzten Zustroms auf 360'000 geschätzt, wovon sich 210'000 in den beiden Lagern von Hartisheik, 140'000 in den drei Lagern von Aware und 10'000 im neuen Lager von Aisha befinden. Im März 1990 wurde erneut eine Zählung vorgenommen, die aber nicht die erwarteten Ergebnisse brachte.

b) Die Lage der Somalier in Aethiopien

Die Flüchtlinge wurden in einer Gegend untergebracht, der es an jeglicher Infrastruktur mangelt, die keine Grundlage zur Selbstversorgung bietet und die mit ihrem wüstenähnlichen Klima als Lebensraum sehr ungeeignet ist. Die Hilfsgüter müssen mit LKWs über Strassen transportiert werden, die erst instandgestellt werden mussten, und die Erste Hilfe in der Anfangsphase musste gar per Flugzeug geleistet werden. Täglich

legen 50 LKWs die 75 km von Jijiga ins Lager von Hartisheik zurück, um 800'000 Liter Wasser zu bringen, und niemand weiss, wie lange der Grundwasserspiegel von Jijiga ausreichen wird, um die Versorgung der 210'000 Bewohner von Hartisheik sicherzustellen. Die Lager von Aware werden mit gespeichertem Regenwasser versorgt; die Bewohner sind also von Regen abhängig. Die sanitären und hygienischen Bedingungen leiden unter dem Wassermangel.

Auch die Nahrungsmittelversorgung hat mit Schwierigkeiten zu kämpfen, da verschiedene Länder ihren Naturalienbeitrag zum Welternährungsprogramm (WFP), das die Nahrungsmittelversorgung koordiniert, nur mit Verzögerung geleistet haben. Abgesehen von Getreide sind einige Nahrungsmittel nicht immer rechtzeitig angekommen, was bei den anfälligsten Flüchtlingen zu Unterernährung führte.

Probleme gibt es auch mit der Unterbringung, da selbst gute Zelte den Sandstürmen und der Hitze nicht lange standhalten.

Wenig befriedigende sanitäre Bedingungen, unausgewogene Ernährung, ungeeigneter Lebensraum: Alles deutet auf Gesundheitsmassnahmen hin, die eher auf das Heilen als auf die Prävention von Krankheiten konzentriert werden müssen.

c) Die Hilfe von aussen

1989 stellte das HCR \$ 34 Mio. bereit, wovon die Hälfte allein für den Transport ausgegeben wurde (\$ 6,5 Mio. für das Wasser und über 10 Mio. für die anderen Güter). Das WFP lieferte die meisten Nahrungsmittel und sorgte für deren Beförderung. Die Europäische Gemeinschaft stellte Medikamente und dringliche Ausrüstungsgüter zur Verfügung. Mehrere Nicht-Regierungsorganisationen helfen ebenfalls mit: der Save the Children Fund (GB) und Oxfam (GB) im Gesundheitswesen und in der Wasserversorgung und "Médecins sans Frontières" (Belgien/Niederlande) mit ärztlicher Hilfe in den Lagern von Aware; CARE ist für den Wassertransport verantwortlich, das Schweizerische Katastrophenhilfskorps errichtete die beiden ersten Lager von Hartisheik (B) usw., aber alle diese Bemühungen sind nur gerade dazu geeignet, für 360'000 Menschen in einer ungastlichen Umgebung ein minimales Auskommen sicherzustellen.

d) Mögliche Lösungen

Für das Problem einer Migration gibt es drei mögliche Lösungen: die Rückkehr ins Herkunftsland, die Ansiedlung im Aufnahmeland oder die Eingliederung in neue Gemeinschaften in Drittländern.

Natürlich ist die einvernehmliche Rückkehr die beste Lösung, aber dafür müssen in Somalia geeignete Bedingungen geschaffen werden. Vorläufig stellt man noch fest, dass immer mehr Somalier versuchen, nach Europa oder in andere Länder auszuwandern, was keine Ueberraschung ist, wenn man bedenkt, dass ein Drittel der Bevölkerung in der Stadt lebt und einige von ihnen eine höhere Ausbildung genossen haben. Für diese Flüchtlinge ist nicht nur der Lebensraum ungastlich, sondern auch das menschliche Umfeld - Nomaden und Bauern - ungewohnt und, wenn

man sich in Erinnerung ruft, dass die Somalier schon immer eine Neigung zum Auswandern gehabt haben, wird niemand mehr erstaunt sein, dass mehrere tausend ehemalige Bewohner der Lager von Hartisheik bereits in Europa, insbesondere in Grossbritannien, eingetroffen sind und 3'000 weitere Flüchtlinge mit der Migration begonnen haben und sich im Mittleren Osten auf einem der bekannten Wege befinden, die ihnen die Einreise in ein europäisches Land erleichtern sollten. Einige emigrierten offiziell, andere heimlich, und in diesem Zusammenhang sollte man sich vielleicht daran erinnern, dass das Durchschnittseinkommen eines Äthiopiens 1987 \$ 130 pro Jahr betrug, während jenes eines Schweizer mit über \$ 21'000 mehr als 150mal so hoch war.

Geht man davon aus, dass eine Eingliederung in Äthiopien nicht möglich ist und die Auswanderung der 360'000 Flüchtlinge in Industriestaaten schwierig zu lösende Probleme ergeben würde, so bleibt als globale Lösung nur die einvernehmliche Rückkehr. Welche Voraussetzungen müssten nun für eine solche Lösung geschaffen werden? Erstens eine demokratische Regierung in Somalia, welche die Minderheiten und die Menschenrechte respektiert, und zweitens die Bewältigung der Wirtschaftskrise. Demokratie und Armut passen nicht zusammen. Einem Land der Dritten Welt die Tugenden der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte zu predigen, ohne die Regierung bei einer deutlichen Verbesserung der Lebensbedingungen für alle Einwohner zu unterstützen, würde im besten Falle bedeuten, die Bildung einer demokratischen Übergangsregierung zu begünstigen, die nur einige Monate oder vielleicht ein bis zwei Jahre durchhalten könnte. Im vorliegenden Fall bedarf es eines konzertierten Vorgehens mehrerer Länder, welche die notwendigen wirtschaftlichen Mittel besitzen und den politischen Willen aufbringen, um Somalia dabei behilflich zu sein, dieser Situation ein Ende zu bereiten. Solange keine Regierung die Initiative ergreift und diesen Prozess, der sich auf das Horn von Afrika ausdehnen könnte, in Gang bringt, wird die internationale Gemeinschaft weiterhin jährlich rund \$ 50 Mio. ausgeben, um 360'000 Menschen am Sterben zu hindern.

JAHRESKONFERENZ DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Arbeitsgruppe Nr. 4

Bern, Kursaal, 4.9.1990

Die Migrationen in der Dritten Welt und die Rolle der Entwick-
lungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe

THEMA IV: SCHAFFUNG ERTRAEGLICHER LEBENSBEDINGUNGEN FUER
EMIGRANTEN, DIE SICH IM AUFNAHMEGEBIET "NIEDERLASSEN"

Fallstudie Nr. 8: Die Heimatlosen in Zentralamerika

a) Friedens- und Hilfeabkommen

Schätzungen zufolge sind in den letzten zehn Jahren etwa zwei Millionen Menschen in Zentralamerika heimatlos geworden, was beinahe 8% der Bevölkerung der fünf Länder dieser Region - Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua - ausmacht. 210'000 dieser Heimatlosen befinden sich in Belize und Mexiko. Im Mai 1990 präsentierte sich die Lage wie folgt:

- Flüchtlinge:	155'400
- Ausländer ohne Papiere und/oder im Ausland lebende Vertriebene:	926'000
- Rückkehrer:	78'500
- Vertriebene innerhalb ihres eigenes Landes	<u>876'400</u>
TOTAL:	2'036'300

Damit diese entwurzelten Menschen entweder sich in ihrem Aufnahmeland niederlassen oder in ihr Herkunftsland zurückkehren können, müssen auf regionaler Ebene drei Grundvoraussetzungen erfüllt sein: die Wiederherstellung des Friedens, die Achtung der Menschenrechte und die Verbesserung der Lebensbedingungen. Das Abkommen aus dem Jahre 1987 über das Verfahren zur Herstellung eines stabilen und dauerhaften Friedens in Zentralamerika (Esquipulas II), der Sonderplan für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Zentralamerika (PEC) und die internationale Konferenz über die zentralamerikanischen Flüchtlinge (CIREFCA) sind drei bedeutende Faktoren hinsichtlich der Erfüllung dieser Grundvoraussetzungen und stellen ein neuartiges Vorgehen auf der Suche nach Lösungen für Migrationsprobleme dar. Mit gewissen Ergänzungen und Verbesserungen könnte dieses Vorgehen als Modell zur Lösung von Migrationsproblemen in anderen Teilen der Welt, z.B. am Horn von Afrika, dienen.

Das sogenannte Esquipulas-II-Abkommen wurde im August 1987 von den fünf zentralamerikanischen Staaten unterzeichnet und bekräftigt den politischen Willen der Regierungen, in dieser Region für einen dauerhaften Frieden zu sorgen. Gemäss dem Abkommen verpflichten sich die Regierungen dazu, unterstützt durch die internationale Gemeinschaft den Bedürfnissen der Flüchtlinge und der Vertriebenen besonderes Augenmerk zu widmen.

Am 12. Mai 1988 verabschiedete die Vollversammlung der Vereinten Nationen den Sonderplan für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Zentralamerika mit einer finanziellen Zielsetzung von \$ 4,3 Mrd. Mit diesem Plan sollen die Auswirkungen des Krieges und der Armut bewältigt werden; ausserdem verweist er auf die Notwendigkeit, im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung der Region eine Lösung für die Probleme der Heimatlosen zu finden.

Die internationale Konferenz über die zentralamerikanischen Flüchtlinge, Rückkehrer und Vertriebenen wurde vom 29. bis zum 31. Mai 1989 in Guatemala-Stadt abgehalten. Diese Konferenz verabschiedete eine Erklärung sowie einen Aktionsplan zugunsten der Flüchtlinge, der Rückkehrer und der Vertriebenen Zentralamerikas. Zu den ins Auge gefassten Massnahmen gehört auch ein Mechanismus zur Umsetzung des Aktionsplans.

Zu diesem Zweck war folgendes nötig:

- i) die Bildung eines nationalen Koordinationsausschusses in jedem der sieben beteiligten Länder. Diese Ausschüsse sollen die dringlichsten Hilfebedürfnisse der Heimatlosen ermitteln und die zu erarbeitenden Projekte in groben Zügen umschreiben;
- ii) die Bildung einer Unterstützungsgruppe in jedem der sieben beteiligten Länder, die für den Austausch von Informationen und Ideen zwischen den Vertretern der Regierungen der Region und den Regierungen der Geberländer, des Entwicklungshilfeprogrammes der Vereinten Nationen (UNDP), des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge (HCR) und der Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) verantwortlich ist;
- iii) die Bildung eines Konferenz-Ausschusses (Comité de suivi) der seit der Konferenz viermal auf regionaler Ebene getagt hat und das erste internationale Folgetreffen am 27. und 28. Juni 1990 in New York abhielt.

b) Ein Jahr nach der Flüchtlingskonferenz

In diesem ersten Jahr konnten Fortschritte erzielt werden. Hinsichtlich des Schutzes der Flüchtlinge ratifizierte Belize die Konvention von 1951 bezüglich des Flüchtlingsstatus und das dazugehörige Protokoll von 1967, Mexiko verabschiedete ein Gesetz, in dem die Definition des Flüchtlingsbegriffes gemäss der Erklärung von Cartagena 1984 (regionale juristische Grundlage zum Schutz der zentralamerikanischen Flüchtlinge) übernommen wurde, Guatemala und El Salvador stimmten dem Grundsatz der einvernehmlichen Rückkehr zu, und Costa Rica, Belize und Mexiko befürworteten heute die Eingliederung jener Flüchtlinge, die nicht in ihre Heimat zurückkehren möchten.

Im Sinne einer dauerhaften Lösung können die einvernehmliche Rückkehr der Salvadorianer und der Nicaraguaner, die sich in Honduras aufhielten, Projekte zur Eingliederung guatemaltesischer Flüchtlinge in Mexiko und Belize sowie die Schliessung eines Lagers für nicaraguanische Flüchtlinge in Costa Rica und die Eingliederung dieser Flüchtlinge im Erstasyland erwähnt werden.

Anlässlich des ersten internationalen Folgetreffens der

Flüchtlingskonferenz vom vergangenen Juni in New York unterbreiteten die sieben beteiligten Regierungen 59 Projekte mit einem Gesamtwert von \$ 186 Mio., von den \$ 161 Mio. extern zu finanzieren sind. Die Anzahl der Nutzniesser dieser Projekte wird auf 445'000 - darunter 90'000 Flüchtlinge und 75'000 Rückkehrer - geschätzt. Diese Projekte sollen gestaffelt über einen Zeitraum von drei Jahren verwirklicht werden. Anlässlich dieses Treffens wurden Beiträge in der Höhe von insgesamt \$ 121 Mio. angekündigt.

Die 72 Staaten, welche an diesem ersten Folgetreffen der CIREFCA teilnahmen, verabschiedeten eine Erklärung, in der zum Ausdruck gebracht wird, dass die Projekte der Flüchtlingskonferenz die Beteiligung der Frauen begünstigen, die physische und geistige Entwicklung der Kinder fördern, die Umwelt schützen und die ethnischen und kulturellen Werte der Gemeinschaften bewahren müssen.

Zudem wird in der Erklärung die Bedeutung der schrittweisen Eingliederung jener Flüchtlinge unterstrichen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten.

Ebenso werden in der Erklärung Massnahmen zur Verbesserung der rechtlichen Lage der Rückkehrer und der Vertriebenen in ihrer Heimat verlangt. Letztere Gruppe ist besonders benachteiligt: Im Verhalten gegenüber dieser Gruppe steht der Grundsatz der nationalen Souveränität im Widerspruch zum neuen Begriff des Rechtes der Opfer von bewaffneten Konflikten und Menschenrechtsverletzungen auf humanitäre Hilfe.

Schliesslich anerkennt die Erklärung die Bedeutung der Rolle der NGOs und der betroffenen Gemeinschaften bei der Planung und der Durchführung der Projekte, was besonders wichtig ist, da die Heimatlosen in Zentralamerika häufig als subversive Elemente angesehen und die NGOs, die mit ihnen zusammenarbeiten, von den Regierungen der Unterstützung revolutionärer Bewegungen verdächtigt werden.

c) Schlussfolgerungen

Die Flüchtlingskonferenz ist ein Prozess, der in seinen Anfängen steckt. Der positivste Aspekt ist die regionale Verbindung zwischen der Wiederherstellung des Friedens, der Entwicklungszusammenarbeit und der Lösung der Probleme der Heimatlosen.

Wie mehrere Teilnehmer des ersten internationalen Folgetreffens, darunter auch der Vertreter der Schweiz, betonten, müssen weitere Fortschritte im Bereich der Achtung der Menschenrechte und der Minderheiten erzielt werden.

Ein anderes Ziel, das wahrscheinlich erreicht werden könnte, ist die Eingliederung der Projekte der Flüchtlingskonferenz in die nationalen Entwicklungspläne. Die Flüchtlingskonferenz muss zum festen Bestandteil des Sonderplanes für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Zentralamerika werden.

JAHRESKONFERENZ DER
ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Arbeitsgruppe Nr. 5

Bern, Kursaal, 4.9.1990

Die Migrationen in der Dritten Welt und die Rolle der Entwick-
lungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe

AUDIOVISUELLE DOKUMENTE ZUM THEMA "MIGRATIONEN"

- 14h00 "FUGITIFS EN AFRIQUE", UNHCR, 1985, farbig, 34 Minuten, fran-
zösisch (diesen Film gibt es auch in englischer Version)

Dieses Dokument ist vom UNHCR mit Material aus einem Film der BBC gestaltet worden. Es schildert die Situation ugandischer Flüchtlinge im Süden Sudans und berichtet von der Lage der Aethiopier, die in den östlichen Provinzen dieses Landes Asyl gefunden haben.

- 14h40 "FEMMES REFUGIEES", UNHCR, 1980, farbig, 32 Minuten, franzö-
sisch (diesen Film gibt es auch in deutscher, italienischer
und englischer Version)

Anhand von drei Schicksalen schildert der Film, unter welchen Schwierigkeiten und mit welchen Problemen geflüchtete Frauen und Mädchen in Flüchtlingslagern im Hinblick auf eine Wiederansiedlung leben müssen. Es werden auch die Integrations-schwierigkeiten dieser Frauen und ihrer Angehörigen nach der Ankunft im neuen Land gezeigt.

- 15h10 "NAMIBIE: DEMAIN, LE DEFI", UNHCR, 1990, farbig, 27 Minuten,
französisch (diesen Film gibt es auch in englischer Version)

Dieses Dokument schildert die Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimat und die Herausforderungen, die in diesem jungen Land auf sie warten.

TEXTE FRANCAIS VOIR AU VERSO

CONFERENCE ANNUELLE DE LA
COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

Groupe de travail No 5

Berne, Kursaal, 4.9.1990

Les migrations dans le Tiers-Monde et le rôle de la
coopération au développement et de l'aide humanitaire

DOCUMENTS AUDIOVISUELS SUR LE THEME "MIGRATIONS"

14h00 "FUGITIFS EN AFRIQUE", UNHCR, 1985, couleur, 34 minutes,
français (ce film est également disponible en anglais)

Cette version UNHCR d'un film de la BBC dépeint la situation des réfugiés ougandais au sud du Soudan ainsi que celle des Ethiopiens ayant trouvé asile dans les provinces orientales de ce pays.

14h40 "FEMMES REFUGIEES", UNHCR, 1980, couleur, 32 minutes, français
(ce film est également disponible en allemand, en italien et en anglais)

Le film dépeint le drame particulier des femmes et des jeunes filles réfugiées.

15h10 "NAMIBIE: DEMAIN, LE DEFI", UNHCR, 1990, couleur, 27 minutes,
français (ce film est également disponible en anglais)

Ce documentaire décrit l'animation et l'émotion qui ont entouré le retour des réfugiés dans leur pays, et présente les défis qu'ils devront relever pour pouvoir commencer une nouvelle vie dans un pays devenu indépendant.

DEUTSCHER TEXT SIEHE RUECKSEITE