



SCHWEIZERISCHE VERTRETUNG  
REPRÉSENTATION SUISSE

in / à COLOMBO

E D A

Koordinator für internationale  
Flüchtlingspolitik

Ihr Zeichen Votre référence	Ihre Nachricht vom Votre communication du	Unser Zeichen Notre référence	Datum Date
p.B.41.21.t.0 -WER	11.11.91	431.3	18.11.1991
p.B.41.21.S.L.0		522.62 - AG/RW	

Gegenstand / Objet Wirtschaftshilfe an Herkunftsländer von  
Asylbewerbern: SRI LANKA

Zur Problematik der Hilfe an Herkunftsländer von Asylbewerbern möchte ich Ihnen in Ergänzung zu meiner Mitteilung vom 29.10.1991 mit diesem Schreiben noch einige Beurteilungselemente zukommen lassen. Meiner Auffassung nach sollten bei der Klärung möglicher Zielkonflikte die Situation und die Politik des betreffenden Staates **gesamthaft** beurteilt werden. Im Fall von Sri Lanka sind dabei u.a. folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- Natur des Konfliktes und die vom Gegner benützten Methoden,
- Notwendigkeit und Wirkung der Hilfe auf die Konfliktlage,
- Menschenrechtssituation in ihrer Gesamtheit (vgl. dazu "Human Freedom Index" des UNDP),
- "good governance-Kriterien" (vgl. dazu Weltbank-Kriterien und Bericht von J.-D. Gerber über seine Sri Lanka-Mission vom 24.10.1991),
- Dialogbereitschaft der Regierung,
- Frage, ob die Regierungspolitik in die richtige Richtung weist und ob gewisse Fortschritte festzustellen sind,
- Friedensbereitschaft der Regierung,
- Versorgung der Zivilbevölkerung im Krisengebiet.

#### 1. Zur Natur des Konflikts:

Die Ursachen des Konflikts in Sri Lanka sind **ethnischer und wirtschaftlicher** Natur. Der JVP-Aufstand, der in den letzten Jahren schätzungsweise 60'000 Opfer - meist Jugendliche zwischen 16 und 30 Jahren - gefordert hat, wurde primär durch die Armut und Arbeitslosigkeit im singalesisch-buddhistischen Süden verursacht. Dabei zeigte sich, dass die an sich gute



Sozialpolitik der früheren Regierungen, die eine Alphabetisierungsquote von über 80% zur Folge hatte, bei ungenügendem Wirtschaftswachstum zu einer explosiven Situation führen kann. Aber auch das Tamilenproblem hat eine wirtschaftliche Komponente, obgleich diese nicht im Vordergrund steht. Das friedliche Zusammenleben in einer multi-kulturellen oder multi-ethnischen Gesellschaft fällt schwerer, wenn diese mit Armutproblemen und Arbeitslosigkeit zu kämpfen hat, als wenn sie ein Wirtschaftswachstum kennt. In Malaysia z.B. dürfte das starke Wirtschaftswachstum dazu beigetragen haben, dass die Spannungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen (60% Malaien, 30% Chinesen und 10% Inder) nicht in einen Konflikt ausmündeten.

## 2. Zur Frage der Relevanz der Auslandshilfe für das Migrationsproblem:

Auch wenn eine Erhöhung der Hilfe kurzfristig keine direkte Auswirkung auf die Auswanderung hat, kann man im Fall von Sri Lanka doch feststellen, dass internationale Hilfe längerfristig geeignet ist, die Ursachen der Migration zu bekämpfen und die Repatriierung zu erleichtern. Mit 18 Mio. Einwohnern ist Sri Lanka ein relativ **kleines** Land und die internationale Hilfe, die pro Kopf der Bevölkerung beträchtlich ist, fällt rein **quantitativ** ins Gewicht (letztes Jahr betrug die Hilfe rund US\$ 1 Mia. Im eben veröffentlichten Budget 92 beträgt die ausländische Hilfe 40% der vorgesehenen Einnahmen!). Aber auch in **qualitativer** Hinsicht zeigt die Hilfe an Sri Lanka befriedigende Wirkungen (vgl. Bericht J.-D. Gerber vom 24.10.91). Gemäss dem Vertreter von Helvetas in Sri Lanka, der in seinem vorherigen Posten in Kamerun war, ist die Wirkung der ausländischen Hilfsleistungen hier bedeutend besser als im afrikanischen Kontext. Auch der Umstand, dass ein Projekt oft nur von lokaler Bedeutung ist, stellt seine Rechtfertigung nicht in Frage. Zum Beispiel ist der Wiederaufbau des Spitals von Muthur (Ostprovinz) durch das SKH nicht nur für die dort verbliebene Bevölkerung, sondern auch im Hinblick auf die zu erwartende Repatriierung von Bedeutung. Ferner hat der Einsatz von rund 120 Arbeitern singalesischer, tamilischer und muslimischer Herkunft in der derzeitigen Situation eine gewisse vertrauensbildende Wirkung ("trust generates trust").

## 3. Menschenrechtssituation:

In Kürze ist folgendes festzuhalten:

- Im UNDP "**Human Freedom Index**", der 40 Kriterien berücksichtigt und somit repräsentativ ist, figuriert Sri Lanka im **Mittelfeld** (vgl. Beilage). Während die Situation punkto Demokratie, Unabhängigkeit der Gerichte und Pressefreiheit relativ befriedigend ist, bleibt die Menschenrechtssituation besorgniserregend.

- In Sri Lanka geht es um den Schutz der Menschenrechte im **Konfliktsfall** (Art. 3 Genferkonventionen). In den letzten Jahren hatte die Regierung als Folge einer zum Teil selbst verschuldeten Spirale von Gewalt und Gegengewalt gegen zwei Bewegungen zu kämpfen, die **terroristische Methoden** anwendeten (**JVP** und **LTTE**). Auch unter Respektierung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit mussten die Sicherheitskräfte massive Gewalt anwenden. Von Regierungsseite wird eingestanden, dass die Gegenmassnahmen manchmal unverhältnismässig waren. Heute besteht die Gefahr, dass nachdem der JVP-Aufstand 1989/90 niedergeschlagen werden konnte, die Ordnungskräfte mit denselben Methoden die LTTE bekämpfen.
- In Zahlen ausgedrückt ergibt sich folgendes Bild (Stand Oktober 1991):  
 Im **Nordosten** (Kampf gegen die LTTE): zwischen 600 und 700 inhaftierte Tamilen in Gefängnissen und Polizeistationen der Regierung. Seit der Wiederaufnahme der Kämpfe im Juni 1990 über 3'000 verschollene Tamilen, mit deren Tod gerechnet werden muss  
 Im **Süden**: rund 8'000 inhaftierte JVP-Anhänger, nur noch in sehr seltenen Fällen Vermisstmeldungen.
- Für die Regierung spricht, dass sie bezüglich Menschenrechtsfragen mit der internationalen Gemeinschaft zusammenarbeitet. Das **IKRK** hat hier eine ihrer grössten Vertretungen mit gegenwärtig über 60 Delegierten, die u.a. die Gefängnisse und Polizeistationen besuchen können. **Amnesty International** konnte letzten Sommer Sri Lanka besuchen und die Regierung willigte ein, die meisten Empfehlungen von A.I. zu befolgen (vgl. dazu mein Schreiben vom 13.9.91). Vertreter der "UN Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances" besuchten diesen Herbst Sri Lanka, wurden vom Präsidenten empfangen und konnten Gespräche mit Partnern ihrer Wahl führen. Die Regierung hat selber verschiedene Kommissionen zur Untersuchung von Menschenrechtsverstössen eingesetzt und die Protokolle der durchgeführten Hearings können sogar in der Oppositionspresse publiziert werden.  
  
 Diese Offenheit wird von gewissen Regierungskreisen befürwortet, die überzeugt sind, dass der Respekt der Menschenrechte eine Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden bildet. Für zahlreiche Politiker, worunter wahrscheinlich auch der Präsident zu zählen ist, ist diese offene Haltung aber vorwiegend taktisch bedingt: es geht darum, Argumente der Opposition zu entkräften und die Geberstaaten zu beruhigen. Die Armee- und Polizeikräfte spielen das Spiel widerwillig mit, wobei aber der Korpsgeist es kaum zulässt, dass Sanktionen ergriffen werden. Diese weitgehende **Straflosigkeit** hat zur Folge, dass die offiziellen Aufrufe zur Respektierung der Menschenrechte reichlich deklaratorisch bleiben.
- Für Pierre Wettach, dem Chef der IKRK-Vertretung in Sri Lanka, sind trotz allem eindeutige Zeichen zu erkennen, die auf den **Willen der Behörden** hinweisen, die **Menschenrechtssituation zu verbessern**. Die getroffenen institutionellen

Massnahmen beurteilt er nicht nur als Augenwischerei. In letzter Zeit sei es bei krassen Fällen von Machtmissbrauch (Verschwindenlassen bzw. Hinrichtung von Gefangenen) zur Verhaftung der schuldigen Polizeioffiziere gekommen. Auch soll z.B. dem neu ernannten Generalstabschef ein Menschenrechtsoffizier zugeteilt werden. Auf dem Terrain erkennt er, insbesondere im Süden, ebenfalls eine Verbesserung der Lage. Die Menschenrechtsverletzungen, die früher allgemein verbreitet waren, konnten in den letzten Monaten vermehrt lokalisiert werden. Wettach räumt freilich ein, dass diese Fortschritte auch mit der Normalisierung der Lage zusammenhängen. Sollte sich die Sicherheitssituation wieder verschlechtern, könnte sich dies rasch negativ auf die Menschenrechtssituation auswirken.

#### 4. Haltung der Regierung zum Tamilen-Konflikt:

Heute sind die Regierung und die meisten massgebenden Kreise des Landes überzeugt, dass nur eine **politische Lösung** mit der Gewährung einer **weitgehenden Autonomie** für die tamilischen Gebiete einen dauerhaften Frieden und wirtschaftlichen Aufschwung bringen kann. Premadasa hatte seit Anfang seiner Präsidentschaft versucht, eine einvernehmliche Lösung mit den Tigers zu finden. Im Frühling 1989 wurde ein Waffenstillstand mit den Tigers geschlossen, und in den nachfolgenden Verhandlungen zeigte sich die Regierung zu weitgehenden Konzessionen bereit. Im Juni 1990 brach die LTTE mitten in den Verhandlungen den Waffenstillstand und fügte den unvorbereiteten Armee- und Polizeikräften schwere Verluste bei. Aus der Sicht von Colombo handelte es sich dabei um einen krassen Vertrauensbruch. Im Nachhinein wurde die Verhandlungsbereitschaft der LTTE als Täuschung erkannt, die nur die Wiederaufrüstung der Tigers nach den von ihnen erlittenen Verlusten in den Kämpfen gegen die indischen Truppen bezweckte. Aus der Sicht Colombos bleibt das Ziel der LTTE und ihres Führers Prabhakaran die Gründung eines unabhängigen tamilischen Staates in der Nord- und Ostprovinz Sri Lankas (Eelam). Auch ist man hier überzeugt, dass Prabhakaran dieses Ziel durch Gewalt, und nicht am Verhandlungstisch durch Kompromisse, erreichen will. Ziel der Regierung ist heute, aus einer Position der Stärke eine politische Lösung mit der LTTE zu finden.

Die militärischen Erfolge der Armee während den letzten Monaten und die Aenderung der indischen Politik gegenüber den Tigers nach der Ermordung Rajiv Gandhis haben zu einer Schwächung der LTTE geführt. Die Regierung hat kürzlich ein parlamentarisches Komitee eingesetzt (Select Committee), in dem alle Parteien vertreten sind und das von einem Mitglied der Opposition präsiert wird (Mr Mangala Moonesinghe/SLFP). Dieser Ausschuss könnte eine wichtige Rolle spielen, da angesichts der früheren Erfahrungen die Regierung die Unterstützung der Opposition braucht, um verbindliche Friedensvorschläge vorzulegen. Eine der ersten Aufgaben des Select Committee wird die Erörterung von **S. Thondamans Friedensinitiative** sein (Thondaman ist Tamile indischer Herkunft,

Präsident der CWC-Gerwerkschaft und gleichzeitig Minister in der srilankischen Regierung). Dank der Einberufung dieses Ausschusses und dem durch Thondaman hergestellten direkten Kontakt zur LTTE-Führung wurden Voraussetzungen geschaffen, die es erleichtern sollten, in den kommenden Monaten nach einer politischen Lösung des Konflikts zu suchen.

**Versorgung der tamilischen Bevölkerung:** Seit letztem Monat kontrolliert die Armee alle Zugänge zur Jaffna-Halbinsel, dem Zentrum des tamilischen Widerstandes mit 925'000 Einwohnern. Obwohl sich die Versorgungslage, insbesondere wegen des kürzlich verhängten Fischereiverbots, verschlechtert hat und auch ein Mangel an Medikamenten besteht, anerkennt die Regierung ihre Verantwortung für die Gesamtbevölkerung Sri Lankas und versorgt mit Nahrungsmitteltransporten unter dem Schutz des IKRK's die Bevölkerung der Jaffna-Halbinsel. Diese Hilfe kommt nicht nur der Zivilbevölkerung, sondern natürlich auch den Tigern zugute. Auch wenn diese Politik nicht nur aus humanitären Motiven befolgt wird - weder die Geberländer noch Indien würden die Aushungerung der tamilischen Bevölkerung der Jaffna-Halbinsel zulassen - kann doch anerkannt werden, dass die Regierung ihre diesbezügliche Pflicht erfüllt.

#### 5. Schlussfolgerung:

- Internationale Hilfe (humanitäre Hilfe, Entwicklungs- und Wirtschaftshilfe) und Zusammenarbeit (Privatinvestitionen, Handel, Tourismus usw.) tragen dazu bei, Sri Lanka aus der derzeitigen Krise herauszuhelfen und längerfristig auf die Ursachen des Migrationsproblems einzuwirken.
- Die an sich besorgniserregende Menschenrechtssituation in Sri Lanka rechtfertigt in einer Gesamtbeurteilung wenigstens einstweilen keine Kürzung der Hilfe und sollte auch einer möglichen Erhöhung nicht im Wege stehen.
- Auch nach der Gewährung einer Zahlungsbilanzhilfe in der Grössenordnung von SFR 6 bis 10 Mio. bliebe unsere Hilfe im Vergleich zu anderen Geberstaaten wie den Niederlanden und den skandinavischen Staaten, die sich stark für Menschenrechtsanliegen engagieren, noch relativ bescheiden (vgl. beiliegende Uebersicht des Finanzministeriums über die Hilfsleistungen für 1990. Beiträge an NGOs und IKRK sind in dieser Statistik nicht berücksichtigt.).
- "Unser" wesentlicher Beitrag zum Schutz der Menschenrechte in Sri Lanka ist der Grosseinsatz des IKRKs mit über 60 Delegierten (Finanzbeitrag der DEH für diese Aktion: 1990: SFR 1,5 Mio., 1991: SFR 1 Mio.). Ansonsten haben wir uns in unseren Kontakten mit den srilankischen Behörden auf grundsatztreue, aber diskrete Weise, namentlich wegen der Präsenz des IKRKs und unserer Bereitschaft zur Leistung guter Dienste, für den Respekt der Menschenrechte einzusetzen. Dies wurde u.a. auch anlässlich des Besuchs von Direktor P. Arbenz im August und Herrn J.-D. Gerber im Oktober getan. Auch anlässlich des nächsten Donor Meetings

- 6 -

im Februar 1992 wird es darum gehen, bei der Ankündigung unserer Hilfsbeiträge auf den zentralen Aspekt der Menschenrechte aufmerksam zu machen.

Der Schweizerische Botschafter:

A. v. Graffenried

Eda	22.11.				
Visa					
EDA	22.11.91			10	
Ref. S. C. 41. S.L. 152. O.					

Beilagen: - "Human Freedom Index"  
- "Foreign Aid Indicators Sri Lanka 1990"

Kopie (mit Beilagen): - EDA, Völkerrechtsdirektion  
- EDA, DEH  
- EDA, PA I  
- EDA, PA II  
- EDA, Finanz- und Wirtschaftsdienst  
- EJPD, BFF



## BOX 1.2

## The human freedom index

The goal of human development is to increase people's choices. But for people to exercise their choices, they must enjoy freedom—cultural, social, economic and political.

The *World Human Rights Guide*, by Charles Humana, uses 40 indicators to measure freedom:

*The right to*

- travel in own country
- travel abroad
- peacefully associate and assemble
- teach ideas and receive information
- monitor human rights violations
- ethnic language

*The freedom from*

- forced or child labour
- compulsory work permits
- extra-judicial killings or "disappearances"
- torture or coercion
- capital punishment
- corporal punishment
- unlawful detention
- compulsory party or organization membership
- compulsory religion or state ideology in schools

- arts control
- political censorship of press
- censorship of mail or telephone-tapping

*The freedom for*

- peaceful political opposition
- multiparty elections by secret and universal ballot
- political and legal equality for women
- social and economic equality for ethnic minorities
- independent newspapers
- independent book publishing
- independent radio and television networks
- independent courts
- independent trade unions

*The legal right to*

- a nationality
- being considered innocent until proved guilty
- free legal aid when necessary and counsel of own choice
- open trial
- prompt trial
- freedom from police searches of home without a warrant

- freedom from arbitrary seizure of personal property

*The personal right to*

- interracial, interreligious or civil marriage
- equality of sexes during marriage and for divorce proceedings
- homosexuality between consenting adults
- practice any religion
- determine the number of one's children

Drawing on the 1985 data in the *World Human Rights Guide* and assigning a "one" to each freedom protected and a "zero" to each freedom violated, the country ranking in table 1.5 emerges. Clearly, this ranking for the human freedom index (HFI) needs updating. Adding recent information for only one of the 40 aspects of freedom—multiparty elections by secret and universal ballot—makes for many changes. Eighteen countries see their HFI improve.

The world today is a freer world. An updated human freedom index based on a limited number of observable and objectively measurable key indicators is more than overdue.

TABLE 1.5

## HFI ranking of selected countries

Country total of freedoms, 1985		Recent move towards greater freedom (multiparty elections held)
<i>High freedom ranking (31-40)</i>		
38 Sweden	25 Jamaica	8 Yugoslavia
38 Denmark	24 Ecuador	▲ 8 Chile
37 Netherlands	23 Senegal	8 Kuwait
36 Finland	▲ 21 Panama	▲ 8 Algeria
36 New Zealand	21 Dominican Rep.	8 Zimbabwe
36 Austria	19 Israel	8 Kenya
35 Norway	▲ 18 Brazil	8 Cameroon
35 France	18 Bolivia	▲ 7 Hungary
35 Germany, Fed. Rep. of	16 Peru	7 Turkey
35 Belgium	15 Mexico	7 Morocco
34 Canada	14 Korea, Rep. of	7 Liberia
34 Switzerland	14 Colombia	▲ 7 Bangladesh
33 USA	14 Thailand	▲ 6 German Dem. Rep.
33 Australia	14 India	▲ 6 Czechoslovakia
32 Japan	14 Sierra Leone	6 Saudi Arabia
32 United Kingdom	13 Nigeria	6 Mozambique
31 Greece	▲ 13 Benin	5 Cuba
31 Costa Rica	11 Singapore	5 Syrian Arab Rep.
	11 Sri Lanka	5 Korea, Dem. Rep. of
	11 Tunisia	5 Indonesia
	11 Egypt	5 Viet Nam
	11 Ghana	▲ 5 Pakistan
		5 Zaire
<i>Medium freedom ranking (11-30)</i>		
30 Portugal		▲ 4 Bulgaria
30 Papua New Guinea		▲ 3 USSR
29 Italy		3 South Africa
29 Venezuela		2 China
27 Ireland		2 Ethiopia
26 Spain		▲ 1 Romania
26 Hong Kong		1 Libyan Arab Jamahiriya
26 Botswana		0 Iraq
25 Trinidad and Tobago		
▲ 25 Argentina		
<i>Low freedom ranking (0-10)</i>		
	▲ 10 Poland	
	▲ 10 Paraguay	
	▲ 10 Philippines	
	10 Tanzania, U. Rep. of	
	9 Malaysia	
	9 Zambia	
	▲ 9 Haiti	

Note: Ranking of countries with the same degree of freedom is done in accordance with HDI ranking.

## II - SUMMARY OF AID RECEIPTS BY DONOR - 1990 (Rs.Million)

A) AID GROUP	Non-Mahaweli Project Aid		Accelerated Mahaweli		Commodity Aid		Food Aid		Total		Grand Total	%
	Loans	Grants	Loans	Grants	Loans	Grants	Loans	Grants	Loans	Grants		
	Australia	40.7	50.6	-	-	-	-	-	34.2	40.7		
Belgium	-	44.7	-	-	-	-	-	-	-	44.7	44.7	0.19
Canada	-	130.2	-	42.7	-	0.4	-	-	-	173.3	173.3	0.72
Denmark	1.4	40.0	-	-	-	-	-	-	1.4	40.0	41.4	0.18
Finland	-	568.6	-	-	-	-	-	-	-	568.6	568.6	2.38
France	447.1	-	-	-	-	-	-	-	447.1	-	447.1	1.86
W.Germany	12.3	-	336.3	-	264.3	-	-	-	612.9	-	612.9	2.55
Italy	-	-	-	-	-	-	-	13.1	-	13.1	13.1	0.05
Japan	3,337.9	2412.4	40.6	-	309.9	650.8	-	-	3,688.4	3,065.2	6,753.6	28.14
Netherlands	-	424.4	-	-	1.4	504.2	-	-	1.4	928.6	930.0	3.87
Norway	-	685.0	-	-	-	149.4	-	-	-	834.4	834.4	3.48
Sweden	-	288.2	-	-	-	-	-	-	-	288.2	288.2	1.20
Switzerland	-	53.1	-	-	7.2	-	-	-	7.2	53.1	60.3	0.25
U.K.	-	363.0	-	-	-	-	-	-	-	363.0	363.0	1.51
U.S.A.	18.1	729.0	48.5	179.0	-	-	1438.8	59.8	1,505.4	967.8	2,473.2	10.30
I.D.A.	4,885.7	-	207.2	-	-	-	-	-	5,092.9	-	5,092.9	21.22
I.B.R.D.	40.2	-	-	-	-	-	-	-	40.2	-	40.2	0.17
A.D.B.	4,395.2	-	31.6	-	-	-	-	-	4,426.8	-	4,426.8	18.44
W.F.P.	-	75.3	-	32.4	-	-	-	-	-	107.7	107.7	0.45
UN Agencies	-	225.4	-	-	-	-	-	-	-	225.4	225.4	0.95
UNICEF	-	181.6	-	-	-	-	-	-	-	181.6	181.6	0.76
Sub-Total 'A'	13,178.6	6271.5	664.2	254.1	582.8	1306.8	1438.8	107.1	15,864.4	7,939.5	23,803.9	99.19