

FLÜCHTLINGE

NR. 4 • DEZEMBER 2004 • G 9113

BURUNDI

MASSAKER IM
FLÜCHTLINGSLAGER

ADARFEUR

Tod in der Wüste

LEONE, ANGOLA

Rückkehr

Flüchtlinge sind Menschen, keine Statistiken

Rückkehrer

GENÈVE

AFGHANISTAN

WAHLEN UND OLYMPISCHE SPIELE

JAHRES- RÜCKBLICK

2004



UNHCR
The UN Refugee Agency

Gute Nachrichten schlechte Nachrichten

Für Flüchtlinge gab es 2004 auch gute Nachrichten. Im Ausland lebende Afghanen durften an den ersten je abgehaltenen Präsidentenwahlen in ihrem Herkunftsland teilnehmen, und eine Flüchtlingsfrau warf in einem Lager im benachbarten Pakistan den ersten symbolischen Stimmzettel ein. Tausende Kilometer entfernt in Athen war eine der ersten beiden Frauen, die je für Afghanistan bei den Olympischen Spielen antraten, ein früheres Flüchtlingsmädchen.

Flüchtlinge kehrten in die Ruinen der liberianischen Hauptstadt Monrovia zurück, wo sie ihre Häuser und Wohnungen zerstört vorfanden. Aber Nachbarn waren bereit, das Wenige, das sie selbst hatten, mit alten Freunden zu teilen, und taten sich wieder mit ihnen zusammen. Ähnliche Szenen spielten sich auf dem ganzen

Kontinent ab, beispielsweise in Sierra Leone, in Angola und am Horn von Afrika.

Die Letzten der vor dem Völkermord in ihrem Land geflohenen Ruander kehrten zurück. Einige von ihnen erfuhren erst jetzt, dass ihre Familien ein Blutvergießen überlebt hatten, bei dem schätzungsweise 800.000 Menschen brutal ermordet wurden.

Globale Statistiken zeigten, dass in den letzten drei Jahren die Zahl der von UNHCR erfassten besonders schutzbedürftigen Menschen um mehr als drei Millionen zurückgegangen und die Zahl der Asylbewerber in den Industrieländern auf den

niedrigsten Stand seit 17 Jahren gesunken ist. Diese Trends dürften auch 2005 anhalten.

Andererseits gab es aber auch außerordentlich Besorgnis erregende Entwicklungen. Die jüngste Megakrise auf der Welt ereignete sich in Darfur. Dort flohen etwa zwei Millionen Menschen aus ihren Dörfern und eine unbekannt Zahl wurde getötet. Die Europäische Union wurde um zehn neue Mitglieder erweitert, aber das Mittelmeer wurde zum nassen Grab für Hunderte von Menschen, die versuchten, die europäische Südküste zu erreichen. Für Krisen wie im Irak oder in Tschetschenien gab es wenig Anzeichen einer Lösung.

Manche frustrierten Mitarbeiter von Hilfsorganisationen bezeichnen Süd- und Mittelamerika als einen „vergessenen Kontinent“ und seine Konfliktopfer als „unsichtbare Flüchtlinge“ – ignoriert und in den Hintergrund gedrängt durch medienwirksamere Krisen wie in Afrika und in Afghanistan. Regierungen in Lateinamerika gedachten jedoch jüngst eines wichtigen Meilensteins des Flüchtlingsschutzes, der Unterzeichnung der Deklaration von Cartagena vor 20 Jahren. Diese Erklärung hatte zur Lösung einer Reihe von Kriegen in Mittelamerika in den 1980er-Jahren beigetragen und half so vielen der zwei Millionen Menschen, die dadurch zur Flucht gezwungen worden waren.

Auf dem Treffen in Mexiko wurde die Gelegenheit ergriffen, einen auf diese Deklaration aufbauenden neuen Aktionsplan zu verabschieden, der auf die aktuellen Probleme der Region zielt – insbesondere auf die Langzeitkrise in Kolumbien, wo weitere mehr als zwei Millionen Menschen während des jahrzehntelangen Bürgerkriegs entwurzelt wurden.

Lubbers lobte die Initiative und sagte, es sei „ermutigend, wenn sich in einem weltweiten Klima restriktiver Asylpolitik und der Erosion von Schutzprinzipien Länder in Lateinamerika entschlossen zeigen, an hohen Schutzstandards festzuhalten“.



Rückkehr aus dem Iran.

Redaktion:
Ray Wilkinson

Deutsche Ausgabe:
Stefan Telöken
Andreas Kirchhof
Angelika Emmelmann

Redaktionelle Mitarbeit:
José Riera und UNHCR-Vertretungen weltweit

Redaktionsassistent:
Virginia Zekrya

Fotoredaktion:
Suzy Hopper, Anne Kellner

Layout:
Vincent Winter Associés

Produktion:
Françoise Jaccoud, Romain Leonarduzzi

Klischees:
Aloa Scan, Genf

Vertrieb:
John O'Connor, Frédéric Tissot

Karten:
UNHCR-Kartenabteilung

Historische Dokumente:
UNHCR-Archiv

FLÜCHTLINGE wird in deutscher, englischer, französischer, spanischer, italienischer, arabischer, chinesischer und russischer Sprache von der Informationsabteilung des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen herausgegeben.

Die von Autoren ausgedrückte Meinung entspricht nicht unbedingt der Auffassung von UNHCR. Die in dieser Veröffentlichung verwendeten Bezeichnungen und Darstellungen drücken in keiner Weise die Auffassung von UNHCR über den rechtlichen Status eines Gebietes oder seiner Behörden aus.

FLÜCHTLINGE behält sich das Recht vor, alle Artikel vor ihrer Veröffentlichung zu redigieren. Artikel und Fotografien, die nicht mit dem Vermerk Copyright © versehen sind, können ohne vorherige Anfrage unter Erwähnung von UNHCR abgedruckt werden.

Gesamtauflage: 283.700
Druck: (dt. Ausgabe)
Heider Druck GmbH,
51465 Bergisch Gladbach

ISSN 0252-791X

Bestellungen der deutschen Ausgabe bei:
UNHCR, Wallstr. 9-13, 10179 Berlin
Tel.: 030/202202-26, Fax: 030/202202-23
E-Mail: glfbes@unhcr.ch

Spendenkonto:

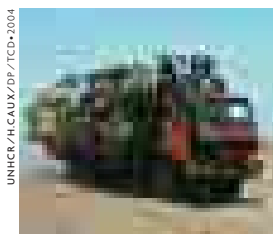
Deutsche Stiftung
für UNO-Flüchtlingshilfe e.V.
Sparkasse Bonn, BLZ 380 500 00,
Kto.-Nr. 2000 2002
UNHCR ÖSTERREICH:
Bank Austria Creditanstalt,
BLZ 120 00, Kto.-Nr. 09583600300
UNHCR SCHWEIZ:
UBS SA
240-D7100000.0

TITEL:
2004: Schlagzeilen aus aller Welt



EMMEEM/APP/GETTY IMAGES

4 In Afghanistan fanden 2004 die ersten je durchgeführten Präsidentschaftswahlen statt und zehn neue Länder traten der Europäischen Union bei. In Darfur im Sudan brach jedoch eine weitere große Krise aus.



UNHCR/H. CAUV/DP/TCB/2004

16 UN-Flüchtlingskommissar Lubbers zufolge herrscht „in vielen Teilen der Welt ein weniger freundliches Klima gegenüber Flüchtlingen“.



UNHCR/B. HIGER/DP/COI/2004

22 Die Deklaration von Cartagena ist ein Grundpfeiler des Flüchtlingschutzes in Lateinamerika. Eine Würdigung nach 20 Jahren.

2 EDITORIAL

Es gab auch gute Nachrichten im letzten Jahr.

4 TITEL

Die Krise in Darfur überschattete andere, oft positive Entwicklungen im Jahr 2004. Zu Letzteren zählten die Präsidentschaftswahlen in Afghanistan, eine große Zahl von Rückkehrern in mehreren afrikanischen Ländern und die EU-Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten.

16 INTERVIEW

UN-Flüchtlingskommissar Ruud Lubbers zieht Bilanz für das Jahr 2004. Ihm zufolge sollte UNHCR als humanitäre Organisation mehr leisten.

22 CARTAGENA

Die vor 20 Jahren beschlossene Deklaration von Cartagena ist ein wichtiger Grundpfeiler des Flüchtlingschutzes in Lateinamerika. Um sie zu verbessern und wieder mit Leben zu erfüllen, wurde ein neuer Aktionsplan vorgestellt.

Bemerkenswertes

Einige der wichtigsten Punkte der Deklaration von Cartagena.

Geschichte

Mehr als 100 Jahre Flüchtlingschutz in Lateinamerika.

2004 IM R



SCHUTZ

RÜCKKEHR

WEITERWANDERUNG

„ETHNISCHE SÄUBERUNG“

RÜCKBLICK



Darfur brennt. Ein sudanesischer Rebell in einem zerstörten Dorf.

Beachtliche Fortschritte,



UNHCR/B. HEGER/DP/RWA-2004



Emmanuel Murangira

Die tiefe Narbe des Einschusslochs auf Emmanuel Murangiras langer fliehender Stirn zeugt davon, dass auch er fast ein Opfer des Völkermords wurde. Milizenbanden hatten mehrere Tage in seiner Heimatstadt gewütet und Angehörige der anderen Volksgruppe sowie politische Gegner zu Tode gehackt oder erschossen. Die unfassbare Zahl von 25.000 Menschen – Männer, Frauen, kleine Kinder, jeder, dessen sie habhaft werden konnten – wurde allein an diesem Ort innerhalb weniger Stunden ermordet. Zu den Opfern zählten auch Murangiras Frau, fünf Kinder und mehr als 40 andere Familienangehörige. Er war einer von nur vier Überleben-

aber auch Rückschläge



© ZAHMAL/DP/AFG-2004

den. Er entkam den Mördern, indem er sich aus der Kopfwunde heftig blutend unter einem Leichenhaufen tot stellte.

Insgesamt wurden in dem Land in einer 100-tägigen Blutorgie schätzungsweise 800.000 Menschen getötet. Entsetzt, aber weitgehend stumm schaute die Welt zu, wie die Tragödie ihren Lauf nahm, und weigerte sich, unmittelbar einzugreifen und den Vorwurf des „Völkermords“ zu erheben oder auch nur zuzugestehen, dass es sich genau darum handelte.

Ruanda gedachte am 6. April 2004 des zehnten Jahrestages dessen, was mit einer gewissen Verspätung als Völkermord anerkannt wurde. Murangira spielte seine eigene kleine, aber erschütternde Rolle, indem er gelegentliche Besucher durch eine düstere

Gedenkstätte an das Massaker in seiner eigenen Heimatstadt Gikongoro im Süden Ruandas führte, nur wenige Meter von der Stelle entfernt, an der seine eigene Familie abgeschlachtet wurde.

Das Gebäude war früher einmal eine Schule. Die Pulte wurden jedoch aus allen Klassenzimmern entfernt, und in jedem Raum stehen jetzt niedrige geflochtene Ablagen, auf denen die Skelette einiger der Opfer aufgeschichtet wurden. Besonders herzzerreißend waren die in einer geschützten Fötushaltung zusammengerollten Formen kleiner Kinder, in deren geisterhafte Schädel noch die Spuren verängstigter Schreie eingätzt zu sein schienen.

In nur einem kurzen Jahrzehnt seit jenen schrecklichen Ereignissen wurde zwischen den größten Volksstämmen in dem Land, den Hutu und den Tut- ▶

In Afghanistan können Kinder wieder zur Schule gehen.

si, wieder ein fragiler Frieden geknüpft. In der Hauptstadt Kigali herrscht wieder geschäftiges Treiben. Lieferwagen preschen durch die Straßen, und viele neue Gebäude wurden errichtet. In den Hügeln Ruandas hört man die Geräusche von Bauernfamilien, die fleißig Tee, Kaffee und andere Kulturpflanzen anbauen und abernten.

Vor über zehn Jahren flohen mehr als 2,5 Millionen Menschen, die sich in riesigen Lagern in den Nachbarländern Zaire und Tansania versammelten. Bei den Versuchen, ihnen und damit unbeabsichtigt auch vielen der Mörder (den so genannten *Interahamwe*) zu helfen, die vom Schauplatz ihrer Verbrechen geflüchtet waren und die Lager infiltriert hatten, gerieten UNHCR und andere Organisationen in einen der chaotischsten und komplexesten humanitären Einsätze seit dem Zweiten Weltkrieg (FLÜCHTLINGE Juli/August 2004).

Anfang 2004 waren die Lager jedoch wieder verschwunden. Der Großteil der damaligen Flüchtlinge und sogar viele Exilbewohner aus früheren Krisen in Ruanda – insgesamt 3,2 Millionen Menschen – waren in ihr zerstörtes Heimatland zurückgekehrt. Sie kamen auf dem Luftweg, in langen Konvois aus Lkws und Bussen und manche auch zu Fuß, nach einem viele Wochen langen Marsch durch Regenwälder, Bergland und das hohe Gras der Steppen.

Die nationale Versöhnung blieb zaghaft und unvollständig, konnte angesichts des ungeheuren Ausmaßes der Aufgabe aber dennoch als ein kleines Wunder bezeichnet werden.

„Wir müssen lernen, wieder in Frieden zusammenzuleben,“ sagt Murangira. Man hört seinen Worten an, dass er selbst noch nicht an eine unbeschwerte Zukunft glaubt.

Seine Hoffnungen und die zahlreichen offiziellen Gedenkfeiern an den Völkermord überall in diesem schönen, aber gepeinigten Land markierten einerseits eine Art Wiedergeburt Ruandas, waren jedoch andererseits mit der Mahnung verbunden, dass solche Geschehnisse niemals wieder zugelassen werden dürfen.

Ein geläuterter amerikanischer Ex-Präsident Bill Clinton, in dessen Regierungszeit der Genozid geschehen war, hatte in einem persönlichen Schuldbekennnis zugegeben, er habe damals falsch entschieden: „Wir haben nicht schnell genug gehandelt, nachdem die Massaker begonnen hatten. Wir haben diese Verbrechen nicht sofort als das bezeichnet, was sie waren: Völkermord.“

NIE WIEDER

Der Welt wird oft eine Atempause von ein paar Jahren oder sogar Jahrzehnten gewährt, bevor sie mit einer ähnlichen Krise konfrontiert wird. In dieser Zeitspanne beginnen die Erinnerung an

den Horror des Völkermords und die emphatischen Gelöbnisse sich abzunutzen, dass so etwas nie wieder geschehen soll. Sie schwinden aus dem kollektiven Gedächtnis. Das internationale Gewissen beruhigt sich schnell wieder.

Als jedoch im letzten Jahr Ruanda des Völkermordes gedachte, bahnte sich 1.500 Kilometer weiter nördlich bereits die nächste Katastrophe an.

Die Anzeichen dafür waren bereits seit einer Weile sichtbar, wurden allerdings weitgehend ignoriert. Bereits im Sommer 2003 begann UNHCR eine kleine, aber zunehmende Zahl von Sudanesen zu unterstützen, die aus dem Westen ihres Landes in den an-



Festgenommene auf der italienischen Insel Lampedusa.

grenzenden Tschad geflohen waren. Als die Flüchtlingsbevölkerung Ende des Jahres auf 75.000 anstieg, warnte die Organisation die Welt zum ersten Mal vor einer „ethnischen Säuberung“ sowie vor einer „unsichtbaren Krise“ in der Region Darfur im Sudan.

In einer Zeit mit Direktfernsehen, in der Krisen in Hunderttausenden und oft sogar in Millionen Opfern gerechnet werden, dauert es bei



scheinbar weniger schlimmen Fällen eine Zeitlang, bis sie genügend Eigendynamik entwickeln, bevor sie sich auf das globale Gewissen niederschlagen.

Der Tschad und Darfur sind ein Schmelztiegel vieler Stämme und liegen an alten Karawanenstraßen, die kreuz und quer durch Afrika führen. Von den heutigen wichtigen Kommunikationsnetzen sind sie jedoch weit entfernt, schwierig zu erreichen und erstrecken sich über eines der lebensfeindlichsten Gebiete auf der Welt, das durch Wüsten, Trockenbuschwerk, Berge und glühende Hitze geprägt

ist. Die Flüchtlinge berichteten Horrorgeschichten von Massakern und Chaos, aber es war schwer, eine unabhängige Bestätigung für das zu erhalten, was sich in Darfur selbst abspielte.

Das Mandat von UNHCR schränkt die Organisation darauf ein, Flüchtlinge außerhalb ihres Herkunftslandes zu unterstützen, und es gab keine anderen internationalen Organisationen, die innerhalb Darfurs selbst tätig waren, weil die sudanesishe Regierung die Region gewissermaßen von der Außenwelt abgeschnitten hatte.

Die Krise in Darfur schwärte in einem Vakuum vor sich hin und wurde weitgehend ignoriert.

Trotz der wiederholten Warnungen von UNHCR aus dem Tschad „vergingen sechs Monate, bis die internationale Gemeinschaft begann, sich um Zugang nach Darfur zu bemühen. Bis dahin waren aber bereits mehrere hunderttausend Menschen aus ihren Dörfern vertrieben und viele Tausende oder Zehntausende getötet worden“, sagte UN-Flüchtlingskommissar Ruud Lubbers jüngst in einem Interview.

Die Ursprünge der Krise reichen weit zurück bis in die 1980er-Jahre, als verheerende Dürren das empfindliche Ökosystem der Region zerstörten und den Boden für Auseinandersetzungen zwischen den hauptsächlich schwarzafrikanischen Bauern sowie den nomadischen arabischen Gemeinschaften bereiteten. Beide Gruppen sind überwiegend muslimisch und hatten sich jahrhundertlang miteinander vermischt, doch das bisherige friedliche Nebeneinander glitt jetzt in Kämpfe um geringer werdende Boden- und Wasserressourcen ab.

Die berittenen Angreifer, die angeblich von der Zentralregierung unterstützt werden, wurden mit einer in Darfur gebräuchlichen alten Bezeichnung für Banditen *Dschandschawid* oder „berittene Teufel“ genannt. Alte Gewehre mit Steinschloss und AK47-Sturmgewehre schwingend stürmen sie in die Dörfer, um zu plündern, zu vergewaltigen und zu brandschatzen. Hunderte Gemeinschaften wurden zerstört. Neue Guerillagruppen, die sich selbst Sudanesishe Befreiungsarmee (*Sudan Liberation Army* – SLA) und Bewegung für Gerechtigkeit und Gleichheit (*Justice and Equality Movement* – JEM) nannten, erschienen als Retter der Dorfbewohner auf der Bildfläche.

Nach der Androhung internationaler Sanktionen öffnete die Regierung in Khartum das Gebiet für Überwachungs- und Hilfsmaßnahmen von außen, obwohl sie weiterhin bestritt, dass es überhaupt eine Krise gab. Mehrere hundert Mitarbeiter von Hilfsorganisationen, darunter auch von UNHCR, sowie eine kleine militärische Truppe mit einem Mandat zur Friedenssicherung strömten in die

Wache schieben an der neuen EU-Außengrenze.

Wiederaufbau in Bosnien.

Region und waren schockiert über das Ausmaß der Zerstörungen.

Bis Ende 2004 hatten sich etwa 200.000 Menschen in den Tschad gerettet, wo sie relativ sicher waren, ihr Leben aber immer noch auf Messers Schneide stand. Sie erhielten kaum genug Unterstützung, um sich am Leben zu erhalten. Viele trugen Narben von Verletzungen, die sie bei den brutalen Angriffen erlitten hatten, und waren gezwungen worden, Ehefrauen, Ehemänner und insbesondere Kinder einem ungewissen Schicksal zu überlassen.

Nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sind in Darfur selbst mindestens 70.000 Menschen an den Folgen kriegsbedingter Probleme wie Krankheiten und Unterernährung gestorben. Über die Zahl derjenigen, die unmittelbar durch Kämpfer getötet wurden, lagen dagegen keine zuverlässigen Schätzungen vor. Mindestens 1,8 Millionen Menschen verließen ihre Dörfer, nachdem sie mit ansehen hatten müssen, wie Ehefrauen und Töchter vergewaltigt und entführt, Freunde und Nachbarn abgeschlachtet und ihre Häuser zerstört wurden. Die Überlebenden entkamen in die Wüste und die Berge, bis sie in einem der behelfsmäßigen Lager Zuflucht finden konnten, die Mitarbeiter von Hilfsorganisationen errichtet hatten. Aber selbst hier hing ihr Leben an einem seidenen Faden.

„Wenn unsere Männer hinausgehen (um nach Nahrungsmitteln oder Vermissten Ausschau zu halten), werden sie getötet“, berichtet eine Gruppe Frauen. „Wenn wir Frauen uns hinaustrauen, werden wir vergewaltigt. Eine andere Wahl haben wir nicht.“

Sensibilisiert durch die Untätigkeit der Welt in Ruanda, wurde mit Blick auf Darfur sehr bald von Völkermord gesprochen. Das ging so weit, dass sogar der amerikanische Außenminister Colin Powell das ansonsten gemiedene Wort im September 2004 vor dem Ausschuss für ausländische Beziehungen des US-Senats in einem Satz gleich zweimal aussprach: „Wir (die Regierung) sind zu dem Schluss gekommen, dass in Darfur Völkermord begangen wurde ... und Völkermord kann dort immer noch stattfinden.“

Die Vereinten Nationen entsandten eine Mission, die prüfen sollte, inwieweit diese Aussage belegt werden konnte. Manche Menschenrechtsorganisationen bestätigten, dass in Darfur schreckliche Dinge geschehen waren, zögerten aber, den Begriff zu verwenden, der die ultimative Verurteilung menschlichen Verhaltens impliziert.

Die New York Times wagte in einem langen Artikel angesichts des Chaos und der allgemeinen Verunsicherung einen Erklärungsversuch: „Wenn es sich dabei um einen Völkermord handelt, ähnelt er nicht sehr dem, was wir vorher gekannt haben“, hieß es dort. „Stattdessen ist er schattenhaft, informell; die Tötungen finden abseits der Scheinwerfer statt. Es handelt sich um die Vernichtung eines Volkes an einem Ort, an dem es so gut wie unmöglich ist, Inkompetenz von Verschwörung zu unterscheiden. Steckt

dahinter ein Plan, ist hier das Böse am Werk, oder erleben wir nur ein weiteres Beispiel dafür, wie eine Regierung die Kontrolle verliert. Ein Völkermord kann sich, wie es scheint, fast zufällig ereignen.“

ERNEUT RÜCKLÄUFIGE ZAHLEN

Seit Anfang 2001 ist die Zahl der Flüchtlinge und anderen von UNHCR betreuten Personen von 21,8 auf 16 bis 17 Millionen im Jahr 2004 zurückgegangen. Allein im Jahr 2003 gingen die Zahlen drastisch um mehr als drei Millionen zurück. Die Zahl der Asylbewerber in den Industriestaaten sank ebenfalls auf den niedrigsten Stand in 17 Jahren. Allein in den ersten drei Quartalen des Jahres 2004 ging die Zahl der Asylbewerber im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 22 Prozent auf 271.000 zurück. Beide Trends dürften 2005 anhalten.

Die Rückkehr nach Afghanistan blieb der größte Einsatz der Organisation. Rund 800.000 Menschen kehrten 2004 aus den Nachbarländern dorthin zurück. Zuvor waren bereits mehr als drei Millionen Afghanen seit Ende 2001 in ihre Herkunftsstädte und -dörfer zurückgekehrt. Im letzten Oktober fanden die ersten je durchgeführten demokratischen Präsidentschaftswahlen statt, aus denen Übergangspräsident Hamid Karsai mit überwältigender Mehrheit als Sieger hervorging. Darfur zum Trotz wurde ein Großteil des übrigen Afrika als ein „Kontinent auf dem Weg in die Heimat“ beschrieben. In Liberia endete ein jahrelanger Bürgerkrieg, und UNHCR startete einen auf drei Jahre angelegten Einsatz, um 340.000 in den Nachbarländern lebenden Flüchtlingen sowie einer gleich großen Anzahl Binnenvertriebener in Liberia selbst zu helfen, sich ihr Leben neu aufzubauen.

Ein separater Einsatz zur Rückkehrhilfe für 280.000 Sierraleoner nach einem verheerenden, ein Jahrzehnt dauernden Krieg in dem Nachbarstaat Liberias wurde erfolgreich abgeschlossen. Große Rückkehrbewegungen fanden darüber hinaus auch in Angola, Zentralafrika und am Horn von Afrika statt. Ein neuer Präsident für den gescheiterten Staat Somalia legte seinen Amtseid ab. Wenngleich dies nur im benachbarten Kenia geschehen konnte, markierte es doch einen Hoffnungsschimmer für diese Region und ungezählte heimatlose Somalier.

Zehn neue Staaten traten am 1. Mai der Europäischen Union bei, wodurch der weltweit größte Staaten- und Handelsblock mit 25 Ländern und 455 Millionen Einwohnern entstand. Gleichzeitig unternahm die EU die abschließenden Schritte zur ersten Phase eines ehrgeizigen, auf mehrere Jahre angelegten Projekts, mit dem sie versuchen will, die Harmonisierung ihrer Einwanderungs- und Asylverfahren zu erreichen.

Während des Krieges in Bosnien und Herzegowina in den 1990er-Jahren wurden schätzungsweise 2,2 Millionen Menschen entwurzelt. Im Herbst 2004 kehrte jetzt der einmillionste Flüchtling zurück.

Im Bereich des internationalen Flüchtlings-schutzes wurde 2004 zweier wichtiger Meilensteine gedacht.

Vor 50 Jahren wurde das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 verabschiedet, das wichtigste völkerrechtliche Instrument für die Bemühungen zur Unterstützung von Millionen Menschen, die keinen Staat haben, den sie offiziell ihre Heimat nennen können. Weil Staatsangehörigkeitsstreitigkeiten Vertreibungen und Flüchtlingsströme auslösten und es keine Sonderorganisation zur Unterstützung von Staatenlosen gab, wandte sich die UN-Vollversammlung 1974 an UNHCR als logischen Gesprächspartner und bat die Organisation, in begrenztem Maße Rechtshilfe für Staatenlose zu leisten. Ein bemerkenswerter Erfolg im letzten Jahr war die Verleihung der srilankischen Staatsangehörigkeit an etwa 300.000 Haushaltsvorstände indischer Abstammung.

Länder in Lateinamerika gedachten bei einer Zeremonie in Mexico City im November des 20. Jahrestages der Erklärung von Cartagena, eines weiteren erinnerungswürdigen Meilensteins des Flüchtlingsschutzes. Dieses völkerrechtlich nicht bindende Dokument wurde in den 1980er-Jahren als Reaktion auf eine Serie von Kriegen aufgesetzt, die Mittelamerika verheerten und mehr als zwei Millionen Menschen zum Verlassen ihrer Städte und Dörfer zwangen.

Nach mehreren Jahren, in denen die Zahl der für spezielle Weiterwanderungsplätze zur dauerhaften Ansiedlung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge in Ländern wie Australien und Kanada um mehr als 50 Prozent zurückgegangen war, kehrte sich der Trend 2004 wieder um, vor allem auch in den Vereinigten Staaten.

Die Europäische Union kündigte an, sie würde die Möglichkeit prüfen, die Zahl der von ihr aufgenommenen Flüchtlinge aus Erstasyländern stark zu erhöhen, nannte dafür jedoch keinen Termin in unmittelbarer Zukunft.

PROBLEME ÜBER PROBLEME

Es gab zweifellos aber auch zahlreiche schlechte Nachrichten.

Obwohl die Zahl der Flüchtlinge und Asylbewerber während des gesamten Jahres 2004 kontinuierlich zurückging, waren Einwanderungsthemen nach wie vor stark politisiert, und der Schutz für die schutzbedürftigsten Menschen der Welt verschlechterte sich weiter.

Erika Feller, die Leiterin der UNHCR-Abteilung für internationalen Flüchtlingsschutz, musste die Regierungen daran erinnern, dass die Sicherheit dieser Menschen „eine humanitäre Notwendigkeit ist und nicht im politischen Ermessen liegt“. Und UN-Flüchtlingskommissar Ruud Lubbers fügte hinzu: „In den letzten Jahren haben die Politisierung der Einwanderung, die Vermischung von Flüchtlin-

gen und Migrantensowie die Furcht vor Verbrechen- und Terrornetzwerken zusammengekommen das Asyl in vielen Ländern untergraben. Paradoxe Weise findet diese Entwicklung vor dem Hintergrund rückläufiger Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen statt.“

Flüchtlings- und Hilfsorganisationen hatten gehofft, nach dem Ende des 21-jährigen Bürgerkrieges im Süden des Sudan im Laufe des Jahres 2004 mit der Rückkehr von bis zu 500.000 sudanesischen Flüchtlingen beginnen zu können. Doch wegen der Ereignisse in Darfur und anderer Probleme musste dieses Vorhaben zumindest vorläufig zurückgestellt werden.

Es bestanden ähnliche Hoffnungen, dass 2004 nach dem Sturz von Saddam Hussein zumindest die Ersten von mehreren hunderttausend irakischen Langzeitflüchtlingen in ihr Herkunftsland würden zurückkehren können. Tatsächlich kehrten auch etwa 100.000 im Exil lebende Iraker aus Nachbarländern zurück, viele davon in Eigeninitiative (UNHCR half etwa 19.000 Menschen bei ihrer Rückkehr, vor allem aus dem Iran). Ein groß angelegtes Rückkehrprogramm wurde jedoch zurückgestellt, bis das Land stabiler geworden ist.

Während ansonsten in fast ganz Lateinamerika die Entwicklung relativ positiv verlief, waren in Kolumbien weiterhin mehr als zwei Millionen Menschen entwurzelt und mehrere hunderttausend in Nachbarländer geflohen. Dies ist immer noch die bei weitem größte humanitäre Krise in der westlichen Hemisphäre.

Die serbische Volksgruppe boykottierte die allgemeinen Wahlen im von den Vereinten Nationen verwalteten Kosovo, was erneut Zweifel an der Zukunft der Sorgenprovinz aufkommen ließ. Es gab nur geringe Fortschritte bei der Lösung der Zukunftsprobleme der mehr als 534.000 in Serbien und Montenegro lebenden Flüchtlinge, zu denen auch 220.000 Serben aus dem Kosovo zählen. Ähnlich war die Situation der 104.000 Flüchtlinge aus Bhutan, deren Bewegungsraum seit mehr als einem Jahrzehnt auf Lager im benachbarten Nepal eingeschränkt ist.

Insgesamt waren bis zu sieben Millionen Flüchtlinge weiterhin Opfer so genannter „Langzeitkrisen“ an Krisenherden rund um die Welt. Obwohl Fortschritte bei der Lösung einiger der längsten und schlimmsten Krisen, beispielsweise in Afghanistan, Angola und Sri Lanka, erzielt wurden, bestanden mindestens 38 andere „schwarze Flecken“ fort. Auch sprachlich zeigt man sich nicht gerade sensibel. Im englischen Sprachgebrauch ist es mittlerweile so weit gekommen, dass man für die Lagerung von Waren und Flüchtlingen, die in diesen Krisen festsitzen, ein und dasselbe Wort – „warehouse“ – verwendet.

Zusätzlich zu diesen Langzeitflüchtlingen waren schätzungsweise 25 Millionen Menschen, von denen UNHCR 4,4 Millionen unterstützt, weiterhin inner- ▶

halb der Grenzen ihres Herkunftslandes entwurzelt und damit der Amtsgewalt ihrer eigenen Regierung unterworfen, statt von internationalen Organisationen und dem internationalen Flüchtlingsrecht geschützt zu werden.

Die Situation in der russischen Republik Tschetschenien und das Schicksal von etwa 50.000 Vertriebenen im benachbarten Inguschetien wurde nach dem vielleicht grausigsten Terroristenüberfall des Jahres noch schwieriger, bei dem tschetschenische Separatisten in der mittlerweile zu bitterem Ruhm gelangten Stadt Beslan eine Schule in ihre Gewalt brachten und 344 Kinder, Lehrer sowie andere Unschuldige in einem Schusswechsel mit Sicherheitskräften den Tod fanden.

Gefahren lauerten überall, sowohl für Flüchtlinge als auch für das Einsatzpersonal, das ihnen zu helfen versuchte. Wie viele Menschen unmittelbar bei Konflikten wie in Darfur oder indirekt als Folge von Kriegen ihr Leben verloren, ist unbekannt. Allein infolge der jahrelangen Kämpfe in der Demokratischen Republik Kongo starben jedoch schätzungsweise 3,3 Millionen Menschen. Darüber hinaus ertrinken einem Bericht zufolge jedes Jahr mindestens 4.000 Menschen, die Sicherheit in Europa, Australien oder Nordamerika suchen.

Selbst wenn Menschen den vermeintlichen Schutz von Flüchtlingslagern erreichen, kann sich dieser als Illusion herausstellen. Im August wurden mehr als 150 überwiegend kongolesische Frauen und Kinder niedergemetzelt, als eine Mordbande mit automatischen Waffen, Macheten und Granaten das Flüchtlingslager Gatumba im afrikanischen Staat Burundi überfiel.

Nachdem fünf Mitarbeiter von *Ärzte ohne Grenzen* in Afghanistan getötet worden waren, stellte die Hilfsorganisation ihre Tätigkeit in dem Land vorläufig ein. Zwei Mitarbeiter von *Save the Children* kamen ums Leben, als ihr Geländewagen in Darfur auf eine Landmine fuhr. Nachdem im Irak Mitarbeiter humanitärer Organisationen regelmäßig entführt wurden, wenn Rebellen in die Schlagzeilen kommen wollten, waren Hilfseinsätze in dem Land so gut wie nicht mehr möglich.

Ein Jahr zuvor hatte es nach der Zerstörung des UN-Hauptquartiers in Bagdad und dem Tod von 22 Menschen bei dem Anschlag in FLÜCHTLINGE geheißenen: „Im Endeffekt könnte es dazu kommen, dass die Vorgehensweise irregulärer Milizen und Armeen an den Krisenherden der Welt letztlich größeren Einfluss hat als die Entscheidungen humanitärer Organisationen über ihre Aktivitäten. Wenn solche Gruppen weiterhin humanitäre Erwägungen zu Gunsten der politischen und militärischen Vorteile missachten, die sie in Angriffen auf Mitarbeiter von Hilfsorganisationen offensichtlich zu erkennen glauben, könnte es schwierig werden, Kompromissstrategien zu entwickeln, die es Mitarbeitern humanitärer Organisationen gestat-





ten, wirksam tätig zu werden und dabei ein Mindestmaß an Sicherheit zu haben.“

In den dazwischenliegenden zwölf Monaten scheint sich wenig verändert zu haben.

EUROPA UND DER FLÜCHTLINGSSCHUTZ

Der Kontrast zwischen harter politischer Realität und humanitären Verpflichtungen war nirgends offensichtlicher als an den Stränden der kleinen italienischen Ferieninsel Lampedusa.

Weil sie nur 100 Kilometer von der afrikanischen Küste entfernt liegt, war sie bis letzten September zu einem Magneten für Tausende von Afrikanern – einer Mischung aus Migranten und Asylsuchenden – und Menschenschmugglern geworden, die nur zu bereit waren, diese in seeuntaugliche Boote zu verladen, um sie illegal nach Europa zu bringen.

An einem einzigen Septemberwochenende trafen mehr als 1.200 Menschen auf Lampedusa ein – einem zwölf Quadratkilometer großen Felsen-eiland, das sich schroff aus dem Mittelmeer erhebt. Der pittoreske Hafen wurde zu einem Schiffsfriedhof für eine bunte Ansammlung von Booten in aberwitziger Schräglage, die wie Spielzeuge halbversunken in dem öligen Wasser lagen, nachdem sie ihre menschliche Fracht abgeliefert hatten.

Italien war der Entwicklung überdrüssig geworden. Die Behörden wollten dem Geschehen, das Innenminister Giuseppe Pisanu als einen „organisierten Angriff auf unsere Küsten“ beschrieb, ein Ende setzen. Die Bootsflüchtlinge wurden postwendend nach Libyen zurückgeschickt, ohne ihnen die Möglichkeit einzuräumen, einen Asylantrag zu stellen. Das war ein Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, die Italien und alle anderen EU-Staaten unterzeichnet haben.

Pisanu zeigte sich uneinsichtig und erklärte: „Die verzweifelten Menschen, die meinen, sie könnten illegal nach Italien kommen, müssen wissen, dass sie dorthin zurückgeschickt werden, von wo sie gekommen sind, sobald sie humanitäre Hilfe erhalten haben.“

Er erhielt Zuspruch von anderen europäischen Ländern. In Deutschland schlug Bundesinnenminister Otto Schily vor, eine Reihe von Zentren in Nordafrika einzurichten, um Afrikaner dort einer Prüfung der Flüchtlingeigenschaft zu unterziehen oder sie aufzuhalten, bevor sie sich auf das letzte Stück Wegs nach Europa machen können. Der Vorschlag blieb vage. Gleichwohl erntete er Proteststürme aus anderen Ländern wie Frankreich, dessen Innenminister Dominique de Villepin versicherte: „Für Frankreich steht es vollkommen außer Frage, Transitlager oder Schutzzonen irgendeiner Art zu akzeptieren.“

Davon unbeeindruckt schlugen nordeuropäische Länder vor, dass andere Zentren außerhalb der Europäischen Union auch in angrenzenden Ländern wie der Ukraine eingerichtet werden sollten, in ▶

Flüchtlinge und Mitarbeiter von Hilfsorganisationen liefen auch 2004 Gefahr, verfolgt oder ermordet zu werden. Nach einem Angriff auf ein Flüchtlingslager in Burundi, bei dem 156 Menschen getötet wurden.

denen die Flüchtlingseigenschaft potenzieller Asylbewerber überprüft werden könnte. Wie vorzusehen war, wurde dieser Ansatz in Kiew abgelehnt.

Großbritannien verschärfte seine eigenen Restriktionen und kündigte an, in dem Land ohne Ausweispapiere eintreffende Asylsuchende könnten zukünftig bis zu zwei Jahre inhaftiert werden – was ebenfalls gegen die Genfer Konvention verstößt.

Spanien, ein anderes Land, das Ziel vieler illegaler Einwanderer für ihren Versuch ist, nach Europa zu gelangen, begann mit der Installation elektronischer Sperrzäune entlang Abschnitten seiner Südküste unmittelbar gegenüber von Marokko sowie um Teile der Kanarischen Inseln, um Einwandererboote aufzuspüren und aufzuhalten.

Das hässliche Klima des Misstrauens und der Ablehnung in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union spiegelte sich auch in einem Vorschlag des dänischen Ministers für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration, Bertel Haarder, wider, der darauf abzielte,

sozial benachteiligte Flüchtlinge zugunsten solcher auszusortieren, die lesen, schreiben und Fremdsprachen sprechen und somit insgesamt „zur dänischen Gesellschaft beitragen und selbständig einen Arbeitsplatz finden“ könnten.

In einer entwaffnend ehrlichen Beschreibung der Problematik, mit der die Behörden in der Hauptstadt Bern bei der Suche nach angemessenen Unterkünften für Asylbewerber konfrontiert sind, sagte eine Behördenmitarbeiterin: „Die Unterkünfte, die wir für Flüchtlinge bereitstellen, sind stets sehr einfach. Für abgelehnte Asylbewerber musste ich daher etwas auf einem noch niedrigeren Niveau finden, und das hieß, es musste unter der Erde sein.“

KONFLIKTLINIEN

Laut Raymond Hall, UNHCR-Europadirektor, legen die Ereignisse im Mittelmeer die Konfliktlinien offen, die es auch nach jahrelangen Asylharmomisierungsversuchen weiterhin gibt.

Die so genannten EU-Grenzstaaten wie Italien im Süden und die neuen Mitgliedstaaten in Osteuropa trügen einen überproportional großen Teil der Verantwortung und damit erheblichen Belastungen, weil sie für den Großteil der Menschen, die nach Europa gelangen wollen, ein Asylverfahren durchführen müssten. Bei Vorfällen wie jenen auf Lampedusa erzeugt dies laut Hall „ein Gefühl von Panik. Sie wissen nicht, wie sie reagieren sollen, und daraus wird leicht der Versuch, die Türen nach Europa zuzuschlagen.“

UN-Flüchtlingskommissar Lubbers zufolge muss es zu einer gerechteren „Lastenteilung“ zwischen den Staaten kommen – eine Kernforderung in der Asyldebatte. Aber „stattdessen sehen wir eine Tendenz, die eigene Last zu verschieben: auf andere EU-Staaten oder gar Länder außerhalb der EU, die für die Bearbeitung von Asylanträgen schlecht gerüstet sind“.

Das Fehlen eines gemeinsamen Maßstabes der Mitgliedstaaten zur Beurteilung von Asylanträgen ist ebenfalls ein großes Problem. Österreich beispielsweise erkennt etwa 95 Prozent der Anträge tschechischer Asylbewerber an (Russen bilden die größte Gruppe von Asylsuchenden in Europa), während die Anerkennungsrate für die gleiche Gruppe in der Slowakei praktisch gleich null ist.

„Europa ist nicht harmonisiert“, sagt Raymond Hall. „Europa darf deshalb auch nicht überrascht sein, wenn Asylbewerber das Land suchen, wo es für sie am besten ist, einen Antrag zu stellen.“

Lubbers plädierte erneut dafür, die Effizienz der einzelnen Asylsysteme zu verbessern und mehr korrekte Entscheidungen bei der Erstprüfung zu erreichen, statt zweite oder dritte Instanzen beanspruchen zu müssen. Dies wäre in mehrfacher Weise von Nutzen: schnellere und gerechtere Entscheide, effizientere Systeme und große Einsparungen in einem Bereich, in dem die führenden Länder derzeit mindestens siebeneinhalb Milliarden Euro jährlich ausgeben.

„Ich fürchte, die Realität sieht (heute) so aus, dass die europäischen Asylsysteme Flüchtlingen nicht immer den von ihnen benötigten Schutz bieten und ihnen vielleicht nicht einmal die Gelegenheit einräumen, einen Antrag zu stellen“, so Lubbers.

All dies ist auf unfreiwillige Weise paradox. In einer Zeit, in der es außerordentlich schwierig, wenn nicht gar unmöglich geworden ist, legal nach Europa einzureisen und hier zu leben, veröffentlichte die *Internationale Arbeitsorganisation* (ILO) einen Bericht, dem zufolge der Kontinent wegen der zu erwartenden Alterung und Schrumpfung seiner Bevölkerung bald eine massive Einwanderung aus Drittländern benötigen wird.

„Eine Ausweitung der Einwanderung ist wahrscheinlich eines der notwendigen Elemente, um sicherzustellen, dass der Wohlstand in Europa in 45 Jahren ähnlich wie heute sein wird“, hieß es in dem Bericht. „Die vorhandenen Belege deuten darauf hin,



Verwandte und Freunde feiern zum ersten Mal seit Jahren ein Wiedersehen. Die Welt hat die Krise in der Westsahara fast vergessen.

dass Neuankömmlinge eine Bevölkerung verjüngen und inflationsfreies Wachstum anregen.“

EIN LANGER PROZESS

Erst kurz vor den Festlichkeiten zur größten EU-Erweiterung am 1. Mai wurden in aller Stille die letzten fünf Rechtsnormen – die offiziellen Bezeichnungen lauten Richtlinien und Verordnungen – zur Harmonisierung der Asylpolitik der Mitgliedstaaten verabschiedet. Dieser Meilenstein markierte jedoch nur das Ende der ersten Phase eines kontinuierlichen Prozesses, der nun in seine zweite Phase eingetreten ist.

Er hatte Jahre zuvor im Juni 1990 begonnen, als die Staats- und Regierungschefs in der irischen Hauptstadt zusammenkamen, um das Übereinkommen von Dublin zu beschließen, das zum ersten Mal die Zuständigkeit der einzelnen Länder für die Prüfung von Asylanträgen regelte. Als sich dieses Übereinkommen als ineffektiv erwies, wurde die Rolle der Mitgliedstaaten in der später als Dublin II bezeichneten Übereinkunft noch einmal neu definiert.

Weitere Verträge folgten, und 1999 wurden in den Schlussfolgerungen von Tampere politische Ziele für die Union festgeschrieben. Dabei wurde nachdrücklich hervorgehoben, dass diese auf „der unbedingten Achtung des Rechts auf Asyl“ und der „uneingeschränkten und allumfassenden Anwendung“ der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 basieren.

Diese neuen Richtlinien und Verordnungen enthalten zum Teil wichtige Fortschritte. Dazu zählen eine gemeinsame Definition des Personenkreises, dem die Flüchtlingeigenschaft zuerkannt werden kann, die Verständigung darauf, dass andere Gruppen so genannten „subsidiären“ Schutz erhalten können, die Anerkennung von Verfolgung aufgrund des Geschlechts und feste Mindeststandards für soziale Leistungen, Erwerbsmöglichkeiten und Gesundheitsversorgung.

Die Rechtsnormen stießen jedoch auf ein geteiltes Echo, so willkommen sie in bestimmten Bereichen auch waren. Raymond Hall beschreibt sie als einen positiven ersten Schritt, fragt dann jedoch weiter: „Aber war er so ehrgeizig und großzügig, wie wir es gerne gehabt hätten? Trotz einiger Fortschritte ist er insgesamt gesehen im Gegenteil eher enttäuschend, weil er den Schutz für schutzbedürftige Flüchtlinge nicht verbessert. Der Prozess hat die Erwartungen nicht erfüllt, die wir hatten, als wir diesen Weg eingeschlagen haben.“

In einem zentralen Punkt der Haltung Europas gibt es ihm zufolge einen krassen Widerspruch: Während die Regierungen auf der einen Seite einräumen, dass der einzige wirksame Weg zur Lösung von Einwanderungs- und Asylproblemen über die vollständige Harmonisierung ihrer nationalen Systeme führt, sind sie auf der anderen Seite weiterhin nicht bereit, das erforderliche Stück an nationaler Souveränität abzugeben, um diese herbeizuführen

Die Vorfälle in Lampedusa und anderswo im weiteren Verlauf des Jahres bestätigten diese Einschätzung.

DER FLÜCHTLINGSSCHUTZ GERÄT WELTWEIT UNTER DRUCK

Nach den Terroranschlägen vom 11. September in den USA und den anschließenden Anti-Terror-Maßnahmen war klar, dass der Rechtsschutz für Flüchtlinge noch schwieriger als ohnehin werden würde. Regierungen betrachteten Einwanderungs- und Flüchtlingsfragen immer häufiger unter Sicherheitsaspekten. Ausländern, insbesondere solchen aus instabilen Regionen wie dem Nahen Osten oder Afrika, wurde zunehmend mit Misstrauen begegnet. Flüchtlingslager galten nun eher als Zentren für Terroristen denn als Zufluchtsorte für Opfer von Terroristen und die Genfer Flüchtlingskonvention als rechtlicher Schutzschild, hinter dem sich Terroristen verstecken könnten.

Unmittelbar nach der vielleicht schlimmsten terroristischen Schreckenstat in der Geschichte mögen manche dieser Reaktionen verständlich gewesen sein, auch wenn sie immer zu bedauern waren. Drei Jahre danach sind humanitäre Organisationen, die sich für den Flüchtlingsschutz und den Schutz der Menschenrechte einsetzen, jedoch besorgt, dass die Stimmung weltweit immer noch außerordentlich feindselig ist.

Da waren die Reaktionen Italiens auf den „Überfall“ auf Lampedusa, sich häufende Vorschläge zur Einrichtung von Transitzentren außerhalb der Asylländer und die Beschränkung der Weiterbildung auf gebildete Flüchtlinge, wie oben beschrieben.

Der Premierministerkandidat der britischen Konservativen, Michael Howard, selbst Sohn von Flüchtlingen, kündigte an, dass – sollte er im nächsten Jahr gewählt werden – seine Regierung Asylprobleme „an der Wurzel“ anpacken würde: „Wir werden – wie es unser Recht ist – die Genfer Flüchtlingskonvention durch eine Mitteilung an den Generalsekretär mit einer Frist von zwölf Monaten kündigen.“

Unter Verwendung einiger der schärfsten Formulierungen, die seit Jahren zu hören waren, sagte sein Anwärter auf das Amt des Innenministers, David Davis, die unkontrollierte Einwanderung „gefährdet die Werte, die wir in Großbritannien zu Recht hochschätzen“.

Auf der Jahressitzung 2004 des obersten UNHCR-Gremiums, des mit Vertretern aus 66 Ländern besetzten Exekutivkomitees, verurteilten sowohl Russland als auch China den – wie sie es nannten – terroristischen Missbrauch von Asylverfahren.

Erika Feller musste die Delegierten daran erinnern, dass „Flüchtlinge Menschen sind, keine Statistiken oder globalen Trends. Ihr Schutz ist eine humanitäre Notwendigkeit und liegt nicht im politischen Ermessen.“

Fortsetzung auf Seite 18 ►

„Wir können mehr leisten.“

UN-Flüchtlingskommissar Ruud Lubbers

FLÜCHTLINGE: Ihre Amtszeit, die 2001 begann, scheint paradox zu verlaufen: Die Zahl der Flüchtlinge und Asylbewerber geht beträchtlich zurück, umgekehrt wird der Flüchtlingsschutz immer weiter untergraben.

LUBBERS: Das eine muss vom anderen unterschieden werden. Zum einen hat eine erfolgreiche Rückkehr in Länder wie Afghanistan, Sierra Leone und Angola stattgefunden. An entsprechenden Programmen haben Millionen Menschen teilgenommen. Und es hat auch weniger neue Flüchtlingsströme gegeben, weil es derzeit weniger Konflikte gibt (die große Ausnahme bildet die Situation in Darfur im Sudan). Zum anderen muss ich einräumen, dass es aus mehreren Gründen ein weniger freundliches Klima gegenüber Flüchtlingen gibt: weltweit größere Sorge um die Sicherheit und Furcht vor Terrorismus, verbreitete Fremdenfeindlichkeit, die oft von Politikern noch geschürt wird und dazu führt, dass Ausländern einschließlich Flüchtlingen die Schuld an jedem Problem zugeschoben wird und sie als Bedrohung empfunden werden.

Wie würden Sie die Entwicklungen im Jahr 2004 unter humanitären Gesichtspunkten beschreiben?

Es war ein relativ gutes Jahr in einer komplizierten Welt, eine intensivere Zeit als das letzte Jahr. Mehr als drei Millionen Afghanen sind in ihr Herkunftsland zurückgekehrt, und ich finde es fantastisch, dass in dem Land im letzten Oktober allgemeine Wahlen stattfinden konnten. In Liberia haben wir mit der Rückkehr von etwa 700.000 Menschen oder einem Viertel der Bevölkerung begonnen. Aber dann gab es da noch das tiefe schwarze Loch Darfur, wo systematischer Terror zu einer umfassenden „ethnischen Säuberung“, mehreren zehntausend Toten und der Flucht von etwa zwei Millionen Menschen führte.

Außerdem leiden wir weiterhin unter der Geißel des anhaltenden Terrorismus. Sie steht in einer engen Beziehung zur Welt des Islam und zu islamischen Jugendlichen, die der Auffassung sind, dass der Rest der Welt ihrer Religion keinen Respekt entgegenbringt.

Vor einem Jahr sprachen Sie optimistisch davon, versuchen zu wollen, UNHCR und anderen humanitären Organisationen eine eigene Identität geben zu wollen, um ihnen zu ermöglichen, in dem Chaos im Irak und in der islamischen Welt allgemein effektiv arbeiten zu können.

In dieser Beziehung hat es absolut keinen Fortschritt gegeben. Die Situation hat sich drastisch verschlechtert.

Können Sie denn eine Prognose wagen, wann UNHCR wieder in nennenswerter Stärke im Irak vertreten sein wird oder die Ersten der mehreren hunderttausend Iraker, die seit vielen Jahren im Ausland leben, in ihr Herkunftsland werden zurückkehren können?

Die Antwort auf die erste Frage lautet: Nein. Und die Antwort auf die zweite Frage lautet ebenfalls: Nein, nicht in absehbarer Zeit. Ich bin pessimistischer als vor einem Jahr. Ich hoffe, ich täusche mich.

Der anhaltende Krieg gegen den Terrorismus, die Wut der Muslime und Gräueltaten wie die in Beslan, bei der mehrere hundert russische Kinder getötet wurden, müssen die Bemühungen von UNHCR zur Unterstützung vieler Menschen einschließlich spezieller Gruppen wie der Tschetschenen untergraben.

Sie vergrößern den Bedarf an unserer Hilfe, erschweren es aber, die Hilfe zu leisten. Für den (russischen) Staatspräsidenten Putin und seine Regierung ist das Wort „Tschetschene“ gleichbedeutend

mit dem Wort „Terrorist“, und nach seiner Einschätzung verbreitet sich dieses „islamische Gift“ im gesamten Kaukasus. Nicht anders ist es bei einem anderen Mitglied des UN-Sicherheitsrats, China, wo viele Amtsträger die Uiguren, eine muslimische Minderheit, mit Terroristen gleichsetzen. In Washington lobte Außenminister Colin Powell sein Land für die dauerhafte Ansiedlung von mehreren tausend Menschen in den Vereinigten Staaten im Rahmen von Weiterwanderungsprogrammen im letzten Jahr. Gleichzeitig wurden jedoch viele Muslime von der Teilnahme an dem Verfahren einfach nur deshalb ausgeschlossen, weil sie der islamischen Religion angehören. Dann gibt es die islamische Gegenreaktion gegen all das. Mich als UN-Flüchtlingskommissar erfüllt das mit Besorgnis. Wir versuchen unparteiisch zu sein. Wir versuchen fair zu sein. Wir versuchen unterschiedlichen Nationen und Kulturen gerecht zu werden, aber wir müssen dies vor einem sehr schwierigen Hintergrund tun.

Insbesondere in Europa hat es einen drastischen Rückgang der Zahl der Asylbewerber gegeben, gleichzeitig jedoch wurden die gegen sie gerichteten Gesetze verschärft.

Die Minister könnten behaupten, dass schärfere Restriktionen die niedrigere Zahl der Asylbewerber erklären. Ich halte das aber nicht für richtig. Es gibt weniger Afghanen, Angolaner oder Tamilen, die nach Europa zu gelangen versuchen, weil sich einfach die Lage in ihren Herkunftsländern verbessert hat. Es wäre jedoch unfair zu sagen, dass die europäische Einstellung gegenüber Flüchtlingsproblemen vollkommen negativ ist. Die Europäische Union und einzelne Länder haben ihre Unterstützung für UNHCR und Schutzprojekte in Ländern wie Somalia, Uganda, Burundi und in anderen Gebieten ausgeweitet.

Wir sollten mehr leisten“

bbbers zieht Bilanz für das Jahr 2004.

In Europa wurde jüngst die größte je durchgeführte Erweiterung um zehn zusätzliche Mitgliedsländer abgeschlossen, was neue Befürchtungen im Hinblick auf die Flüchtlings- und Asylproblematik heraufbeschwört. In der zweiten Jahreshälfte gab es neue Krisen in der Mittelmeerregion, weil mehrere tausend Menschen versuchten, illegal nach Europa zu gelangen. Wo steht Europa heute?

Im Grunde genommen herrscht in Europa immer noch Verwirrung darüber, was als Nächstes getan werden sollte. Legen wir weiterhin den Schwerpunkt auf die Harmonisierung (der individuellen) nationalen Asylsysteme oder sollten wir gewisse Asylaspekte vergemeinschaften (zentralisieren)? Manchen Untersuchungen zufolge befürwortet die überwiegende Mehrheit der Europäer einen gesamteuropäischen Ansatz und hält es für relativ dumm, dass die Union in dieser Beziehung nicht mehr unternimmt.

Es wurde vorgeschlagen, dass die europäischen Länder, die derzeit nur außerordentlich wenige Flüchtlinge im Rahmen von Weiterwanderungsprogrammen zur dauerhaften Ansiedlung aufnehmen, diesen Ansatz wesentlich stärker berücksichtigen sollten.

Es wäre eine sehr positive Nachricht und eine Kehrtwende, wenn Europa sich zu einer weitaus größeren Zahl von Aufnahmeplätzen für Flüchtlinge aus Erstasylländern bekennen würde. Derzeit lassen die Hauptaufnahmeländer wie die Vereinigten Staaten, Kanada und Australien mit einer Gesamtbevölkerung von mehr als 300 Millionen Menschen im Rahmen ihrer Aufnahmekontingente jedes Jahr 80.000 Flüchtlinge und andere Schutzbedürftige zu. Ich denke, es müsste möglich sein, dass Europa mit einer ähnlich großen Bevölkerung innerhalb von vier bis fünf Jahren eine ähnlich große Zahl von Flüchtlingen aufnimmt.

Dies würde nicht nur den schutzbedürftigsten Flüchtlingen unmittelbar helfen, sondern unter anderem wahrscheinlich auch die Zahl der Menschen senken, die versuchen, im Rahmen der sogenannten „Sekundärmigration“ nach Europa zu gelangen.

2004 kehrte der einmillionste Vertriebene nach Bosnien und Herzegowina und der einmillionste Flüchtling aus dem Iran nach Afghanistan zurück. Ist es in beiden Regionen jetzt an der Zeit, den Schwerpunkt von weiteren Rückkehrbemühungen auf Maßnahmen zu verlagern, Menschen, die weiterhin vertrieben sind, beim Aufbau einer neuen Existenz in ihren Asylländern zu helfen?

Wir müssen weiterhin den Schwerpunkt auf die Rückkehr als unsere prioritäre Lösung legen. Einem Teil der Flüchtlinge zu helfen, in ihren Asylländern ihr Leben neu aufzubauen oder sich im Rahmen von Weiterwanderungsprogrammen in anderen Ländern auf Dauer niederzulassen, wird jedoch auch eine wichtige Komponente unserer Gesamtstrategie ausmachen.

Es leben aber immer noch mehrere hunderttausend Afghanen in Pakistan und im Iran, und keines dieser Länder zeigt sich begeistert über die Aussicht, dass eine große Zahl von Flüchtlingen auf Dauer dort bleiben könnte.

Wir müssen den Iran daran erinnern, dass viele Afghanen seit sehr langer Zeit dort leben. Sie sind vollständig integriert und nutzen mit ihren vielen Fertigkeiten der Wirtschaft beträchtlich. Als Ökonom habe ich zu meinen Freunden im Iran gesagt, es sei ein Fehler, zu denken, dass es mehr Arbeitsplätze für Einheimische geben werde, wenn man alle diese Menschen fortschickt. Es wird im Gegenteil weniger Arbeitsplätze geben. Die meisten der in Pakistan lebenden

Paschtunen sind nicht als Flüchtlinge dorthin gekommen, sondern im Rahmen der normalen Migration, und sie sind zu einer sehr wertvollen Bevölkerungsgruppe des Landes geworden.

Würden Sie die Reaktionen der internationalen Gemeinschaft und der Vereinten Nationen auf die Krise in Darfur als „zu wenig und zu spät“ einstufen?

Nicht zu wenig, aber zu spät. Es war zu spät. Im November 2003 hat UNHCR als erste Organisation den Begriff „ethnische Säuberung“ für die Vorgänge in Darfur benutzt. Nur sechs Monate später, nachdem viele hunderttausend Menschen aus ihren Dörfern vertrieben und viele tausend oder zehntausend getötet worden waren, begann die internationale Gemeinschaft darüber zu diskutieren, Zugang nach Darfur zu erhalten. In diesem Sinne waren wir wirklich zu spät dran. Jetzt benötigen wir dort eine massive Präsenz von humanitärem Personal. Es handelt sich nicht mehr um eine „vergessene Krise“, aber die Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung sind immer noch nicht gut organisiert.

Vor einem Jahr herrschte verbreitet Optimismus, was die Rückkehr mehrerer hunderttausend Menschen in einen anderen Teil des Sudan, nämlich den Süden, betraf. Welche Prognose wagen Sie mit Blick auf Darfur und den Süden für das kommende Jahr?

Es war ein sehr schlimmes Jahr im Sudan. Aber manchmal im Leben werden wir zu skeptisch. Schauen Sie auf die überraschende Entwicklung im benachbarten Somalia, wo es nach so vielen Jahren des Blutvergießens plötzlich einen neuen Staatspräsidenten und ein Parlament gibt. Wir wollen hoffen, dass es ein besseres Jahr für den Sudan wird.

Völkerrechtliche Instrumente zugunsten von Flüchtlingen einschließlich der Genfer Konvention bieten, wie sie sagte, Terroristen kein Schlupfloch. „Sie sehen im Gegenteil explizit ihren Ausschluss vor – ein Umstand, der von manchen Politikern und Journalisten, die gegen das Asyl polemisieren, regelmäßig verzerrt dargestellt wird.“

„Asyl mit einem Schlupfloch für Terroristen gleichzusetzen, ist nicht nur völkerrechtlich falsch“, sagte Feller, „sondern bewirkt, dass Flüchtlinge in der Öffentlichkeit verunglimpft werden, und leistet dem Vorschub, dass Menschen, die einer bestimmten

Flüchtlingsthemen, „dürfen wir nicht zulassen, dass jugendliche Flüchtlinge Jahre ihres Lebens in Lagern mit ihren harten Lebensbedingungen vergeuden. Wenn wir ihnen nicht die Chance geben, Bildung zu erhalten oder einen Lebensunterhalt zu verdienen, könnten manche von ihnen für den Einfluss von Terroristengruppen anfällig werden, die uns schaden wollen.“

Viele der Lager, auf die Kennedy sich bezog, liegen in Afrika. Der Kontinent trägt ein halbes Jahrhundert nach dem Anfang vom Ende des Kolonialismus tiefe Narben. In dieser Zeit gab es 186

UNHCR/P. FLOMOKU/DP/LB*2004



UNHCR/S.HOPPER/DP/AGO*2004

Rückkehr in Afrika: Liberia, Angola, Sierra Leone.

Rasse oder Religion angehören, zur Zielscheibe von Diskriminierung und auf Hass basierender Schikane gemacht werden.“

Sie zeigte sich besonders besorgt über die Angriffe auf einen der Grundpfeiler der Genfer Flüchtlingskonvention, das Prinzip des *Non-Refoulement* oder des Verbots der gewaltsamen Ausweisung und Zurückweisung von Menschen in Länder, in denen ihnen Verfolgung droht. „Man kann sich nur schwer vorstellen, dass das Recht, NICHT in den möglichen Tod zurückgeschickt zu werden, von irgendeinem vernünftig denkenden Menschen in Frage gestellt werden kann“, sagte sie zu den Delegierten.

Und sie betonte eine offensichtliche, aber häufig übersehene Binsenweisheit: „Schutzbedürftige Flüchtlinge versuchen selbst, Verfolgung und Gewalt einschließlich terroristischer Akte zu entkommen.“

Bei einer anderen Gelegenheit sprach sich in Washington auch Edward Kennedy, Senator der Demokraten, dafür aus, Flüchtlingslager nicht missbilligend als Terrorzentren zu betrachten, sondern mitfühlend als Orte, an denen Menschen leben, die Unterstützung brauchen – gerade um zu verhindern, dass aus solchen Orten Brutstätten der Gewalt werden.

„Insbesondere nach den Ereignissen vom 11. September“, sagte Kennedy bei einer Anhörung zu

Staatsstreich, 26 größere Kriege und unzählige kleinere Konflikte. Mehr als sieben Millionen Menschen kamen durch Gewalt zu Tode. Unter spröden finanziellen Gesichtspunkten wurden dafür 250 Milliarden Dollar aufgewendet, was zur derzeitigen Schuldenlast des Kontinents in Höhe von 305 Milliarden Dollar beitrug. Schätzungsweise 15 Millionen Menschen starben an Aids, 26 Millionen sind mit dem Virus infiziert, darunter viele Flüchtlinge.

WOHIN STEUERT AFRIKA?

Vor wenig mehr als einem Jahr sah es so aus, als wäre Afrika auf einem guten Weg, endlich seine größten Krisen zu überwinden. Dann kam Darfur. Dennoch ist David Lambo, UNHCR-Afrikadirektor, weiterhin relativ optimistisch. „Ich bin überzeugt, dass wir gewinnen werden“, sagt er. „Es gibt mehr gute als schlechte Nachrichten.“

Wenn man sich dieser positiven Sichtweise anschließen will, sollte man sich Liberia anschauen. Die Staatsgründung in diesem westafrikanischen Land erfolgte durch befreite amerikanische Sklaven. Seit der letzte Staatspräsident mit Verbindungen zu diesen früheren Rückkehrern nach Afrika, William R. Tolbert, 1980 von dem aufständischen Hauptfeldwebel Samuel Kanyon Doe brutal ermordet wurde, sind die innerstaatlichen Konflikte in dem Land nicht

mehr zur Ruhe gekommen. Doe selbst erlitt ein Jahrzehnt später das Schicksal seines Vorgängers.

In kleinen Pausen zwischen den mehr oder weniger konstanten Unruhephasen hatte UNHCR zweimal die Rückführung von Liberianern in ihr

war auf dem ersten organisierten Flug in die liberianische Hauptstadt und gestattete einem Auslandskorrespondenten der US-Zeitschrift *Christian Science Monitor*, ihn auf seinen ersten Schritten in der Heimat zu begleiten. Geetoe erging es nicht anders wie den meisten nach Hause zurückkehrenden Flüchtlingen. Auch er erlebte ein Wechselbad von Glücksgefühlen, Besorgnis und Ungewissheit.

Von Monrovia sind nur noch zerschossene Ruinen übrig, und die Versorgung mit fließendem Wasser und Strom funktioniert nicht. Es war bereits dunkel, als sich Geetoes Minibus der Stadt näherte, aber er hatte keine Schwierigkeiten, das Haus zu finden, in dem er früher gewohnt hatte.

„Das ist unser Haus“, rief er, schnappte sich seine Tasche und sprang heraus. Als er sich vorsichtig seinen Weg um ein paar Pfützen bahnte, rief jemand aus der Dunkelheit: „Joe, mein Bruder!“ Eine junge Frau gesellte sich dazu: „Joe, du bist es tatsächlich.“ Joe antwortete: „Ich bin so lange fort gewesen.“ Immer wieder und immer wieder.

Seine Freude hielt nicht lange an. Von seinem Zuhause war nicht viel mehr übrig als ein paar zerstörte Wände ohne Dach. Eine 16-köpfige Familie lebte dort, die selbst vom Krieg vertrieben worden war. Sie hatte das Haus bereits vor mehreren Jahren für den Gegenwert von 220 Dollar von einem anderen namenlosen Besetzer gekauft.

Ein Nachbar bot ihm an, ihn vorübergehend aufzunehmen, aber es gab in Monrovia keine Arbeit. Weil er keine Stelle und keine Unterkunft hatte und seine Familie nicht gefunden hatte, sagte Joe nach einigen Tagen: „Manchmal denke ich, ich sollte nach Ghana zurückgehen. Dort haben alle Liberianer zusammengehalten, und jeder reichte dem anderen die Hand. Hier haben die Menschen Angst, dass es wieder Krieg geben wird.“

DIE ZUKUNFT

In Phase II ihres großen Harmonisierungsprojekts werden die EU-Mitgliedstaaten mehrere Jahre benötigen, um ihre nationalen Gesetze an das EU-Recht anzupassen. Der gesamte Prozess soll 2010 abgeschlossen sein. UNHCR wird ebenfalls neue Schwerpunkte setzen, um, wie ein Sprecher sagte, „sicherzustellen, dass Regierungen die in der ersten Harmonisierungsrunde etablierten Mindeststandards nicht unterlaufen. Wir müssen zu verhindern versuchen, dass aus Mindeststandards Maximalstandards werden.“ Diese neue Phase wird von der EU selbst durch einen neuen, als Haager Programm bezeichneten Aktionsplan inhaltlich gefüllt werden.

Raymond Hall räumt ein, dass UNHCR zwar ein „ehrgeiziges Bündel“ an Vorschlägen zu nationalen, regionalen und globalen Schutzproblemen vorgelegt hat, es aber vielleicht „an der Zeit ist, ein wenig Zurückhaltung zu üben“.

„Derzeit scheint in Europa der politische Wille oder der politische Handlungsspielraum für eine ▶



UNHCR/E.KANALSTEIN/DFP/51E-2004

Herkunftsland versucht. Beide Male fiel das Land in das Chaos zurück. Im Oktober begann die Organisation ihre dritte und hoffentlich letzte Rückführung von bis zu 700.000 entwurzelten Menschen – ein Einsatz mit einer Dauer von mindestens drei Jahren.

Nach der Landung des ersten Flugzeugs auf dem ramponierten Flughafen der Hauptstadt Monrovia richtete der stellvertretende Vorsitzende der Übergangsregierung, Wesley Johnson, einen außergewöhnlichen Appell an die Rückkehrer: „Wenn Sie einem Menschen begegnen, der Sie zum Verlassen des Landes gezwungen hat, der vielleicht Ihre Familie getötet hat, öffnen Sie Ihre Arme, vergeben Sie ihm, lassen Sie die Vergangenheit auf sich beruhen und schauen Sie nach vorne.“

Afrika war und ist Schauplatz erschreckend brutaler Konflikte, aber auch bewundernswerter Versöhnung – beispielsweise vor einiger Zeit und erfolgreich in Mosambik, im letzten Jahr aber auch zumindest ansatzweise in Ruanda und Sierra Leone. Jetzt ist Liberia an der Reihe, es ein weiteres Mal zu versuchen.

Als Jugendlicher besuchte Joe Geetoe 1996 wie häufig einen Markt in Monrovia und konnte nicht mehr zu dem Haus zurückkehren, in dem er wohnte. Nachdem er sich drei Tage im belagerten Hafen versteckt hatte, gelangte er an Bord eines Schiffes, das ihn in ein jahreslanges Exil nach Ghana brachte. Er

weitergehende Gesetzgebung zu fehlen“, sagt er. Deshalb sollte jetzt der Schwerpunkt auf praxisbezogene Themen wie die Nivellierung der großen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern bei der Anerkennungsrate für die diversen Gruppen von Asylbewerbern gelegt werden. Es könnte hierzu ein Europäisches Asylamt gegründet werden.

Es müsse eine Generaldebatte zur Krise im Mittelmeer geführt werden und „wir müssen für Alternativen sorgen, was bedeuten sollte, dass Menschen nicht mehr gezwungen sind, kleine Boote zu besteigen und ihr Leben zu riskieren, um Asyl beantragen zu können“.

Wie Hall sagte, beharre UNHCR jedoch energisch auf einer Feststellung: „Das heißt nicht, dass Neuankömmlinge in Europa ausgewiesen werden können“, ohne dass sie zuvor in einer Anhörung ihr Schutzgesuch vortragen können.

„Wenn Europa anfängt, Menschen nach außerhalb von Europa zu reexportieren, warum sollte dann nicht jedes Land diesem Beispiel folgen?“ fragt er. „Damit würde das gesamte System des internationalen Flüchtlingsschutzes gefährdet.“

Auf dem Balkan wurde 2004 mit der Rückkehr des millionsten Bosniers ein wichtiger Meilenstein erreicht. Ein weiteres bedeutendes Ereignis wird im Dezember 2005 der zehnte Jahrestag des Übereinkommens von Dayton sein. Viele Menschen, die durch diese Konflikte und die späteren Unruhen im Kosovo im Jahr 1999 vertrieben wurden, sind bereits zurückgekehrt oder haben einen neuen festen Wohnsitz im Ausland gefunden. Die Zukunft mehrerer hunderttausend Menschen ist jedoch nach wie vor ungeklärt.

Wie Lubbers bereits erklärte, sei es unrealistisch zu erwarten, dass einmal alle Vertriebenen zurückkehren können. Für die anderen müssten kreative Lösungen gefunden werden. „Wir sollten das künstliche und kontraproduktive Ziel der Rückkehr aller verbliebenen Entwurzelten aufgeben“, sagte er in einer Rede. „Europa muss darüber nachdenken, wie man in seinem südöstlichen Winkel am besten Zukunftsfähigkeit und Stabilität fördert.“

Das gleiche Argument galt für Afghanistan. Obwohl bereits mehr als vier Millionen Afghanen zurückgekehrt sind, leben immer noch schätzungsweise eine Million in Lagern in Pakistan, eine unbestimmte Zahl in den Städten jenes Landes und eine Million im Iran. Weitere 700.000 dürften 2005 zurückkehren, aber eine Dreiparteienvereinbarung zu Flüchtlingen im Iran läuft 2005 aus und eine ähnliche für Pakistan im darauf folgenden Jahr.

Diffizile Gespräche zur Zukunft dieser Menschen, von denen viele ihr gesamtes Leben im Asylland verbracht haben, laufen seit mehreren Monaten. Sie stehen unter dem Eindruck düsterer Warnungen, dass die gesamte Region erneut von Unruhen ergriffen werden könnte, wenn keine gerechten Lösungen gefunden werden.

In Afghanistan selbst bedeutete die Wahl von Kar-

sai und die Teilnahme mehrerer Millionen Männer und Frauen an der Stimmabgabe eine der wichtigsten Entwicklungen in der Geschichte des Landes.

FINSTERE AUSSICHTEN

Die Chancen für eine baldige Beilegung der Krise in Darfur scheinen hingegen gering zu sein. Obwohl der Grad der Gewalt Ende 2004 insgesamt abgenommen hatte, sahen viele Menschen, die sich zur Flucht gezwungen gesehen hatten, keine Möglichkeit, zurückzukehren. „Sie können nie wieder hierhin zurückkommen“, antwortete ein Dorfbewohner vom Stamm der Fur einer Besuchsdelegation auf die Frage, ob seine Familie in ein schwelendes Dorf



zurückkehren würde. „Sie werden alle getötet werden. Dies ist nicht mehr unser Land. Wir können nie dorthin zurück.“

Die Nebeneffekte dieser Krise waren zumindest teilweise verantwortlich für die blockierten Rückkehrbemühungen im Südsudan. Bis zu zwei Millionen nicht registrierte Sudanesen sind vielleicht bereits ohne offizielle Unterstützung zurückgekehrt, aber viele der zurückgebliebenen mindestens 500.000 Menschen bleiben skeptisch.

Diese Stimmung ist auch im riesigen Lager Kakuma in Nordkenia spürbar, in dem 60.000 sudanese Flüchtlinge leben. „Unser Leben hier ist langweilig. Todlangweilig“, sagt ein junger Sudanese.

„Aber es ist sicherer als im Sudan. Wie können wir irgendetwas glauben, was die Politiker uns heute sagen?“ Ein anderer Flüchtling nickt zustimmend: „Vielleicht warten wir hier noch ein, zwei oder drei Jahre – nur um sicherzugehen, dass es wirklich so friedlich ist, wie sie sagen.“

UNHCR-Afrikadirektor David Lambo zeigt sich zwar zuversichtlich, dass die humanitären Organisationen immer noch auf Kurs sind, ihren „Kampf“ in Afrika zu gewinnen, aber dass es betreute Menschen und noch eine wesentlich größere Zahl von Entwurzelten gibt, die dringend Unterstützung benötigen, aber nicht unter das Mandat von UNHCR fallen. Lambo sagt zudem, er habe noch eine andere Besorgnis



Im Hinblick auf die Situation in Darfur pflichtet ihm Dr. David Nabarro, Leiter der Kriseneinsätze der Weltgesundheitsorganisation (WHO), bei: „Unsere Mittel sind unheimlich knapp bemessen“, sagt er. „Wenn die Not der Menschen in Darfur der internationalen Gemeinschaft wirklich so am Herzen liegt, wie es scheint, hätten wir mehr langfristige Unterstützung erwartet.“

Trotz der möglichen Gefahr neuer Krisen gehen Flüchtlingsexperten für das Jahr 2005 von einem weiteren stetigen Rückgang der Gesamtzahl der Personen aus, die UNHCR-Unterstützung benötigen.

Dieser seit vier Jahren anhaltende Trend wird auch durch den bescheidenen Anstieg der Zahl der Flüchtlinge gestützt, die im Rahmen der Bemühungen von UNHCR, Menschen den Start in ein neues Leben zu ermöglichen, von Drittländern dauerhaft aufgenommen wurden.

Europa kündigte an, prüfen zu wollen, ob mehr solcher Plätze angeboten werden könnten. Derzeit stellen die Mitgliedstaaten nur etwa 4.000 Plätze pro Jahr zur Verfügung, der Kontinent könnte Lubbers zufolge jedoch leicht 80.000 Menschen aufnehmen.

Aus den USA verlautbarte ebenfalls, dass möglicherweise für bis zu 90.000 Flüchtlinge Plätze bereitgestellt werden könnten. Bei einer Anhörung im US-Senat äußerten sich mehrere Sprecher lobend über die Erfahrungen mit Flüchtlingsgruppen, die in der letzten Zeit in den Vereinigten Staaten angesiedelt wurden.

Nach Auskunft von Gene Dewey, dem stellvertretenden Staatssekretär in der Abteilung für Bevölkerungsfragen, Flüchtlinge und Migration des amerikanischen Außenministeriums, haben sich vom Horn von Afrika stammende somalische Bantu-Flüchtlinge als eine „wundervolle Gruppe“ erwiesen, die insbesondere in der Stadt Utica im Bundesstaat New York sehr herzlich aufgenommen wurde. „Utica liebt Flüchtlinge“, sagte er. „Utica hat von Flüchtlingen profitiert. Mit der Stadt ging es bergab, aber jetzt erwacht sie dank der Flüchtlinge zu neuem Leben.“

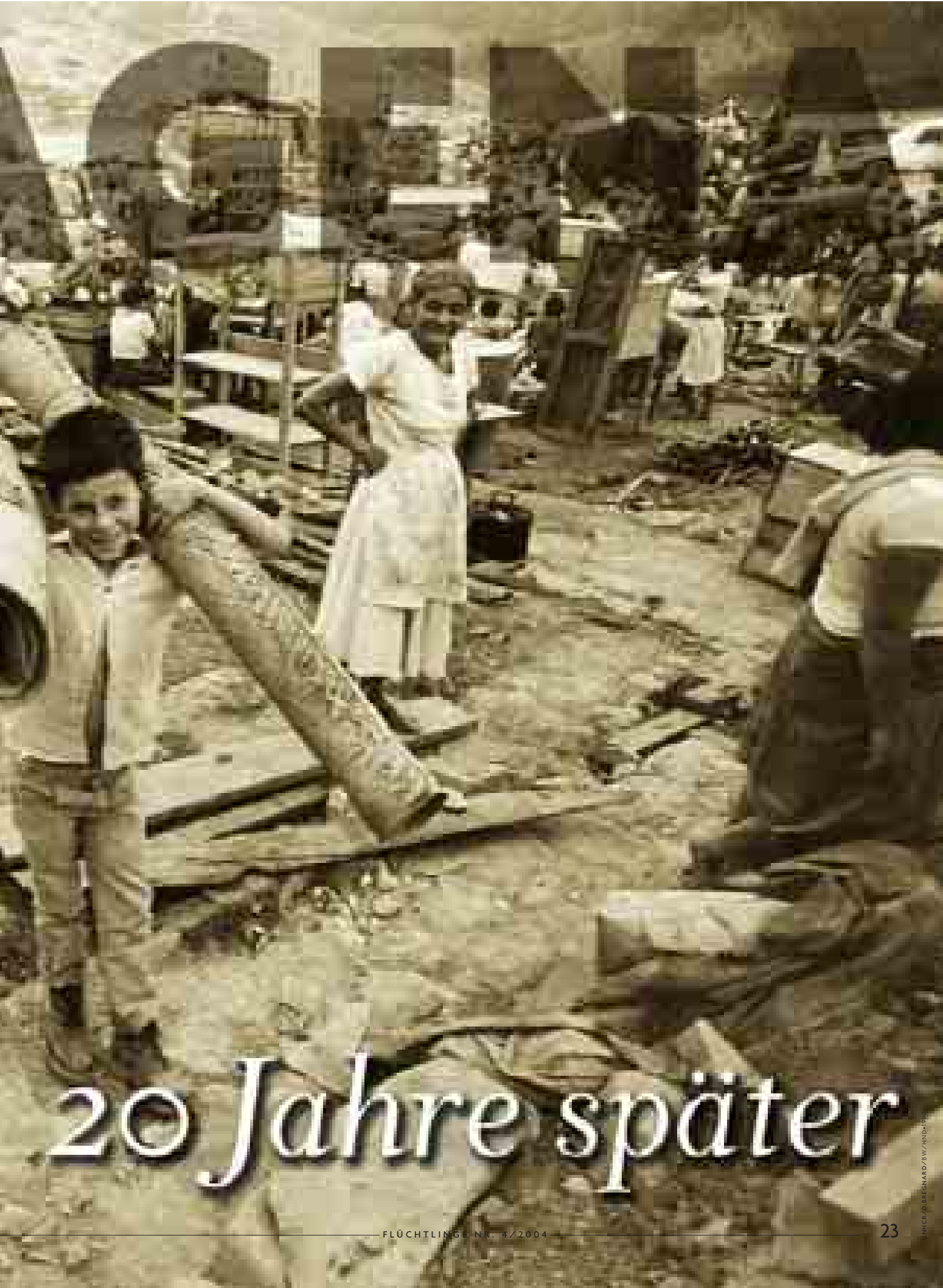
Senator Edward Kennedy antwortete ihm: „Dies ist eine Erfolgsgeschichte. In der Stadt Lowell im Bundesstaat Massachusetts leben heute die zweitmeisten Kambodschaner außerhalb (der kambodschanischen Hauptstadt) Phnom Penh. So weit ich weiß, waren im letzten Jahr an unseren zwölf High Schools unter den Klassenbesten der jeweiligen Abschlussklasse, die auch die Jahresabschlussrede halten dürfen, sieben Söhne von Kambodschanern. Das ist sehr beeindruckend.“

erregende Entwicklung festgestellt: Weltweit nehme die Bereitschaft ab, Mittel für Nothilfe und Rückkehr bereitzustellen. „Die Welt redet so viel und zahlt so wenig“, sagt Lambo. „Während der Ruanda-Krise folgten bei den Gebern auf Worte Taten. Heute werden große Reden geschwungen, aber nichts passiert. Ich habe noch nie ein solches Maß an Zynismus erlebt.“

Die Zahl der im Rahmen von Aufnahmeprogrammen offiziell in neuen Ländern angesiedelten Flüchtlinge ist 2004 erheblich gestiegen. Eine somalische Bantu-Frau genießt ihr neues Leben in den USA.



Das Chaos eines Flüchtlingslagers für Salvadorianer im Nachbarland Honduras in den 1980er-Jahren.



20 Jahre später

„Es hätte ein vollkomm Ereignis bleib

Die Gewalt hatte über Jahrzehnte zugenommen, bevor sie in die schlimmste Anarchie mündete, die die Region je erlebt hatte. Drei Länder versanken in blutigen Bürgerkriegen. Aufstände und Aufstandsbekämpfung dominierten das Geschehen.

Bis zu 200.000 Menschen wurden getötet oder „verschwanden“ einfach. Die angrenzenden Länder wurden in das Chaos hineingezogen, als mehr als zwei Millionen Menschen aus ihren Wohnorten flohen und anderswo Zuflucht suchten. Die Konfliktlinie verlief zwischen armen Menschen ohne Grundbesitz und den Eliten der Großgrundbesitzer, zwischen extrem linksgerichteter und extrem rechtsgerichteter Ideologie sowie auf dem Umweg über lokale Stellvertreterstaaten zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion. Die gesamte Gesellschaft schien kurz vor der Auflösung zu stehen.

Nach dreijährigen immer wieder unterbrochenen Diskussionen traf sich in einem hübschen Seebad am Rand des Chaos, das sich über Mittelamerika ausbreitete, eine Gruppe von etwa 30 Diplomaten, Akademikern und Mitarbeitern humanitärer Organisationen zu einem Kolloquium und versuchte, etwas aus den Trümmern zu retten und der unter dem Konflikt leidenden Zivilbevölkerung sowie den Flüchtlingen zu helfen.

Der Versammlungsort hatte ebenfalls schon reichlich Gewalt und Ränkespiele gesehen und war ein paar Jahrhunderte zuvor einer der bekanntesten Orte auf der Welt. Auf dem Höhepunkt des spanischen Imperiums in Amerika waren von hier mit Gold und Juwelen beladene Schatzgaleonen nach Europa absegelt. Piraten wie Sir Francis Drake raubten und plünderten auf den von Spanien kontrollierten Seehandelsrouten.

Für eine solch illustre Umgebung war das Treffen bewusst unauffällig, und es wurden keine bahnbrechenden Ergebnisse erwartet. „Es hätte ein voll-

kommen bedeutungsloses Ereignis bleiben können“, meint Leonardo Franco, einer der Teilnehmer, Jahre später mit einem zufriedenen Lächeln.

Nach einem kleinlichen Streit in der letzten Minute über die offizielle Bezeichnung für das Dokument signalisierte die Mehrheit der erhobenen Hände Zustimmung. „Es gab keine großen Formalitäten, und als wir abreisten, hatten wir wahrscheinlich nicht das Gefühl, irgendetwas Überwältigendes geleistet zu haben“, sagt Leonardo Franco. „Wir haben damals nicht erkannt, wie wichtig unsere Überlegungen einmal sein würden.“

Wie sich die Dinge entwickelten, hatten die Ergebnisse des Kolloquiums am 22. November 1984 weitreichende Konsequenzen.

Das Schlussdokument, die Flüchtlingsdeklaration von Cartagena, war nach der Stadt in Kolumbien benannt, in der es aufgesetzt wurde, und wurde von zehn Staaten* verabschiedet.

Sie sollte primär den Opfern der drei mittelamerikanischen Kriege in El Salvador, Guatemala und Nicaragua zugute kommen, von denen die meisten Binnenvertriebene innerhalb ihrer eigenen Her-

*Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama und Venezuela.

Alltag im Flüchtlingslager.

Salvadorianische Flüchtlinge versuchen sich 1987 im Exil in Honduras durchzuschlagen.

Nicaraguanische Flüchtlinge gewöhnen sich an das Leben im Lager in Honduras.



men bedeutungsloses ben können“



nen 20 Jahren wurden ihre Grundsätze in ganz Lateinamerika in die nationalen Gesetze aufgenommen und entwickelten sich zu einem wichtigen Baustein des UNHCR-Mandats zum Flüchtlingsschutz.

Um an die Errungenschaften der Deklaration zu erinnern, fand im November 2004 in Mexico-City eine Feier zum 20. Jahrestag statt. Bei dieser Gelegenheit wurde ein ehrgeiziger neuer Aktionsplan vorgestellt, der dem Dokument mit einer Reihe von Projekten neues Leben einhauchen soll. Damit soll versucht werden, Lösungsansätze für aktuelle Probleme in der Region zu finden. Im Blickpunkt dabei vor allem die Situation in Kolumbien, dem

Land, in dem die Deklaration verabschiedet wurde.

„Die Deklaration von Cartagena kodifizierte das historische und beispielhafte Bekenntnis einer Region zu den Flüchtlingsrechten“, sagte UN-Flüchtlingskommissar Ruud Lubbers zu den versammelten Gästen. „Und in einer Zeit der wachsenden Sorge um die nationale Sicherheit, des globalen Kampfes gegen den Terrorismus und der zunehmenden Migrationskontrollen sind die Grundsätze (der Deklaration) auch heute noch ein Leitbild für uns.“

WARUM CARTAGENA?

Die neu gegründete UN-Organisation für Flüchtlinge richtete kurz nach der Aufnahme ihrer Arbeit im Jahr 1951 auch eine erste kleine Präsenz in Lateinamerika ein.

Mit der ersten großen Krise wurde UNHCR dort jedoch erst etwa 20 Jahre später konfrontiert. Neun Tage nach dem Sturz der demokratisch gewählten chilenischen Regierung von Staatspräsident ▶



kunftsländer waren, zu denen aber auch mehrere

hunderttausend Menschen zählten, die später in angrenzende Länder und nach Nordamerika geflohen waren.

Diese Aufgabe konnte sie erfüllen, leistete darüber hinaus aber noch viel mehr. In den seitdem vergange-

Salvador Allende durch General Augusto Pinochet eröffnete die Organisation ein Büro in der Hauptstadt Santiago. Seine Aufgabe bestand zunächst in der Unterstützung mehrerer tausend Flüchtlinge, die aus Nachbarländern in das relativ milde politische Klima Chiles gekommen waren. Kurze Zeit später musste es den Tausenden Chilenen beistehen, die vor der Anarchie fliehen wollten, die in der Zwischenzeit in ihrem Land ausgebrochen war.

Parallel zu dieser Krise und der Machtübernahme durch eine Militärjunta in Argentinien bahnte sich auch weit im Norden in mehreren mittelamerikanischen Ländern eine Tragödie an.

Jahrzehntlang hatte es dort Konflikte zwischen der rechtsgerichteten Elite der Großgrundbesitzer und bitterarmen entrechteten Bauern gegeben, denen sich später in ihrem Kampf Studenten, Gewerkschaften und Teile der katholischen Kirche anschlossen. Diese Unruhen wurden durch die kubanische Revolution von 1959 angeheizt.

Mit dem Sturz des nicaraguanischen Diktators Anastasio Somoza Debayle, der jahrzehntlang von den Vereinigten Staaten unterstützt worden war, bahnten sich diese Unruhen 1979 jäh ihren Weg in die internationale Arena. Zwei Jahre später brachen in El Salvador und Guatemala verbreitet bewaffnete Konflikte aus. Zusätzlich zu einer sehr großen Zahl von Angehörigen der Zivilbevölkerung, die getötet wurde, verließ von den 18 Millionen Einwohnern der Region jeder neunte seinen Wohnort und floh.

Lateinamerika hatte bereits in einer so frühen Zeit wie den 1880er-Jahren zur Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts beigetragen, sich aber bei der Lösung der humanitären Probleme in den dortigen Ländern überwiegend auf eine Reihe lokaler, aber auch relativ instabiler Vereinbarungen gestützt. Diese wackeligen Instrumente sowie die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das zugehörige Protokoll von 1967 waren in den neuen Krisen überfordert.

Die Genfer Flüchtlingskonvention bildete den Grundpfeiler des Schutzmandats von UNHCR. Ihre Bestimmungen dienten jedoch primär der Unterstützung vertriebener Europäer nach dem Zweiten Weltkrieg und enthielten eine enge Definition des Begriffs „Flüchtling“, als eine Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ aus ihrem Land geflohen ist.

Die Deklaration von Cartagena erweiterte den Flüchtlingsbegriff beträchtlich. Ihr zufolge sollen darunter auch Personen fallen, die ihr Land wegen „allgemeiner Gewalt, ausländischer Aggression, innerstaatlicher Konflikte, massiver Menschenrechtsverletzungen oder anderer, die öffentliche Ordnung ernsthaft störender Umstände“ verlassen haben.

In ihr wurden die Regierungen zum ersten Mal aufgefordert, Binnenvertriebenen „Schutz und Beistand zu gewähren“.

Bessere Bedingungen für Mittelamerikaner ...

Die Deklaration von Cartagena beschritt in mehreren Bereichen des internationalen Flüchtlingschutzes neue Wege. Verglichen mit dem Grundpfeiler Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 erweiterte sie den Kreis der Menschen mit einem Anspruch auf Zuerkennung der Flüchtlingeigenschaft. Sie ging auf die Probleme der Binnenvertriebenen, der Familienzusammenführung und der Unterstützung für Flüchtlinge beim Neubeginn in Asylländern ein. Die Erklärung bekräftigte auch die grundlegenden Prinzipien der freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen, die sich entscheiden, in ihr Herkunftsland zurückgehen zu wollen, und des *Non-Refoulement*, das heißt des Verbots der Zwangsrückführung von Asylbewerbern.

Beschlüsse der Deklaration in Auszügen:

- „Der Flüchtlingsbegriff bezeichnet über die Konvention von 1951 und das Protokoll von 1967 hinaus auch solche Personen als

Flüchtlinge, die ihr Land verlassen haben, weil ihr Leben, ihre Sicherheit oder Freiheit durch allgemeine Gewalt, ausländische Aggression, innerstaatliche Konflikte, massive Menschenrechtsverletzungen oder andere, die öffentliche Ordnung ernsthaft störende Umstände bedroht waren.“

- Sie bekräftigten „die Wichtigkeit und Bedeutung des Prinzips des *Non-Refoulement* (der nicht zwangsweisen Rückführung von Personen in ein Land, in dem ihr Leben gefährdet sein könnte) einschließlich des Verbots der Zurückweisung an der Grenze als Grundpfeiler des internationalen Flüchtlingschutzes“.
- Darin wurde die „Besorgnis über die Situation der Vertriebenen innerhalb der Grenzen ihres eigenen Landes“ zum Ausdruck gebracht. Die nationalen Behörden und die zuständigen internationalen Organisationen wurden aufgefordert,

„diesen Personen Schutz und Beistand zu gewähren und die Not lindern zu helfen, in der sich viele von ihnen befinden“.

- Die „Länder, in denen eine große Zahl von Flüchtlingen lebt“, wurden aufgefordert, „zu untersuchen, welche Möglichkeiten bestehen, sie in das produktive Leben des Landes zu integrieren, indem die von der internationalen Gemeinschaft über UNHCR zur Verfügung gestellten Mittel für die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten eingesetzt werden, sodass die Flüchtlinge ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wahrnehmen können“.
- Sie bekräftigten „den freiwilligen und individuellen Charakter der Rückführung von Flüchtlingen sowie die Notwendigkeit, dass diese unter absolut sicheren Bedingungen und vorzugsweise an den Wohnort des Flüchtlings in seinem Herkunftsland erfolgt“.

Nach Auskunft von Leonardo Franco, einem der Architekten der Deklaration und UNHCR-Vertreter in Mexiko und Costa Rica in jener turbulenten Zeit, war die Deklaration auch noch für andere Aspekte wegweisend. Dazu zählt beispielsweise die Förderung der Integration von Flüchtlingen in den Asylländern sowie der unmittelbaren Beteiligung von Flüchtlingen an der Gestaltung von Lösungen für die friedliche Konfliktbeilegung.

Im Gegensatz zur Genfer Flüchtlingskonvention war die Deklaration völkerrechtlich nicht bindend. Das ermöglichte es den betroffenen lateinamerikanischen Ländern, ihr rascher zuzustimmen, ohne dass dies zu langwierigen politischen Kontroversen geführt hätte, als es unter anderen Umständen vielleicht der Fall gewesen wäre.

In der Gesamteinschätzung war die Deklaration von „Cartagena ein sehr raffiniertes Instrument, weil es sich dabei um ein flexibles und pragmatisches System handelte, das allgemeine Schutzstandards und auch einige neue Ideen in den lateinamerikanischen Kontext einbrachte“, fügt Franco hinzu, der später Leiter der UNHCR-Abteilung Flüchtlingsschutz wurde.

EIN GRUNDPFEILER

Die meisten Konflikte sind schmutzig und blutig. Die Krise in Mittelamerika war ein besonders Besorgnis erregender Sumpf, weil bei ihr drei separate Kriege, Religion, Ideologie und die Politik des Kalten Krieges untrennbar miteinander verstrickt waren.

Die humanitären Organisationen verloren in der Krise den Boden unter den Füßen. Am Anfang gab es zumindest noch einige durchsetzbare völkerrechtliche Instrumente, um der angegriffenen Zivilbevölkerung zu helfen. In den meisten Ländern gab es starke Zivilgesellschaften, die sich aber unter dem Druck des Konflikts aufzulösen begannen. Erst seit relativ kurzer Zeit in der Region vertretenen Organisationen wie UNHCR schlug häufig quasi von allen Seiten Misstrauen entgegen: von Regierungen, nichtstaatlichen Organisationen, der Kirche und den Flüchtlingen selbst. „In keinem anderen Land, in dem ich zuvor gearbeitet habe, war die Einstellung gegenüber UNHCR so feindselig“, schrieb ein Mitarbeiter damals.

In Honduras beispielsweise hieß die Regierung nicaraguanische Flüchtlinge willkommen, die vor dem neu eingesetzten linksgerichteten Sandinisten-Regime geflohen waren, zeigte sich gegenüber salvadorianischen Flüchtlingen jedoch äußerst argwöhnisch. Die Nicaraguaner genossen relativ große Bewegungsfreiheit, während die salvadorianischen



UNHCR/P. SMITH/DP/CGI-2003

Ein mobiles UNHCR-Registrierungsteam für Vertriebene in Kolumbien.

Flüchtlinge in von Soldaten bewachten, geschlossenen Lagern interniert wurden.

In einem dieser Lager blieben Salvadorianer für einen Zeitraum von zehn Jahren eingesperrt, und ihre dort geborenen Kinder sahen nichts als Zelte und Stacheldraht, während sie aufwuchsen. Es wurden innerstaatliche Gräueltaten begangen, und Kinder wurden in örtliche Milizen zwangsrekrutiert. Dies geschah in vielen Fällen unter den Augen der Hilfsorganisationen, die zu ohnmächtig waren, um eingreifen zu können.

In anderen Ländern waren Flüchtlinge genauso unwillkommen. Als 1981 mehrere tausend Guatemalten in Mexiko eintrafen, schob die Regierung des Landes, das damals noch nicht der Genfer Flüchtlingskonvention beigetreten war, die meisten prompt wieder ab.

Bereits als die Deklaration von Cartagena begann, Gestalt anzunehmen, regte sich diplomatischer Widerstand dagegen. In den USA begegnete man Teilen des Dokuments gelinde gesagt zurückhaltend, weil befürchtet wurde, dass auf der Grundlage der erweiterten Flüchtlingsdefinition der Deklaration möglicherweise Hunderttausende Angehörige der fliehenden Zivilbevölkerung dort Asyl beantragen könnten und dass sie Auswirkungen auf andere Krisensituationen wie die Flucht haitianischer Bootsfüchtlinge in die USA haben könnte.

Letzten Endes wurde die Deklaration von Cartagena dennoch zu einem von mehreren Grundpfeilern für die Lösung des Debakels in Mittelamerika. Drei Jahre nach ihrer Verabschiedung unterzeichneten Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua das zweite Abkommen von Esquipulas (den Arias-Friedensplan). Darin verpflichteten sie sich, von ihren Hoheitsgebieten keine Aktivitäten zur Destabilisierung von Nachbarländern vorzu-

nehmen oder zuzulassen, und sagten die Entwicklung politischer Handlungskonzepte zur Unterstützung der Armen und Landlosen zu, um auf diese Weise zur Vermeidung zukünftiger Flüchtlingskrisen beizutragen.

Im Jahr 1989 wurden auf der von UNHCR organisierten Konferenz zu mittelamerikanischen Flüchtlingen (CIREFCA) neue Ansätze zur Unterstützung von schätzungsweise zwei Millionen Flüchtlingen, Rückkehrern und Vertriebenen entwickelt. Diese Konferenz, an der Regierungen sowie andere Organisationen und Stellen teilnahmen, stell-

te einen Meilenstein dar. In den darauffolgenden Jahren wurde etwa 420 Millionen Dollar für innovative Projekte aufgewendet.

Zwei Jahre später wurden in Nicaragua erstmals so genannte Soforthilfeprojekte (*Quick Impact Projects* – QIPs) gestartet. Wie der Name schon sagt, handelte es sich dabei um kleine, kostengünstige und relativ leicht durchzuführende Programme zum Wiederaufbau einer Gesundheitseinrichtung auf dem Lande, zur Instandsetzung einer Brücke oder zur Bereitstellung von Gerätschaften und Saatgut für die nächste Ernte.

Lateinamerika und die Geschichte

1954

Nach dem Zweiten Weltkrieg siedelte die Internationale Flüchtlingsorganisation (IRO) schätzungsweise 100.000 Europäer in Lateinamerika an. Als UNHCR 1951 seine Arbeit aufnimmt, fallen alle Flüchtlinge unter sein Mandat. 1954 eröffnet die Organisation ihr erstes Regionalbüro in der kolumbianischen Hauptstadt Bogotá und eine Außenstelle in Brasilien. Die Ansiedlung neuer Flüchtlinge aus Europa und von so weit entfernten Orten wie Hongkong wird fortgesetzt.

20. Sept. 1973

Neun Tage nach dem Sturz der demokratisch gewählten Regierung von Staatspräsident Salvador Allende durch General Augusto Pinochet eröffnete UNHCR ein Büro in der chilenischen Hauptstadt Santiago. Es beginnt der erste „Großeinsatz“ in Lateinamerika. Die Organisation hilft mehreren tausend in dem Land in der Falle sitzenden Flüchtlingen bei der Ausreise und unterstützt anschließend einen Teil der mehreren zehntausend Chilenen, die aus

dem Land fliehen wollen, um sich anderswo eine neue Heimat zu suchen. Sie appelliert an osteuropäische Länder, Exilchilenen aufzunehmen – ein Novum in einer Zeit, in der der sowjetisch dominierte Block der Organisation mit unverhohlenem Argwohn begegnet.

1970er-Jahre

Andere Teile Mittel- und Lateinamerikas werden von Gewalt heimgesucht. 1976 ergreift eine Militärjunta die Macht in Argentinien. Während des so genannten „schmutzigen Krieges“ in dem Land „verschwinden“ Tausende, und viele andere fliehen ins Ausland. Erstmals richtet UNHCR seine Aufmerksamkeit nach Norden auf Mittelamerika, wo in mehreren Ländern die bis dahin schwelenden Konflikte zwischen Sozial- und Agrarreformen fordernden landlosen Armen und den Eliten der Großgrundbesitzer nunmehr offen ausgetragen werden. Das erste Büro wird 1977 in San José in Costa Rica eröffnet; später wird daraus ein umspannendes Netz von Vertretungen in der Region.

1979

Diktator Anastasio Somoza Debayle flieht aus Nicaragua, und die linksgerichtete Sandinistische Nationale Befreiungsfront ergreift die Macht. Dies löst einen Domino-Effekt aus, und weitere Kriege brechen in El Salvador und Guatemala aus. Mehr als zwei Millionen Menschen werden entwurzelt. Viele von ihnen fliehen ins Ausland in Sicherheit, und ganz Mittelamerika, die Vereinigten Staaten und Kanada werden in den Konflikt hineingezogen. Etwa 200.000 Mittelamerikaner werden offiziell als Flüchtlinge anerkannt.

22. Nov. 1984

Zu dieser Zeit gibt es in Mittelamerika lediglich rudimentären internationalen Flüchtlingsschutz. Nur eine Handvoll Länder sind der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 beigetreten, die ohnehin Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge nicht ausdrücklich erwähnt. Letzten Endes nehmen die sechs mittelamerikanischen Länder Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua

sowie die vier weiteren Länder Kolumbien, Mexiko, Panama und Venezuela die Flüchtlingsdeklaration von Cartagena an. Im Gegensatz zur Genfer Flüchtlingskonvention ist die Deklaration von Cartagena völkerrechtlich nicht bindend, berücksichtigt jedoch einige Gruppen von schutzbedürftigen Personen, die vom Genfer Abkommen nicht abgedeckt werden.

7. August 1987

Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua unterzeichnen das zweite Abkommen von Esquipulas (den Arias-Friedensplan). Jedes Land sagt zu, zu verhindern, dass sein Hoheitsgebiet zur Destabilisierung der anderen Länder benutzt wird, und erkennt an, dass politische Handlungskonzepte zur Unterstützung der Armen, Landlosen und sozial Entrechteten entwickelt werden müssen, wenn zukünftige Konflikte verhindert werden sollen.

29.–31. Mai 1989

Die Internationale Konferenz zu mittelamerika-

Sie sollten sowohl zurückkehrenden Flüchtlingen als auch den ortsansässigen Gemeinschaften nutzen und die berüchtigte „Lücke“ zwischen der Nothilfe für Flüchtlinge und der längerfristig angelegten Entwicklungshilfe für ganze Regionen schließen.

Das Konzept erwies sich als so erfolgreich, dass es später auf die globalen UNHCR-Einsätze ausgedehnt wurde.

Mexiko, das nur wenige Jahre zuvor Menschen, die dort Zuflucht suchten, mit offener Feindseligkeit begegnete, hatte bis Mitte der 1990er-Jahre seine Haltung grundlegend geändert und begann, Flüchtlinge

als rechtmäßige Einwohner oder Staatsbürger anzuerkennen, wovon letztlich 22.000 Menschen profitierten.

Nachdem UNHCR bis Ende der 1990er-Jahre den letzten Flüchtlingen bei der Rückkehr in ihre Herkunftsländer oder der Neuansiedlung im Asylland geholfen hatte, fuhr die Organisation ihre Mittelamerika-Programme herunter.

WAS GESCHAH ALS NÄCHSTES?

Wie ging es also mit der Deklaration von Cartagena weiter und hatte sie irgendeine dauerhafte Bedeutung? ▶

des Flüchtlingsschutzes

nischen Flüchtlingen (CIREFCA), an der Länder aus der Region, UNHCR und andere Stellen teilnehmen, verabschiedet ein ehrgeiziges Programm, in dessen Rahmen nach praktischen Lösungen für Flüchtlinge, Rückkehrer und andere Vertriebene gesucht werden soll. 1989 unterstützt UNHCR in Lagern in Mexiko, Honduras und Costa Rica noch 150.000 Menschen.

20. Januar 1993

Die organisierte freiwillige Rückführung von 46.000 in Mexiko lebenden Guatemalteken beginnt. Zum ersten Mal in der Geschichte von UNHCR handeln die Flüchtlinge selbst die Bedingungen ihrer Rückkehr aus, insbesondere den Zugang zu Grund und Boden.

14. August 1996

Mexiko verkündet eine innovative Politik, die rückkehrunwilligen Flüchtlingen ermöglichen soll, rechtmäßige Einwohner in Mexiko zu werden, und Ehepartnern oder Eltern mexikanischer Staatsangehöriger den beschleunigten Zugang zur Staatsange-

hörigkeit einräumt. Angesichts des Umstandes, dass fast die Hälfte der noch in Mexiko lebenden guatemaltekischen Flüchtlinge dort auch geboren wurde, ist dies eine wichtige Bestimmung. Schätzungsweise 22.000 Guatemalteken entscheiden sich für den Verbleib in Mexiko.

1997–1999

Nach der Wiederherstellung des Friedens in Mittelamerika fährt UNHCR seine Programme herunter und führt die letzten Flüchtlinge in ihre Herkunftsländer zurück. Die Organisation eröffnet allerdings ein neues Büro in Kolumbien, um in der dortigen Krise, die sich rasch zur schlimmsten humanitären Krise in der westlichen Hemisphäre entwickelt, sowohl Flüchtlingen als auch Binnenvertriebenen zu helfen.

2004

In über 40 Jahren des Konflikts wurden in Kolumbien mehr als 200.000 Menschen getötet, mindestens zwei Millionen wurden innerhalb der Grenzen des Landes

UNHCR/L.TAYLOR/CS/MEX/1986



Guatemalteke Flüchtlinge bauen sich in Mexiko ein neues Heim.

vertrieben und mehrere Hunderttausend zogen in Nachbarländer.

15.–16. Nov. 2004

Der 20. Jahrestag der Deklaration von Cartagena wird mit Festlichkeiten in Mexico-City begangen. Ein neuer Aktionsplan wird verkündet, der den Cartagena-Prozess beleben soll. Besonderes Gewicht liegt auf den Bemühungen zur Lösung des Kolumbien-Problems durch so innovative Vorschläge wie

die Einrichtung eines lateinamerikanischen Weiterwanderungsprogramms.

Dezember 2004

UNHCR unterhält Vertretungen in Argentinien, Brasilien, Costa Rica, Ecuador, Kolumbien, Mexiko, Panama und Venezuela sowie in den Vereinigten Staaten und Kanada. Der Gesamtetat für den amerikanischen Kontinent beläuft sich auf 25 Millionen Dollar.



L-R: FIRST TWO PHOTOS - UNHCR/B. HEGER/DP/ECU-2004

Willkommen in Ecuador.

Die ursprünglichen Beschlüsse und Empfehlungen waren von lediglich zehn Ländern angenommen worden. Bis zum Zeitpunkt der Zusammenkunft in Mexiko im November 2004 hatten jedoch die meisten Länder in Lateinamerika und der Karibik diese in nationales Recht umgesetzt oder beachtet die ihnen zugrunde liegenden Prinzipien.

Nach Ansicht von Carlos Maldonado, einem der Hauptorganisatoren der Veranstaltung in Mexiko-City, war die Deklaration von Cartagena darüber hinaus die treibende Kraft, die Lateinamerika zurück auf den Pfad des internationalen Flüchtlingsschutzes lenkte.

Vor 1984 waren nur wenige Länder in der Region der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 beigetreten. Heute ist nur Kuba nicht Signatarstaat.

Noch während diese völkerrechtlichen Bindungen im Hintergrund gestärkt wurden, schien Lateinamerika allerdings schon wieder vom internationalen Radarschirm zu verschwinden.

Angesichts der Megakrisen auf dem Balkan, in Afghanistan, auf Timor und in Ruanda blieb für eine Region, die nach außen relativ friedlich wirkte, wenig Zeit übrig.

Maldonado zufolge wurde Lateinamerika zu „einem vergessenen Kontinent“ und Gruppen neuer Opfer zu „unsichtbaren Flüchtlingen“.

Tatsächlich hatte sich seit mehreren Jahrzehnten eine neue große Krise entwickelt, und zwar paradoxerweise ausgerechnet in Kolumbien selbst.

Mehr als 40 Jahre lang hatten die zivile Regierung, Lateinamerikas älteste funktionierende Demokratie, das Militär, mehrere linksgerichtete Guerilla-Grup-

pen und rechtsgerichtete Paramilitärs um die Kontrolle über Gebiete, Reichtum und Macht gerungen.

Die Zivilbevölkerung litt in ähnlicher Weise wie bei den früheren Krisen in Mittelamerika. Bei den Unruhen in Kolumbien wurden mehr als 200.000 Menschen getötet. Seit 1985 wurden mehr als zwei Millionen Menschen zu Binnenvertriebenen, und eine sehr große Zahl floh in Nachbarländer.

Die Welt widmete dieser Krise wenig Aufmerksamkeit, weil regionale Regierungen ihr Ausmaß herunterspielten. Ein weiterer Grund könnte sein, dass die überwiegende Mehrheit der Betroffenen Binnenvertriebene blieben und damit nicht in die Zuständigkeit der internationalen Gemeinschaft fielen.

Heute unterstützt UNHCR gemeinsam mit vielen anderen Organisationen mehr als 1,2 Millionen Binnenvertriebene und bemüht sich, das anwachsende Flüchtlingsproblem in den umliegenden Ländern zu bewältigen.

WESENTLICH HÖHER

Kolumbien entwickelte sich zur schlimmsten humanitären Krise in der westlichen Hemisphäre. Im Hinblick auf die Gesamtzahl der Menschen, die betroffen sind, ist es der zweitgrößte UNHCR-Einsatz, der je irgendwo durchgeführt wurde.

Die Länder in Lateinamerika sind jedoch wie andere Länder auf der Welt mit anderen komplexen Problemen konfrontiert, die sich auch auf den humanitären Bereich auswirken und die es während der Kriege in Mittelamerika noch nicht gab.

Viele Regierungen betrachten heute Einwanderungs- und Asylfragen primär unter dem Sicher-



Hilfe für Neuankömmlinge in Venezuela.

FINAL TWO PHOTOS - UNHCR/B. HEGEK/DP/VEN-2004

OFFIZIELL GIBT ES SCHÄTZUNGSWEISE 40.000 KOLUMBIANISCHE FLÜCHTLINGE IN DEN UMLIEGENDEN LÄNDERN ECUADOR, VENEZUELA UND PANAMA. DIE TATSÄCHLICHE ZAHL KÖNNTE SICH ABER AUF MINDESTENS 400.000 BELAUFEN

heitsaspekt, statt humanitären Belangen einen der obersten Plätze auf der politischen Agenda einzuräumen. Der globale Krieg gegen den Terror hat seinen langen Schatten auf Teile der lateinamerikanischen Region geworfen. Migrationsrouten und Menschen-smuggel sind komplexer geworden. Wie viele vertriebene Lateinamerikaner zwischen den Ländern in der Region umherirren, ist unbekannt. Es gibt aber auch immer mehr Menschen von außerhalb des Kontinents, insbesondere aus Afrika, die in die Region kommen oder durch sie nach Nordamerika gelangen wollen.

Der in Mexico-City verabschiedete Aktionsplan versucht, nicht nur „herkömmlichen“ Flüchtlingsproblemen entgegenzuwirken, sondern auch diese neuen Herausforderungen zu berücksichtigen.

Aus dem Blickwinkel von UNHCR sagte UN-Flüchtlingskommissar Lubbers, die Organisation verfolge zwei allgemeine Ziele: Sie wolle den Flücht-

lingsschutz in ganz Lateinamerika ausbauen und weiterentwickeln sowie bei der Lösung regionaler humanitärer Krisen den „Geist von Cartagena“ zugrunde legen.

„Es ist ermutigend, wenn sich in einem weltweiten Klima restriktiver Asylpolitik und der Erosion von Schutzprinzipien Länder in Lateinamerika entschlossen zeigen, an hohen Schutzstandards festzuhalten“, sagte Lubbers vor den Anwesenden in Mexico-City.

Carlos Maldonado fügte hinzu, dass mit Blick auf den Praxisbezug ein großer Teil des Plans darauf angelegt sei, „den Ländern in der Region zu helfen, das wahre Ausmaß der humanitären Krise zu ermitteln, und sie dann bei der Lösung dieses Problems zu unterstützen. Er soll den Regierungen ermöglichen, über die ‚atmosphärischen Störungen‘ im Umfeld der kolumbianischen Krise hinauszugehen und die wirklichen Probleme anzupacken.“