

Flucht und Vertreibung als Herausforderung für die Arbeit des IKRK

Dr. Peter Maurer – Präsident des IKRK

9. Schweizerische Migrationsrechtstage
2. und 3. September 2013 – Universität Bern

Dawod

Dawod und seine Familie standen der kommunistischen Partei Afghanistans nahe. In ihrem Dorf wurden sie daher von den Mujaheddin verfolgt, und so entschloss sich Dawod 2005, mit seiner Frau und seinen fünf Kindern zu seinem Onkel nach Peshāwar zu ziehen. Aber der Arm der Mujaheddin reichte auch nach Pakistan, und so tauchte Dawod verunsichert durch die täglichen Drohungen unter.

Nach zehn Monaten beschloss er, aufzubrechen und in Europa für sich und seine Familie einen Asylantrag zu stellen. Der Entscheid, die Familie zurückzulassen, war schwierig und teuer, sollte er doch bei Ankunft in Europa 5 000 USD für eine Schlepperorganisation bezahlen, die versprach, ihn heil ans Ziel zu bringen. Mit 15 weiteren Personen reiste Dawod unter schwierigsten Verhältnissen über Iran in die Türkei; die Reise dauert zwei Wochen. In Istanbul sperrten die Schlepper die Gruppe – bis zum Erhalt des vollen Betrages für ihre Dienste – in einen Keller. Dort verbrachte Dawod fast vier Monate, während derer er regelmässig geschlagen und misshandelt wurde, bis sein Onkel den vollen Betrag von 5 000 USD aufbringen konnte. Endlich aus dem Verlies befreit, wurde er kurz darauf von der türkischen Polizei aufgegriffen; er äusserte den Wunsch, in Europa Asyl zu beantragen. Dawod kam in Istanbul ins Gefängnis, von wo er nach zwei Wochen in ein Flüchtlingslager in der Nähe von Izmir verlegt wurde. Eines Nachts wurden er und eine Gruppe von 25 weiteren Flüchtlingen auf einem Lastwagen zur Küste gebracht, wo ein Schlauchboot wartete. Die Gruppe stach in See und wurde in der Nähe von Lesbos von der griechischen Polizei aufgegriffen. Mit den anderen Flüchtlingen landete Dawod erneut im Lager, wo er nach 13 Monaten Bescheid erhielt, dass sein

Asylantrag abgelehnt wurde. Er wurde ausgeschafft und nach Afghanistan zurückgebracht. Zweieinhalb Jahre nach seiner Flucht aus seinem Heimatland war er dort zurück, mehrfach misshandelt, bestohlen und bedroht wie je zuvor.

Damit sind wir mitten im Thema: Dawod kann, in verschiedenen Phasen seines Leidensweges, als Zivilist in einem internen bewaffneten Konflikt angesehen werden, als intern Vertriebener, als Flüchtling, als Migrant aus wirtschaftlichen Gründen. Zahlreiche rechtsverbindliche, internationale und innerstaatliche politische Dokumente sind zu seinem Schutz ausgehandelt und ratifiziert worden, und trotzdem geschieht, was geschieht.

Dank und Einleitendes

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

Ich danke Ihnen, dass Sie mir die Gelegenheit geben, gewissermaßen außer Programm an den Migrationsrechtstagen zu sprechen. Außer Programm – und in gewisser Hinsicht am Rande des Kernmandates des IKRK – und doch mit vielen Brücken und Verbindungen zwischen unserer Arbeit, mit einem klaren Fokus auf intern Vertriebene in bewaffneten Konflikten und der breiteren Thematik von Vertreibung, Flucht und Migration.

Flucht, Vertreibung und Migration gehören heute zu den wichtigen und bestimmenden Realitäten einer Mehrzahl von Ländern und Gesellschaften, und gleichzeitig sind sie Kampfzonen von Politik und Gesellschaft, in welchen humanitäre, menschenrechtliche sowie ausländerrechtliche Normen und Ansprüche, wirtschaftliche Interessen und gesellschaftliche und politische Stimmungslagen aufeinandertreffen. Vielleicht ist gerade in dieser Konstellation wichtig, was ein humanitärer Ansatz bedeuten kann – das Wort Kampfzonen ist in diesem Sinne mit Bedacht gewählt.

In seiner 150-jährigen Geschichte hat das IKRK gelernt, mit Spannungsfeldern umzugehen, welche humanitäre Arbeit immer wieder charakterisieren:

- zwischen hohen moralischen und rechtlichen Ansprüchen sowie unverrückbaren Normen einerseits und schlimmsten Verletzungen der Menschenwürde in der Realität des Alltags;
- zwischen den Schutzbedürfnissen von Zivilbevölkerungen und militärischen Notwendigkeiten in bewaffneten Konflikten und Gewaltsituationen, wie sie in den Genfer Konventionen verankert sind;
- zwischen der Souveränität und den Selbstbestimmungsansprüchen von Ländern und Regierungen und den Bedürfnissen und Rechten besonders verletzlicher Bevölkerungsgruppen auf Hilfe.

Unsere Bemühungen konzentrieren sich darauf, konkrete Lösungen für humanitäre Probleme zu finden, bei denen sich Normen und Interessen scheinbar unversöhnlich entgegenstehen. Ich möchte Ihnen daher heute einen Eindruck davon vermitteln, wie wir als humanitäre Organisation mit den Widersprüchen zwischen den rechtlichen Rahmen und den Realitäten im Bereich Flucht und Vertreibung und im breiteren Kontext der Migration umgehen und in welchen Bereichen wir versuchen, Akzente in unseren operationellen Aktivitäten zu setzen.

Doch zunächst noch diese Bemerkung: Von der Natur der Sache her beschäftigen wir uns beim IKRK mit der Problemseite des Phänomens Migration. Dabei ist uns aber bewusst, und Untersuchungen der letzten Jahre haben es klargemacht, dass, wie Donald Sutherland sagt, Migration Entwicklung ist: schon heute ein herausragender Faktor für die Entwicklung zahlreicher Länder, bedeutender als alle möglichen Transferzahlungen von Ländern und internationalen Institutionen in Entwicklungsländer. Klar auch, dass die Optimierung der positiven Auswirkungen gerade heute, wo sich die internationale Gemeinschaft über neue Entwicklungsziele für die Zeit nach 2015 zu verständigen versucht, von grösster Bedeutung ist. Aber all jenen, welche die positiven Effekte und das Potential von Migration als Entwicklungstreiber hervorheben, ist klar: ohne die negativen Phänomene besser in den Griff zu bekommen, wird es schwierig sein, die positiven Seiten zu verstärken. Migration als Entwicklung wird es so lange schwierig haben, wie Migration als Gewalt die Bühne beherrscht.

Komplexitäten

Migration, Vertreibung und Flucht gibt es seit Menschengedenken und in aller Welt. Nach allgemein anerkannten Schätzungen betreffen sie heute mehr als 412 Millionen Menschen. Die Anzahl Personen, die gezwungen sind, überstürzt oder „heimlich“ von zuhause wegzugehen, nimmt beständig zu und betrug allein 2011 gegen 73 Millionen Menschen, also weltweit mehr als eine von hundert Personen. Von diesen 73 Millionen wurden 43 Millionen durch einen Konflikt oder durch Gewalt und 15 Millionen durch Natur- oder Technologiekatastrophen vertrieben. Die übrigen 15 Millionen sind aus verschiedenen Gründen, meist im Zusammenhang mit dem Entwicklungsstand ihres Herkunftslandes, aus ihrer Heimat abgewandert.

Und genau hier stehen wir vor einer der Hauptschwierigkeiten des Themas: Traditionell unterscheidet das Völkerrecht zwischen Personen, die zur Migration „gezwungen“ werden (Flüchtlinge, Asylsuchende, Binnenvertriebene), und Personen, die sich augenscheinlich „freiwillig“ dazu entscheiden (sogenannte Arbeits- oder Wirtschaftsmigranten). Der Schutz Ersterer ist durch eine Reihe rechtsverbindlicher Vertragswerke (z.B. das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951) oder durch politisch verbindliche Vertragswerke (z. B. die Leitlinien betreffend Binnenvertreibungen) gewährleistet. Doch mit diesen Kategorien sind die hochkomplexen Migrationsströme der heutigen Zeit nicht zu erfassen. Drei Aspekte sind besonders zu berücksichtigen:

- 1 dass eine Migrationsentscheidung vielfältige Gründe haben kann, die sich gegenseitig verstärken
- 2 dass sie sich im Laufe der Zeit ändern kann
- 3 und dass, unabhängig von diesen beiden Aspekten, die Risiken, die Migranten eingehen, und die rasante Entwicklung krimineller Netzwerke, die deren schwierige Situation gewinnbringend ausnutzen, häufig übersehen werden.

Zum ersten können Konflikte oder Katastrophen zwar die unmittelbare Ursache von Vertreibung sein, doch können auch andere Faktoren hinzukommen, die die Entscheidung zur Abwanderung und deren Dauer beeinflussen, darunter: die zunehmende Verschlechterung der Umweltbedingungen, wirtschaftliche Schwierigkeiten und Arbeitslosigkeit, politische Unterdrückung und gesellschaftliche Gewalt. Zu Recht wird daher übrigens immer häufiger der Begriff der „gemischten Migration“ verwendet. So werden beispielsweise Personen aus Mittelamerika und Mexiko, die in die USA gehen, offiziell so gut wie unterschiedslos als „irreguläre“ Migranten (*indocumentados* - *papierlose*) oder als „Arbeitsmigranten“ bezeichnet, womit ausschließlich Bezug genommen wird

auf ihre Suche nach Beschäftigung und besseren Lebensbedingungen. Allerdings belegen Untersuchungen, Erfahrungsberichte und Erkenntnisse des IKRK aus seiner Arbeit sowie mehrere Urteile des Interamerikanischen Gerichtshofs, dass zahlreiche Menschen vor der anhaltenden politischen Instabilität in ihrem Land sowie vor der Gewalt der *Maras*, der Kartelle und anderer gewalttätiger Gruppen fliehen. Würden sie im Land bleiben oder dorthin zurückkehren, dann würden sie allenfalls Leib und Leben aufs Spiel setzen.

Welches auch immer die Hauptursache der Wanderung ist, die Situation der Menschen und die Gefahren, denen sie ausgesetzt sind, können sich im Laufe der Zeit verändern. Afghanistan ist ein gutes Beispiel für die Komplexität dieses Themas. Einerseits kehren seit einigen Jahren Flüchtlinge, die viele Jahre in Pakistan, Iran oder Europa gelebt haben, nach Afghanistan zurück. Diese „Rückkehrer“ treffen auf immer mehr Migranten und neue Flüchtlinge, die in der entgegengesetzten Richtung unterwegs sind. Andererseits entdecken die „Rückkehrer“, dass die Lage in Afghanistan nach wie vor sehr schwierig ist. Viele können wegen der anhaltenden Instabilität nicht an ihre Herkunftsorte – vor allem im ländlichen Süden – zurückkehren und sind daher gezwungen, an Orten zu bleiben, an denen ein Mindestmass an Sicherheit gewährleistet ist, und dies sind in den meisten Fällen die Städte. Da sie sich nicht an ihren Herkunftsorten aufhalten, gelten sie als Binnenvertriebene und sind, mangels ökonomischer Perspektiven, weitgehend von humanitärer Hilfe abhängig. Mit anderen Worten: Die Situation dieser Menschen, die zeitweise einen anerkannten Rechtsstatus und Anspruch auf den damit verbundenen Schutz hatten, verändert sich, obwohl sie nicht weniger gefährdet sind als zuvor. Im Gegenteil: Ihre Gefährdung hat eher zugenommen, doch sie wird offiziell nicht mehr anerkannt.

Diese Personen haben nun drei Möglichkeiten. Entweder bleiben sie im Aufnahmeland und nehmen die Irregularität in Kauf, in die sie durch den Entzug des Flüchtlingsstatus geraten sind, oder sie kehren in ihr Land zurück und vergrößern dort die Anzahl der Binnenvertriebenen, die größtenteils in den bereits überfüllten Städten leben. Oder aber sie stellen nach der Rückkehr fest, dass sie mit ihren Familien auch weiterhin in Armut leben werden, und beschließen, sich auf der Suche nach Sicherheit erneut über illegale und riskante Kanäle auf den Weg zu machen.

Welches auch immer der Hauptgrund für Migration, Flucht und Vertreibung ist – die grosse Mehrzahl der Migranten ist während der gesamten Dauer ihrer Wanderung immer wieder extremer Gewalt und grossem Leid ausgesetzt. Um Kontrollen zu vermei-

den, reisen sie in der Regel ohne Dokumente. Infolgedessen befinden sie sich in einer schwachen Position gegenüber kriminellen Banden und skrupellosen Personen, die sie ausnutzen wollen. Die Lage der Frauen und Männer aus Eritrea, Somalia und Sudan, die die Sinai-Wüste durchqueren, um nach Israel zu gelangen, hat als Beispiel für finanziell motivierte extreme Gewalt traurige Berühmtheit erlangt.

Zahlreiche Migrationsrouten durchqueren Regionen mit endemischer Gewalt, und Migranten stranden, wie es 2011 in Libyen geschah. Dort saßen Tausende ausländischer Arbeitnehmer aus dem Sahel und Subsahara-Afrika sowie Migranten auf dem Weg nach Europa fest und waren für ihren Schutz und ihre Evakuierung vollständig von internationalen Hilfsaktionen abhängig. Viele der Migranten in den Lagern in Tunesien und Ägypten gerieten innerhalb kürzester Zeit in eine rechtliche Grauzone, da sie keiner der herkömmlichen völkerrechtlichen Kategorien zuzuordnen waren. Solange sie sich im libyschen Hoheitsgebiet aufhielten, waren sie ebenso wie die übrige Zivilbevölkerung durch das humanitäre Völkerrecht geschützt (Verbot von Angriffen, Achtung der Menschenwürde ...). Sobald sie jedoch in eines der Nachbarländer evakuiert worden waren, hatten sie nur die Möglichkeit, in ihr Herkunftsland zurückzukehren, denn sie erfüllten die strengen Kriterien des Flüchtlingsabkommens von 1951 nicht und hatten daher keinen Flüchtlingsstatus. Doch viele Menschen aus Tschad, Sudan, Eritrea und Nigeria wollten nicht zurückkehren, weil sie fürchteten oder wussten, dass sie dort kein Auskommen finden würden. Hunderte von ihnen warten noch immer auf eine Klärung ihrer Situation. Und ähnliche Verhältnisse haben sich in der Zwischenzeit in Mali und Syrien und in den jeweiligen Nachbarländern entwickelt.

Probleme ergeben sich durch die Dynamik der Bevölkerungsbewegungen. Zahlreiche Flüchtlinge des syrischen Konfliktes im Libanon bewegen sich während längerer Zeit über die Grenzen hin und her. Ein weit verbreitetes Muster besteht etwa darin, dass Familien aus Damaskus, Homs oder Aleppo in der Beka Schutz finden, die Väter und jungen Männer aber zu ihren Tätigkeiten in Syrien als Schreiner, Coiffeur, Geschäftsmann oder Kämpfer in dieser oder jener Miliz pendeln.

Diese Beispiele zeigen, dass die Komplexität nicht nur semantischer Art ist. Die Begriffe „Migrant“ und „erzwungene Migration“ werden unterschiedlich und manchmal auch restriktiv ausgelegt, um die komplexe Wirklichkeit dem gegebenen rechtlichen oder politischen Rahmen anzupassen. Doch die Folgen der Auslegung sind höchst konkret und wirken sich auf das Leben Tausender Menschen aus – je nachdem, ob sie dieser oder jener oder keiner Kategorie zugeordnet werden können. Auch für die staatlichen und

nichtstaatlichen Hilfsorganisationen hat die Auslegung Folgen: Ihre Möglichkeiten, den am meisten gefährdeten Menschen Hilfe und Schutz zukommen zu lassen, können erheblich eingeschränkt werden. Solange dies so ist, werden Menschen, die zur Wanderung gezwungen werden – und ungeachtet dessen, ob sie Migranten, Flüchtlinge oder Binnenvertriebene sind oder ob sie wegen eines Konflikts, einer Naturkatastrophe oder aus einem anderen Grund weggegangen sind –, mittellos bleiben und Gewalt, Verbrechen und schweren Rechtsverletzungen ausgesetzt sein.

Um rechtliche und semantische Schwierigkeiten zu vermeiden und ihren humanitären Auftrag neutral und unabhängig zu erfüllen, gelangten das IKRK und seine Partnerinstitutionen in der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung schon vor einiger Zeit zur Überzeugung, dass sie sich auf ein gemeinsames Verständnis des Begriffs „Migrant“ einigen mussten. Vor vier Jahren nahm die Bewegung die Leitsätze zur Migration an, in denen der Begriff des Migranten geklärt wurde. Wir kamen überein, dass der Maßstab für das Handeln der Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, der Internationalen Föderation und des IKRK die Schwere der Bedrohung sowie die Verletzlichkeit und das Schutzbedürfnis einer Person ist. Diese Position stellt keineswegs infrage, dass bestimmte Personengruppen eindeutig völkerrechtlichen Schutz genießen, macht jedoch deutlich, dass die Schutzbedürfnisse anderer Gruppen verstanden und anerkannt werden, selbst wenn sie mit den etablierten rechtlichen Kriterien nicht zu erfassen sind.

Die Migrationsleitsätze der Bewegung legen zudem fest, dass sich die Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften verpflichten, einzeln oder mit Unterstützung der Internationalen Föderation und des IKRK auf die humanitären Bedürfnisse verletzlicher Migranten während ihres gesamten Migrationsweges einzugehen. Die technische und operationelle Unterstützung des IKRK hat weiterhin ihre Schwerpunkte in jenen Bereichen, in denen es über Expertise verfügt, darunter bei der Wiederherstellung von Familienkontakten, bei Besuchen in Haftanstalten und bei besonders schutzbedürftigen Gruppen.

Gerade weil wir mit einer beschränkten Palette von Tätigkeiten intervenieren, begrüßen wir Aktivitäten und die Zusammenarbeit mit anderen, wie insbesondere von UNHCR, IOM und nichtstaatlichen Organisationen. Unsere Aktionen im Feld zeigen, wie gut wir mit ihnen zusammenarbeiten. Von großer Bedeutung ist insbesondere die reibungslose und flexible Abstimmung unserer Aktivitäten mit dem UNHCR: Während sich das IKRK schwergewichtig mit intern Vertriebenen und das HCR mit Flüchtlingen beschäftigt, ha-

ben wir in den letzten Jahren pragmatische Kooperationen an den und über die Grenzen weit vorangetrieben, etwa durch RFL-Programme in Flüchtlingslagern.

Activités clés du CICR

Mesdames et Messieurs

Le CICR visite des migrants en détention dans une quinzaine de pays (et donc seul dans les circonstances où le pays même donne la permission pour nos accès), lorsqu'il n'existe pas d'autres acteurs ayant les mêmes accès et avant tout pour s'assurer que les besoins basiques des migrants détenus sont couverts, que leur dignité et leurs droits sont respectés. Lorsque le migrant est en détention pour une raison liée à sa situation migratoire – *pas dans le cadre d'une détention criminelle* – le but et la durée de la détention sont souvent uniquement liés à la possibilité de l'expulser. Le parcours migratoire antérieur de la personne, ce qu'elle a enduré avant d'être arrêtée est alors souvent oublié. Lorsque nos délégués visitent les Ethiopiens, Erythréens ou Somaliens dans les centres de détention ou de déportation au Yémen, ils reçoivent le plus souvent des témoignages choquants de ce qu'ils ont subi pendant des semaines, des mois voire des années avant d'être arrêtés. Les histoires individuelles ne sont le plus souvent pas entendues, la priorité étant mise sur la gestion des groupes. Des situations de grande vulnérabilité, des personnes violées, torturées ou gravement traumatisées ne sont pas identifiées et aucune réponse n'est donnée à leurs besoins, ce qui peut aggraver considérablement leur situation.

Lorsque le système n'arrive pas à répondre à ce genre de situation, le CICR va travailler avec les autorités afin de protéger au mieux les plus vulnérables. Il s'agit parfois de soutenir des actions d'assistance d'urgence, comme au Yémen ou en Arabie Saoudite ou en raison de l'aggravation de la situation de dizaines de milliers de migrants sont bloqués. Le CICR et le CR yéménite ont entrepris des distributions alimentaires et de médicaments quotidiennes dans les centres de détention et les camps. Mais le plus souvent, il s'agit de dialoguer avec les autorités responsables dans les pays expulseurs et d'origine pour faire prendre conscience de la situation de destitution parfois grande dans laquelle se trouvent ces migrants afin que ceux qui nécessitent une attention particulière la reçoivent à l'endroit où elle est le plus adapté.

Le CICR est particulièrement préoccupé du sort des mineurs migrants en détention, notamment ceux qui ont été séparés ou sont isolés. Dans quelques pays, par exemple,

les mineurs migrants sont traités à partir de douze ans comme des adultes et de ce fait déportés sans autre attention particulière. Dans une région où le problème de la traite d'êtres humains (et du re-trafique) est un risque réel, ces mineurs se retrouvent seuls à un aéroport souvent à des kilomètres de leur village d'origine et à la merci de groupe criminel de tout type. Depuis trois ans le CICR a multiplié les efforts dans ce genre de situation, travaillant avec les autorités pour que ces mineurs soient traités de façon différenciée des adultes et que leur vulnérabilité particulière soit prise en considération. Les mineurs devraient être placés dans des centres adaptés et un examen individuel de leur cas devrait être assuré avant de mettre en œuvre toute décision d'expulsion. C'est un dialogue par exemple que nous menons aussi avec les autorités et la CR américaine, afin de s'assurer que les mineurs qui le désirent, puissent reprendre contact avec leur famille, sans que cette démarche n'affecte la procédure administrative concernant le mineur, comme une demande d'asile ou de permis de résidence.

Le rétablissement et le maintien du lien familial, et, si nécessaire et possible, la réunification avec la famille, restent des domaines importants pour le CICR et le Mouvement. Dans le cadre de la migration, la rupture du lien familial est souvent un des premiers besoins identifiés, en tout cas en cas de crise. Un nombre croissant de familles de migrants s'adressent aujourd'hui aux services de recherche du CICR et des SN, ce qui nous a obligé ces dernières années, à développer des outils plus adaptés à la réalité migratoire – *les messages Croix-rouge sont parfois la seule option, mais s'adaptent mal au rythme d'un migrant qui bouge rapidement* – et à renforcer le réseau de recherche mondial de la CR et du CICR, afin de s'assurer qu'il existe un relais de recherche efficace tout au long des routes migratoires – *le champ géographique de la recherche est très large*.

Malheureusement, de nombreuses familles de migrant restent longtemps sans réponse et passent des années à imaginer le pire, sans toutefois arriver à l'accepter. C'est pour cela que, comme pour les victimes de conflit, le CICR a commencé à utiliser son expertise dans la recherche des personnes disparues dans le cadre de la migration et le soutien à leurs familles. Certaines études montrent en effet, que le nombre de personnes disparues au cours du parcours migratoire peut largement surpasser dans certaines régions la proportion des disparus suite à une guerre. Pour ne prendre qu'un exemple (bien connu), il est estimé que plus de 10.000 personnes « migrantes » ont disparu en tentant de traverser la Méditerranée en direction de l'Europe durant le « Printemps

Arabe » ; bien plus que les estimations des disparitions directement liées au conflit en Libye. Tous les jours apparaissent des informations sur des dizaines de corps échoués les côtes indonésiennes, à la dérive dans le Golfe d'Aden ou abandonnés dans le désert de l'Arizona. De par le nombre mais aussi l'impossibilité parfois d'identifier des non-nationaux, les Etats éprouvent souvent la plus grande difficulté à gérer le problème des migrants disparus, augmentant le nombre de familles qui restent indéfiniment sans réponse et dans la souffrance. C'est pourtant aux Etats qu'incombe également cette responsabilité.

Pour compléter les efforts destinés à apporter des réponses aux familles, le CICR travaille aussi avec des autorités pour que ceux-ci créent des mécanismes institutionnels pour recevoir les demandes des familles des disparus et assouplir les relations consulaires entre les différents pays (d'origine, de transit et de destination). De plus, comme généralement, le problème se situe au niveau de l'identification des dépouilles mortelles et de la gestion et centralisation de ces données, le CICR travaille aussi avec nombre d'autorités médico-légales pour soutenir leurs efforts de gestion. Quelques résultats importants ont ainsi déjà pu être obtenus au Mexique et en Amérique centrale, où il est estimé que 10% des dépouilles retrouvées chaque année sur sol Mexicain sont des migrants originaires d'Honduras, Guatemala ou El Salvador (soit quelques 2000 personnes par an). Le CICR travaille depuis trois ans avec les autorités mexicaines pour une meilleure gestion de ces dépouilles ; les efforts ont abouti l'année dernière à l'adoption d'un protocole unique d'identification, gestion et centralisation des informations concernant les dépouilles mortelles ainsi qu'à l'organisation d'une première rencontre des services médicaux-légaux des pays de la région. Ces pays ont reconnu l'importance d'adopter des protocoles similaires dans chacun des pays.

Comme l'illustrent les exemples que j'ai mentionnés, le travail du CICR en faveur des migrants vulnérables reste très concentré dans les pays de transit et d'origine puisque c'est là que nous avons une plus grande présence opérationnelle. Néanmoins, le CICR a aussi développé les coopérations avec les pays de destination surtout en Europe, aux Etats-Unis ou Australie. Il n'en reste pas moins que les politiques et les pratiques migratoires dans ces pays peuvent avoir un impact important sur les migrants.

D'une part, dans ces régions et en Europe en particulier, nous avons généralement la chance de pouvoir compter sur des SN de CR très organisées qui depuis de nom-

breuses années maintenant ont développé des programmes destinée à assister et protéger les réfugiés, demandeurs d'asile et migrants vulnérables. La CR suisse par exemple, travaille dans la plupart des cantons afin de faciliter l'accueil, l'assistance et le conseil à ces populations qui arrivent en Suisse. J'aimerais ici saisir l'opportunité de souligner l'excellent travail développé par bon nombre de ces CR européennes, notamment les grands efforts de créativité et de persuasion qu'elles déploient afin d'assurer la protection des plus vulnérables et le maintien du lien familial.

D'autre part, le CICR s'est aussi efforcé d'établir un dialogue ouvert avec les gouvernements des pays de destination. Nous reconnaissons parfaitement les grands défis auxquels ceux-ci doivent faire face pour gérer les importants flux migratoires mais nous efforçons aussi, de faire voir l'impact humanitaire que certaines politiques ou pratiques peuvent avoir sur la vie et la dignité des personnes vulnérables. C'est ainsi que nous avons établi une excellente relation de travail avec les Etats-Unis au sujet notamment des conséquences que peuvent avoir certaines pratiques de déportation vers le Mexique comme la séparation des familles dans des zones très violentes. Ou avec différentes institutions de l'Union européenne avec qui nous partageons notre analyse et notre expertise opérationnelle notamment dans le cadre de la révision des politiques d'asile et de migration. Un sujet qui nous a particulièrement occupés ces derniers mois est le sort des mineurs migrants retournés dans des pays encore sujets à une instabilité politique ou structurelle, comme l'Afghanistan ou l'Irak.

Schlussfolgerungen

In seiner 150 jährigen Geschichte hat das IKRK hoffentlich einiges richtig, vielleicht auch ein paar Sachen falsch gemacht, sicher aber viel gelernt ; einiges davon ist für die Migrationsthematik wichtig.

Von der Natur der Sache her beschäftigen wir uns mit komplexen Problemen :

- Rechtssysteme, welche einige antworten bringen, aber vieles offen lassen ;
- Situationen, welche sich schnell verändern und welche gezielte, schnelle humanitäre Aktionen notwendig machen.
- Wir sind konfrontiert mit Dilemmatas zwischen
 - o hohen idealen und schwierigen Realitäten,
 - o zwischen politisch-rechtlichen Systemen und ihren humanitären Auswirkungen, mit Rechten und Ansprüchen und fortgesetzten Rechtsverletzungen,

- mit Souveränitäten von Staaten und transnationalen Problemstellungen,
- mit überdimensionierten Problemen und limitierten Problemlösungskapazitäten,
- mit einer Vielzahl von Motiven und Interessen und mit punktuellen Antworten und Ansätzen.

Die Polaritäten laden ein zu Glaubenskriegen und zu scharfen Divergenzen. Glaubenskriege verschärfen die Probleme, weil sie politische und praktische Lösungen verunmöglichen, wo Räume geschaffen werden sollten um tragfähige Lösungen zu suchen. Polaritäten drohen zu immobilisieren, wo Bewegung und Initiative nötig sind. In dieser Situation ist es besonders wichtig konkrete Ansätze situativ zu testen. Im IKRK sagen wir: Kontext spezifisch, der Vielzahl von Bedürfnissen angepasst, konkret, gezielt und vorzugsweise schnell und wie dies eben für das humanitäre Völkerrecht charakteristisch ist - in Abwägung der verschiedenen Interessen: jener der Migranten, der Flüchtlinge und Vertriebenen aber auch jener der Regierungen, der Bevölkerungen von Empfangsstaaten und anderer Akteure. Abwägung bedeutet nicht das gleiche Gewicht für alle Interessen, sondern ein angemessenes Gewicht, welches im Lichte fundamentaler Normen und Regeln der Menschlichkeit vertretbar sind.

Wir versuchen schwierige Problemen auf drei Ebenen anzugehen : auf jener der operationellen Aktion, d.h. konkreter Unterstützungsprogramme, auf der Ebene des Rechtes und seiner dynamischen Interpretation und Anpassung an immer neue Problemstellungen und Umstände und schliesslich auf der Ebene des politischen Dialoges und der Einflussnahme, auf welcher wir funktionieren wie es eben für die Organisation charakteristisch ist – mit viel Raum für das vertrauliche Gespräch und Überzeugungsarbeit. Meist kann nicht einfach eine der Dimensionen Lösungen finden. Die Schwierigkeit besteht darin, den konkreten menschlichen Realitäten unter konkreten politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Dies erfordert sicher den Respekt für die entsprechenden Rahmenbedingung aber immer wieder und ganz besonderen Respekt für die Würde des Menschen in Not. Nicht ein Akteur kann Lösungen für die vielfältigen Probleme und offenen Fragen, welche Migration, Flucht und Vertreibung offerieren, sondern nur die Kooperation all jener, welche Lösungen zu offerieren haben. Wir müssen endlich lernen, in Lösungssystemen zu denken, in welchen verschiedene Akteure ihre Kompetenzen entfalten können, als in magischen Lösungsformeln.

Dies bedeutet in erster Linie eine grosse Herausforderung für die Politik, welche den Rahmen schaffen muss, dass solche Kooperationen möglich sind. Die heutige Dynamik der politischen Auseinandersetzung zum Thema Migration geht vielerorts und oft in eine andere Richtung. Immer raffiniertere Argumente, rechtliche Bestimmungen und politische Beschlüsse zerlegen das Problem Flucht, Vertreibung und Migration in einzelne Bereiche, bis dass die Einheit des Menschen und seine Würde zur Unkenntlichkeit zerstückelt ist und reduziert wird auf die Frage wer wo badet, welche Tücher und Hüte trägt und manchen Unsinn mehr. Eine Vorhersage ist hier leicht: in dieser Logik wird es keine Lösungen geben - nicht für komplexe Probleme und nicht für die Menschen, weder die einen noch die andern, welche auf irgendeine Art mit einem Problem konfrontiert sind.