

Organisierte Kriminalität als Fluchtursache

Lehren aus Lateinamerika

Markus Rudolf \ BICC

Politikempfehlungen

\ Organisierte Kriminalität als Fluchtursache anerkennen und präventiv handeln

Flucht und Vertreibung sind in Lateinamerika vielfach die Folge krimineller Aktivitäten. Organisierte Kriminalität ist nicht nur Ursache von Flucht, sondern strukturiert die Ausprägung von Fluchtbewegungen maßgeblich. Flüchtlingspolitik muss daher kriminelle Aktivitäten als Fluchtursache ernst nehmen und dementsprechend ihre Maßnahmen neu ausrichten. Zudem ist die internationale Gemeinschaft aufgefordert, kohärente und präventive Maßnahmen zu entwickeln, um die Bevölkerung vor organisierter Kriminalität zu schützen.

\ Lateinamerika als Präzedenzfall

Lateinamerikanische Entwicklungen sind in vielerlei Hinsicht prototypisch für den Globalen Süden. Die „Erklärung von Brasilien“, die 2014 lateinamerikanische Staaten verfassten, rückt organisierte Kriminalität, Binnenvertriebene und Flüchtlinge in einen gemeinsamen Kontext. Dies bietet der internationalen Gemeinschaft einen Ansatz, um die Ausbreitung von Gewalttrisiken, die globale Vernetzung transnationaler krimineller Gruppen und die Etablierung von Gewalt-

märkten einzudämmen. Praxisorientierte Strategien, die Bürgerkriege, organisierte Kriminalität, Binnenvertreibung, Migration und Flucht ganzheitlich mit einer Kombination von Entwicklungszusammenarbeit, humanitärer Hilfe und Friedensförderung angehen, versprechen ein Mehr an Nachhaltigkeit.

\ Rückbesinnung auf die Genfer Flüchtlingskonvention

Um entsprechend der New Yorker Erklärung der Vereinten Nationen von 2016 globale Lösungsansätze für Flucht- und Migrationsbewegungen zu finden, ist es nötig, die aktuellen, auf internationaler Ebene verhandelten Konzepte wie den Migrations- bzw. Fluchtpakt miteinander stärker zu verbinden. Dabei gilt es, auch neue Formen der Vertreibung als Fluchtursachen anzuerkennen. Zu nennen sind explizit organisierte Kriminalität und kriegsähnliche Situationen. Die Bundesregierung muss dazu beitragen, dass die Genfer Flüchtlingskonvention inhaltlich – gemäß ihren ursprünglichen Zielen – wieder zur zentralen Referenz für globale Lösungsansätze im Umgang mit Flüchtlingen wird.

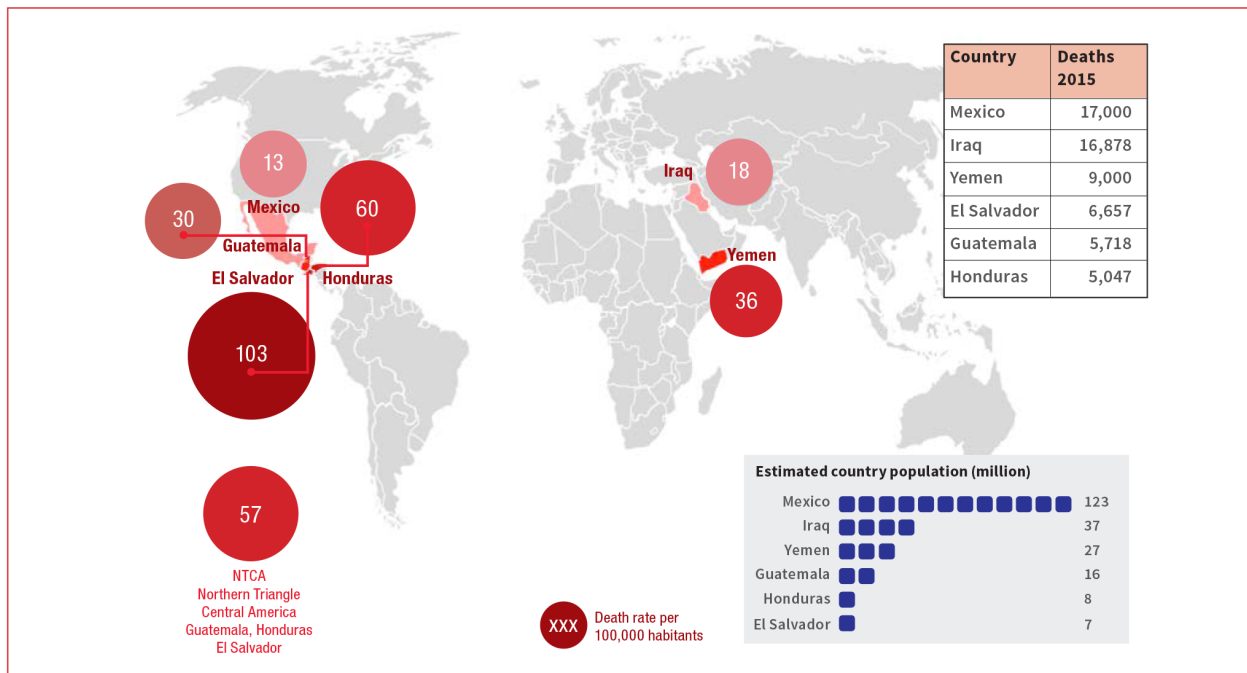
Organisierte Kriminalität als Fluchtursache: Lehren aus Lateinamerika

Vertreibung und Flucht in Friedenszeiten

In vielen Ländern Lateinamerikas, die durch Bürgerkriege erschüttert wurden, ist die Zivilbevölkerung – trotz formeller Friedensschlüsse zwischen Konfliktparteien – nach wie vor Gewalthandlungen ausgesetzt. In El Salvador, Guatemala und Honduras übertreffen beispielsweise die aktuellen Mordraten die Opferzahlen vergangener Bürgerkriege: So lag im Jahr 2015 die Mordrate El Salvadors bei 103 Menschen pro 100.000 Einwohner. Im internationalen Vergleich war sie damit z. B. doppelt so hoch wie im Irak während des Höhepunkts des Krieges gegen den IS (Islamischer Staat), wo im selben Jahr 18 Menschen pro 100.000 Einwohner gewaltsam starben (s. Grafik).

Ob Krieg oder Frieden herrscht, wirkt sich auch nicht unbedingt auf die Zahl der Binnenvertriebenen aus. Ein aktuelles Beispiel bietet der Friedensprozess in Kolumbien. Hier beendete der Friedensvertrag von 2016 den bewaffneten Kampf zwischen den größten kolumbianischen Guerillagruppen. Dennoch erlebten einige Regionen (v. a. Chóco, Meta, Guaviare, Norte de Santander, Nariño) nach dem Vertrag einen Anstieg der organisierten Kriminalität und damit einhergehender gewaltsamer Vertreibungen. Während die Bevölkerung in vielen urbanen Zentren des Landes hinsichtlich ihrer Sicherheit von dem Friedensabschluss profitierte, verschlechterte sich die Lage in vielen Gemeinden in peripheren Räumen aufgrund von Anschlägen, Überfällen, Kollateralschäden und militärischen Aktionen. Durch den staatlichen

Grafik 1
Globale Gewalt



Quellen: Death rates 2015: National Institute of Statistics and Geography Mexico (INEG), National Institute of Forensic Science Guatemala, Violence Observatory at Honduras' National Autonomous University (UNAH), El Salvador's Institute of Legal Medicine (ILM), and UN (Yemen and Iraq).
© Humanitarian Exchange Magazine, Ausgabe 69, Juni 2017, S. 7

Gewaltapparat wie auch durch nicht-staatliche Gewaltakteure ist in Kolumbien die Anwendung willkürlicher und krimineller Gewalt an der Tagesordnung. Da gewaltbedingte Fluchtursachen in den meisten Gebieten fortbestehen, kehren Binnenvertriebene und internationale Flüchtlinge nur selten und vereinzelt zurück. Zudem entstanden neue und meist nicht erfasste Formen gewaltsamer Vertreibung und Flucht.

Statistiken zu gewaltsamer Vertreibung erfassen die Dimension der Problematik zudem nur unzureichend. In Kolumbien ziehen es etwa Binnenvertriebene angesichts des anhaltenden Risikos der Verfolgung oft vor, ihre Identität nicht preiszugeben anstelle sich von offiziellen Stellen registrieren zu lassen. Ebenso unberücksichtigt, weil zahlenmäßig schwer belegbar, bleiben neue Formen von Vertreibung wie intra-urbane Vertreibung oder präventive Flucht. Bei der innerstädtischen Vertreibung zwingen z. B. Bandenmitglieder Bewohner aus ihren Häusern, um diese als Versteck, Lager oder Spähposten zu nutzen. Bei der präventiven Flucht versuchen z.B. Jugendliche, sich dem Einfluss krimineller Banden zu entziehen. Opfer dieser neuen Formen der Vertreibung sind vielfach von Hilfeleistungen abgeschnitten. Dasselbe gilt für immobilisierte Gemeinden (*comunidades confinadas*), in denen bewaffnete Gruppen den Einwohnern der von ihnen kontrollierten Gebieten die Flucht verwehren.

Humanitäre Herausforderungen in kriegsähnlichen Gebieten

In Kolumbien sind die Akteure organisierter Kriminalität nicht immer trennscharf von bewaffneten Gruppen wie Paramilitärs oder Guerilla zu unterscheiden. Organisierte Kriminalität, Bürgerkriege und staatlich geführte Kriege gegen bewaffnete Gruppen verschmelzen vielmehr miteinander. Diese Entwicklung beschränkt sich allerdings nicht auf

Lateinamerika, sondern ist ein globales Phänomen. Insbesondere in peripheren Landesteilen und in Regionen, die von hoher sozialer Ungleichheit, der Marginalisierung breiter Bevölkerungsschichten und fehlender staatlicher Infrastruktur geprägt sind, verschlechtert sich die Situation der Bevölkerung aufgrund dieser Gewaltkonstellationen zusehends. In Lateinamerika bedingte weder eine Politik der harten Hand (*mano dura*) noch eine Laissez-faire-Politik eine Eindämmung von Gewalt, kriminellen Aktivitäten oder Flucht. Stattdessen bedarf es ganzheitlicher Ansätze, die nicht nur der Gewalt ein Ende setzen, sondern die auch die Marginalisierung weiterer Bevölkerungsteile durch rechtsstaatliche und rechthebasierte Initiativen entgegenwirken.

In den zentralamerikanischen Ländern El Salvador, Guatemala und Honduras werden humanitäre Krisen vor allem durch organisierte und global vernetzte kriminelle Gruppen ausgelöst: Ende 2018 verbanden sich mehrere Flüchtlingsströme aus Mittelamerika, um gemeinsam durch Mexiko in die USA zu ziehen. Die USA verwehrten den Grenzübertritt und argumentierten, dass etwa Honduras kein Kriegsland sei, und die Betroffenen damit generell keinen Anspruch auf eine Anerkennung als Flüchtling hätten. Die Vereinten Nationen fordern im Gegensatz dazu, dass ebendies in jedem Fall einzeln zu prüfen sei.

Im Gegensatz zur Einschätzung durch die USA wiesen verschiedene NGOs schon im Jahr 2016 darauf hin, dass sich das Northern Triangle of Central America (NTCA) in einer „crisis of protection on a scale unprecedented for areas not at war“ befinden (Egeland, 2017). Was die Risikobewertung für ihre Arbeit vor Ort betrifft, stehen humanitäre Organisationen (u. a. Ärzte ohne Grenzen, NRC, IKRK) in Zentralamerika daher seit Jahren vor den gleichen Herausforderungen wie in Afghanistan oder Somalia. Sowohl im Hinblick auf Hilfsempfänger wie auf Mitarbeiter und Logistik wendet z.B. das internationale Rote Kreuz oder MSF ähnliche Sicherheitsvorkehrungen an.

Globale Lösungen für große Wanderbewegungen

Aufgrund der in der Region offensichtlichen Verstrickung von kriminellen Aktivitäten, Vertreibung und Flucht waren lateinamerikanische Regierungen die ersten, die sich in der Erklärung von Brasilien 2014 diesen Zusammenhang politisch thematisierten. Die Erklärung hebt die Unterscheidung zwischen Ländern, die sich im Krieg befinden, und solchen, die sich nicht im Krieg befinden, als Grundlage für die Gewährung von Asyl auf. Darüber hinaus erkennt sie die Gewaltstrukturen, die in organisierter Kriminalität begründet ist, als Fluchtursache an.

Auch das Flüchtlingsregime der Vereinten Nationen muss organisierte Kriminalität als Ursache für Vertreibung anerkennen und darf sich nicht auf die formale Unterscheidung von Krieg und Frieden zurückziehen. Gerade in den exemplarisch aufgeführten Regionen Lateinamerikas nahmen Gewalt, Binnenvertreibung und Fluchtbewegungen – trotz Friedensschlüssen – sprunghaft zu. Der Erfolg der zukünftigen Flüchtlingspolitik wird daher entscheidend davon abhängen, inwiefern solche Realitäten in den formellen Regelwegen und in der politischen Umsetzung berücksichtigt werden. Diesbezüglich gibt es einen Widerspruch zwischen der New Yorker Erklärung der Vereinten Nationen von 2016 und dem Migrations- bzw. Flüchtlingspakt der Vereinten Nationen von 2018.

Die New Yorker Erklärung vom 3. Oktober 2016 mahnt Strategien zum Schutz und zur Hilfe für Binnenvertriebene, die auch jenseits nationaler Grenzen Schutz suchen (I.20), an. Hierbei verweist sie auf regionale Abkommen über transnationale Kriminalität und Menschenschmuggel (I.19.). Zudem setzt sich die New Yorker Erklärung zum Ziel, globale Lösungsansätze für große Wanderbewegungen von Flüchtlingen und Migrant*innen zu finden (I.7.). Sie erkennt damit an, dass Flüchtlinge und Migrant*innen – wenn gleich mit unterschiedlichen legalen Rahmenbedingungen konfrontiert – vor ähnlichen Herausforderungen stehen (I.6.). Da entsprechend der Sustainable

Development Goals (SDGs) der UN „niemand zurückgelassen werden soll“ (I.13) und die Menschenwürde im Mittelpunkt der Bemühungen stehe (I.11), seien alle Menschen überall als vor dem Gesetz gleich anzuerkennen. Ungeachtet der Tatsache, ob jemand Flüchtling, Migrant oder Binnenvertriebener ist, müsse ein langfristiges und nachhaltiges Vorgehen die speziellen Bedürfnisse dieser Gruppen anerkennen (I.9.).

Im Unterschied zur New Yorker Erklärung behandelt die globalen Pakte von 2018 (UN-Flüchtlingspakt und UN-Migrationspakt) Flüchtlinge und Migrant*innen nicht mehr zusammen, sondern getrennt voneinander. Nicht mehr die Bedürftigkeit der Menschen wird in den Vordergrund gestellt. Stattdessen wurde die Unterscheidung zwischen Flüchtling und Migrant gemäß der spezifischen Mandate internationaler Organisationen aufrechterhalten (etwa UNHCR vs. IOM). So ignorieren beide Pakte – gerade durch die Abgrenzung von Flucht und Migration – die Komplexität und Kontextualisierung von Konfliktursachen weitgehend: weder werden die neuen Herausforderungen, die dynamischen Veränderungen sowie das Zusammenfließen verschiedenen Fluchtursachen in diesen Pakten erfasst. Dies behindert die Fortentwicklung kohärenter und praxisbezogener politischer Strategien, um weltweiten Wanderungsbewegungen mit einem geeigneten politischen Instrumentarium begegnen zu können.

Aus der Analyse der problematischen Situation in Zentralamerika und Kolumbien lassen sich wichtige Impulse für eine Verbesserung des globalen Flüchtlingsregimes ableiten. Die zukünftige Ausgestaltung der globalen Flüchtlingspolitik – und hier ist v.a. die weitere Ausarbeitung der Flüchtlings- und Migrationspakte zu nennen – sollten bereits erreichte Fortschritte berücksichtigt werden. Zu nennen ist etwa die Erklärung von Brasilien oder der Leitfaden UNHCRs für Opfer organisierter Banden. Außerdem sollten Ergebnisse empirischer Forschungen stärker miteinbezogen werden.

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

- Egeland, J. (2017). Central America: at the tipping point. In: *The humanitarian consequences of violence in Central America*. Humanitarian Exchange Magazine, 69. London: Humanitarian Practice Network.
- Piccone, T. (2019, March 28). Is Colombia's fragile peace breaking apart? Retrieved 5 May 2019, from Brookings website: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/03/28/is-colombias-fragile-peace-breaking-apart/>
- UNHCR (2014). Brazil Declaration and Plan of Action. Retrieved 30 October 2018, from Refworld website: <http://www.refworld.org/docid/5487065b4.html>
- UNHCR. (2010). *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs*. Geneva: UNHCR
- Schmitz-Pranghe, C. (2018, August). *Schutz, Versöhnung und Zugang zu Rechten für Geflüchtete in Ecuador* (BICC Policy Brief Series No.9/2018). Bonn: BICC.
- Rudolf, M. (2019, forthcoming). *Displaced in Place – Humanitarian needs of confined communities and intra-urban displaced in Colombia* (BICC Policy Brief Series). Bonn: BICC.
- Humanitarian Practice Network. (2017). *The Humanitarian Consequences of Violence in Central America*. Humanitarian Exchange Magazine, 69. London: HPN;
- United Nations. (2016). New York Declaration for Refugees and Migrants. Retrieved 20 September 2019, from <https://refugeesmigrants.un.org/declaration>

bicc \
Internationales Konversionszentrum Bonn
Bonn International Center for Conversion GmbH

Pfarrer-Byns-Straße 1, 53121 Bonn, Germany
+49 (0)228 911 96-0, Fax -22, bicc@bicc.de

www.bicc.de
www.facebook.com/bicc.de

bicc Bonn
International Center
for Conversion \

Wissenschaftlicher Direktor
Prof. Dr. Conrad Schetter

Kaufmännischer Geschäftsführer
Michael Dedek

AUTOR
Dr. Markus Rudolf \ Senior Researcher BICC

EDITORIAL DESIGN
Diesseits - Kommunikationsdesign, Düsseldorf

VERÖFFENTLICHUNGSDATUM
23. September 2019



Except where otherwise noted, this work is licensed under:
[cf. creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)