

als bei Jungen, da letztere nicht nur mehr Nahrung, sondern auch eher medizinische Betreuung im Krankheitsfall erhalten. Ähnlich sieht es bei der Schulbildung aus: »In sämtlichen Entwicklungsländern gingen 1985 65 Prozent der Mädchen in die Hauptschule im Vergleich zu 78 Prozent der Jungen.« Bei weiterführenden Schulen ist die Relation noch ungünstiger. In Schulbildung für Mädchen, so die Meinung in vielen dieser Länder, lohne es sich ohnehin nicht zu investieren. Sie werden meist jung verheiratet, wie zum Beispiel in Bangladesch, wo das durchschnittliche Heiratsalter bei knapp 12 Jahren liegt.

Dann fängt der Teufelskreis erst richtig an: Schätzungsweise »40 Prozent aller heute lebenden vierzehnjährigen Mädchen (werden) zumindest einmal schwanger, bevor sie 20 Jahre alt sind.« Der Körper eines Teenagers ist in den meisten Fällen für eine Schwangerschaft noch nicht ausreichend entwickelt. Kommt die oft schon seit der Kindheit chronische Unterernährung hinzu, ist die Gefahr, daß eine junge Mutter bei der Niederkunft stirbt oder schwere körperliche Schäden davonträgt, doppelt so groß. Eine weitere Folge sind untergewichtige Säuglinge. Auch in dieser ohnehin benachteiligten Gruppe trifft es die Mädchen wieder besonders hart; wenn sie nicht von vornherein im Säuglingsalter sterben und in eine Gesellschaft geboren werden, in der »Mädchen weniger wert sind als Jungen, bekommen sie auch weniger zu essen und haben so nie eine Chance, sich irgendwann einmal normal zu entwickeln«. Hier schließt sich dann der Teufelskreis endgültig, denn wenn diese Mädchen einmal Mütter werden, erhöht sich erneut das Risiko. Daß den Mädchen auch die Schulbildung oft versagt bleibt, wirkt sich entsprechend schädlich auf die Gesamtgesellschaft aus. So ergaben zum Beispiel unterschiedlichste Untersuchungen immer wieder dasselbe Bild – »je länger eine Mutter zur Schule gegangen ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, daß ihre Kinder zwischen dem ersten und fünften Lebensjahr sterben«.

Die Teilnahme der Frauen am Berufsleben steht auf ähnliche Weise unter negativen Vorzeichen. Auch hier verhindern insbesondere fehlende Schulbildung, Vorurteile, rechtliche Barrieren und die alleinige Verantwortlichkeit der Frau für Familie und Haushalt ihre Gleichberechtigung und Selbstbestimmung. Hinzu kommt, daß die Arbeit, die die Frauen ohnehin im Reproduktions-, aber auch im Produktionsbereich der Gesellschaft leisten, nicht nur schlecht, sondern oft überhaupt nicht entlohnt, ja noch nicht einmal wirklich anerkannt wird. Dies, obwohl nachgewiesen werden kann, daß Frauen in vielen Ländern wesentlich härter und länger arbeiten als Männer. So beträgt zum Beispiel die Wochenarbeitszeit bei Frauen auf den Philippinen durchschnittlich 66 Stunden, bei Männern dagegen nur 41 Stunden.

An Beispielen und Fakten hat der diesjährige Weltbevölkerungsbericht noch einiges mehr zu bieten. Das ist auch sein großer Vorzug. Die abschließenden Empfehlungen

dagegen bieten letztlich wenig Neues und wiederholen bekannte Forderungen.

Angela Großmann □

Sozialfragen und Menschenrechte

Flüchtlinge in Mittelamerika: Konferenz in Guatemala-Stadt – Integrationsmaßnahmen in Abstimmung mit den Vereinten Nationen (25)

I. Rund 2 Millionen Menschen befinden sich in Zentralamerika vor Bürgerkriegen und damit einhergehender politischer, wirtschaftlicher und sozialer Zerrüttung auf der Flucht – im eigenen Land oder in den angrenzenden Nachbarstaaten. In erster Linie handelt es sich um Salvadorianer, Guatemalteken und Nicaraguaner. Nicht einmal 10 Prozent von ihnen erhalten derzeit als anerkannte Flüchtlinge internationale oder staatliche Unterstützung. Im Ausland leben sie zumeist ohne legalen Status. Seit Mitte der achtziger Jahre haben sich die Flüchtlingszahlen mehr oder weniger stabilisiert. Die unsicheren Zukunftsperspektiven, die trotz aller Friedensbemühungen in der Region weiterbestehen, haben bisher allerdings nur zu einem verhaltenen Trend zur Rückkehr geführt. Angesichts allseits spürbarer Rezession sind die Staaten der Region jedoch überfordert, das Schicksal der Betroffenen aus eigener Kraft zu verbessern.

Neue Impulse gab es dafür jetzt auf der ersten *Internationalen Konferenz über mittelamerikanische Flüchtlinge* (Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, CIREFCA), die vom 29. bis 31. Mai 1989 in Guatemala-Stadt abgehalten wurde. An ihr nahmen 55 Regierungen (19 davon auf Ministerienebene), 22 zwischenstaatliche Organisationen und mehr als 60 Nichtregierungsorganisationen teil. Die Regierungen von Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexiko und Nicaragua hatten im September 1988 die Einberufung der Konferenz förmlich beschlossen; die Vorbereitung war von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 8. Dezember 1988 mit Resolution 43/118 dem Generalsekretär, dem Hohen Flüchtlingskommissar (UNHCR) – der dann als Veranstalter auftrat – und dem Entwicklungsprogramm (UNDP) anvertraut worden. Nach dem Vorbild der Osloer SARRED-Konferenz vom August 1988 über Flüchtlingsprobleme im Südlichen Afrika (vgl. VN 5/1988 S.162f.) verfolgte man im Rahmen der CIREFCA nun auch auf dem amerikanischen Kontinent erstmals den umfassenden Lösungsansatz, die Probleme von Flüchtlingen (refugees), Rückkehrern (returnees) und Vertriebenen (displaced persons) gemeinsam zu behandeln und in einen entwicklungspolitischen Gesamtzusammenhang zu stellen. Schon vor der Konferenz hatte sich allerdings im Zuge des Sonderplans für die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Mittelamerika, den die Generalversammlung zur Unterstützung der Friedensbemühungen in der Region am 12. Mai 1988 mit Resolution

42/231 beschlossen hatte, ein gemeinsames Hilfsprogramm für diese drei Gruppen herausgebildet.

II. Das von den betroffenen Staaten auf der Konferenz vorgelegte Zahlenmaterial ließ zum ersten Mal eine offizielle Bestandsaufnahme der mittelamerikanischen Flüchtlingssituation zu. Danach ergibt sich folgendes Bild:

- Belize: 5 100 Flüchtlinge, 25 000 illegale Ausländer;
- Costa Rica: 40 800 Flüchtlinge, 250 000 illegale Ausländer;
- El Salvador: 500 Flüchtlinge, 20 000 illegale Ausländer, 400 000 intern Vertriebene, 13 000 Rückkehrer;
- Guatemala: 3 000 Flüchtlinge, 220 000 illegale Ausländer, 100 000 intern Vertriebene, 13 500 Rückkehrer;
- Honduras: 37 000 Flüchtlinge, 250 000 illegale Ausländer, 22 000 intern Vertriebene;
- Mexiko: 53 000 Flüchtlinge, 128 000 illegale Ausländer;
- Nicaragua: 7 000 Flüchtlinge, 350 000 intern Vertriebene, 35 000 Rückkehrer.

Auf der Konferenz stand die Suche nach praktischen Lösungen im Vordergrund. Auf der Schlußsitzung wurden im Konsensverfahren eine »Erklärung« und ein »Aktionsplan« angenommen; der Aktionsplan sieht zunächst 30 Projekte für eine stärkere Integration von Flüchtlingen, Rückkehrern und Vertriebenen vor, die von den mittelamerikanischen Staaten zusammen mit dem UNHCR und dem UNDP ausgearbeitet worden sind. Vorgesehen sind dabei nicht nur notwendige Infrastrukturmaßnahmen (Unterkünfte, Trinkwasser- und Gesundheitsversorgung, Schulen), sondern auch in größerem Umfang die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Vorgestellt wurden jedoch auch Projekte für eine verbesserte Ausländer- und Flüchtlingsregistrierung. Wo Flüchtlinge in weitgehend abgeschlossenen Lagern untergebracht sind (vor allem in Mexiko und Honduras), will man sich um Öffnung und Intensivierung von Kontakt und Austausch mit der einheimischen Bevölkerung bemühen. Generell soll in ländlichen Gebieten auf eine stärkere Einbeziehung auch der lokalen Bevölkerung geachtet werden, um Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu vermeiden. Bereits für die ersten 30 Projekte hofft man auf eine internationale Finanzhilfe von rund 380 Mill. US-Dollar. Konkrete Finanzierungszusagen gab es zunächst noch nicht, die Teilnehmerstaaten würdigten den Aktionsplan jedoch in der Schlußerklärung als »vielversprechenden ersten Rahmen für künftige Aktivitäten« und sagten eine wohlwollende Prüfung der vorgeschlagenen Projekte zu. Die betroffenen mittelamerikanischen Staaten einigten sich darüber hinaus auf die Schaffung spezieller Koordinationsstellen auf nationaler und internationaler Ebene, die mit Unterstützung des UN-Generalsekretärs, des UNHCR und des UNDP die Durchführung des Aktionsplans verfolgen und weitere Hilfsmaßnahmen koordinieren sollen.

In rechtlicher Hinsicht hat sich die Konferenz vor allem der Situation der Rückkehrer angenommen. Der Aktionsplan verpflichtet die an den Rückkehrer-Programmen beteiligten Staaten zur Verabschiedung nationaler Gesetzgebung, mit der unter anderem das Recht auf Rückkehr und ungehinderte Information über die Zustände im Heimatland, das Recht auf Freizügigkeit und freie Niederlassung sowie die Respektierung der Tätigkeit des UNHCR und seines Rechts auf freien Zugang zu den Rückkehrern abgesichert werden sollen. Besonderen Stellenwert bekommt diese Regelung angesichts der massiven, militärisch bestimmten Evakuierungs- und Umsiedlungsprogramme in El Salvador, Guatemala und Nicaragua, die zumindest in einem Anfangsstadium der Repatriierungsvorbereitungen von einigen der betroffenen Staaten auch als durchaus adäquater Rahmen für eine Wiederansiedlung zurückkehrender Flüchtlinge angesehen worden waren.

III. Hinsichtlich des eigentlichen Flüchtlings-schutzes kam es dagegen nicht zu einem echten Durchbruch. Deutliche Zurückhaltung zeigte man gegenüber einer förmlichen Ausweitung des Flüchtlingsbegriffs auf Bürgerkriegsopfer, die bisher von den Bestimmungen des internationalen Flüchtlingsrechts in der Regel nicht erfaßt werden. Flüchtlingsexperten und Regierungsvertreter aus der Region hatten sich zwar schon im November 1984 auf die 'Erklärung von Cartagena' verständigen können, die den Aufnahmeländern von zentral-amerikanischen Flüchtlingen unter anderem empfahl, ihre Asylpolitik an einem entsprechend weitgefaßten Flüchtlingsbegriff auszurichten. Zu einem auch auf Bürgerkriegs-Flüchtlinge zugeschnittenen förmlichen Abkommen, wie es sich etwa auf regionaler Ebene mit der Flüchtlingskonvention der Organisation der Afrikanischen Einheit aus dem Jahre 1969 herausgebildet hat, kam es auf dem amerikanischen Kontinent allerdings nicht. Eine der Konferenz vorgelegte Studie über 'Grundsätze und Kriterien des Rechtsschutzes und der Unterstützung für mittelamerikanische Flüchtlinge, Rückkehrer und Vertriebene', in der etwa die Erklärung von Cartagena als Ausdruck eines sich konsolidierenden regionalen Gewohnheitsrechts bezeichnet wurde, stieß schon vor der Konferenz auf Vorbehalte. In ihrer Schlußerklärung nahm denn auch die CIREFCA die Cartagena-Erklärung und die Studie lediglich zur Kenntnis (der ursprüngliche Entwurf hatte zumindest noch eine ausdrückliche Würdigung vorgesehen); die beiden Dokumente wurden den Staaten der Region jedoch als »Richtschnur und Orientierung« beziehungsweise als »Quelle der Information« anempfohlen. Größeres Gewicht mißt die Abschlusserklärung demgegenüber den bestehenden vertraglichen Bestimmungen zu, bekräftigt aber in diesem Zusammenhang die allgemeine Verpflichtung zur Beachtung und Förderung der Grundprinzipien des Flüchtlings- und Menschenrechtsschutzes. Ein Pflichtenkatalog wurde auch für die Flüchtlinge selbst aufgestellt, wobei mit deutlichem Blick vor al-

lem auf die Aktionen der nicaraguanischen Contras beispielsweise in Honduras betont wird, daß sich Flüchtlinge nicht nur jeglicher Aktivitäten zu enthalten haben, die den strikt zivilen und humanitären Charakter von Flüchtlingslagern und -ansiedlungen beeinträchtigen, sondern auch jeglicher anderer Aktivität, die mit dem regionalen Friedensprozeß nicht in Einklang steht. Hinsichtlich der rechtlichen Situation der großen Gruppe von Vertriebenen ließ man es bei einem allgemeinen Postulat humanitärer Behandlung bewenden, sprach jedoch die Empfehlung aus, dem Vertriebenenproblem auf internationaler Ebene größere Aufmerksamkeit und Unterstützung zu widmen. Die Konferenz schlug zu diesem Zweck vor, der UN-Generalsekretär solle, nach Konsultationen mit den Mitgliedstaaten, »entsprechende Verantwortlichkeiten« bestimmen.

IV. Enttäuscht vom Konferenzverlauf zeigten sich vor allem die in der Flüchtlingsarbeit tätigen Nichtregierungsorganisationen aus der Region, deren Hauptforderungen – stärkere Beteiligung der Betroffenen selbst und Schaffung einer regionalen Flüchtlingskonvention auf der Grundlage der Cartagena-Erklärung – nicht erfüllt wurden. Kam es in der letzten Zeit auch nicht mehr zu den gravierenden Übergriffen auf Flüchtlinge, wie sie bis Mitte der achtziger Jahre berichtet wurden, so bleibt angesichts der immer noch bestehenden Rechtsdefizite in den meisten Aufnahmeländern ein umfassendes regionales Flüchtlingsabkommen durchaus wünschenswert. Die sich abzeichnenden Widerstände hatten indes dazu geführt, diese Frage von vornherein nicht in den Themenkatalog der Konferenz aufzunehmen. Wichtige Aufnahmeländer wie Mexiko oder Honduras haben größere Kontingente mittelamerikanischer Flüchtlinge bisher nur auf einer De-facto-Basis akzeptiert.

Der von der Konferenz verfolgte pragmatische Ansatz, Integrationsmaßnahmen im Rahmen allgemein entwicklungsorientierter Projekte anzustreben, die auch der örtlichen Bevölkerung zugute kommen, scheint zur Zeit besser geeignet, die weitere Aufnahmebereitschaft der mittelamerikanischen Asylländer zu stärken. Der Erfolg dieses Ansatzes wird allerdings nicht nur von der Finanzhilfe der internationalen Staatengemeinschaft abhängen, sondern auch vom guten Beispiel der Geberländer selbst. Die restriktive Asylpolitik, die bisher von den Vereinigten Staaten gegenüber den meisten zentralamerikanischen Flüchtlingen betrieben wird, hat dabei schon jetzt deutlich negative Auswirkungen auf das Aufnahmeverhalten in der Region.

Hans Wollny □

Indochina-Flüchtlinge: Konferenz in Genf – Bevölkerungsexport? – Rückführung auf freiwilliger und möglicherweise weniger freiwilliger Basis (26)

(Dieser Beitrag knüpft an den Bericht in VN 4/1979 S.144f. an.)

Für die Menschen, die ihre Heimat als Flüchtlinge verlassen, gibt es grundsätzlich zwei Lösungsmöglichkeiten: die freiwillige Rückkehr oder aber die dauerhafte Eingliederung in einem Aufnahmeland – sei es dort, wo sie zuerst Asyl gefunden haben, sei es in einem Drittstaat, oft außerhalb der Region. Ging es bei der Zusammenkunft über Flüchtlinge und Vertriebene in Südostasien vom Juli 1979 um die Ansiedlung von Flüchtlingen aus Indochina, insbesondere aus Vietnam, außerhalb der Erstasyländer sowie um die Herstellung von Bedingungen 'geregelter Ausreise', so stand bei der *Internationalen Konferenz über indochinesische Flüchtlinge* am 13./14. Juni 1989 in Genf der Gedanke der Repatriierung, wenn auch nicht ausschließlich der der freiwilligen, im Vordergrund. Einberufen worden war das Treffen als Folge einer Initiative des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) gemäß Resolution 43/119 der Generalversammlung durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen. Javier Pérez de Cuéllar eröffnete auch die Tagung, an der viel Politprominenz teilnahm; vertreten waren 76 Staaten. Alle Länder Südostasiens sowie Australien entsandten die Außenminister. Der von Lawrence Eagleburger geleiteten Delegation der Vereinigten Staaten gehörte eine Gruppe von Kongreßmitgliedern unter Führung von Senator Edward Kennedy an.

I. Mit der Annahme eines 'umfassenden Aktionsplans', dessen Durchführung einem aus 15 Staaten gebildeten Lenkungsausschuß anvertraut wurde, endete die zweitägige Konferenz im Völkerbundpalast. Der Aktionsplan war bereits Anfang März bei Verhandlungen zwischen den betroffenen Staaten und dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) in Kuala Lumpur fertiggestellt worden, bedurfte aber noch der Absegnung auf Entscheidungsebene. Er soll dem rasanten Anstieg des Flüchtlingsstroms aus Vietnam übers Meer entgegenwirken. Die von den Bootflüchtlings angesteuerten Länder drohen, den Neuankömmlingen die Landung zu verweigern oder sie abzuschieben. Die Regierung Vietnams widersetzt sich eine Zwangsrepatriierung ihrer Staatsbürger. Damit bahnt sich in Südostasien erneut eine Tragödie großen Ausmaßes an. Seit der kommunistischen Machtübernahme in den drei indochinesischen Staaten 1975 haben nach den Statistiken des UNHCR fast 1,2 Millionen Flüchtlinge in anderen Weltteilen eine neue Heimat gefunden. Am 30. April 1989 befanden sich noch 75 524 Laoten, 74 181 Vietnamesen und 15 673 Kambodschaner in vom UNHCR betreuten Flüchtlingslagern der Region, mehrheitlich in Thailand. Nicht als Flüchtlinge, sondern als Vertriebene, 'Entwurzelte' (displaced persons) werden rund 300 000 Kambodschaner eingestuft, die im Zuge der Kampfhandlungen in Thailand Zuflucht suchten und das Reservoir für die Guerrilla-Armee der 'Roten Khmer' und andere Widerstandsgruppen bilden; zu diesen Lagern haben die internationalen Organisationen keinen Zutritt. Angesichts seiner politi-