Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM

Materialien zur Migrationspolitik

Schutz für Vertriebene

Konzepte, Herausforderungen und neue Wege

Roger Zetter

© 2014 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen

Autor
Emeritus Professor Roger Zetter, Refugee Studies Centre,
Universität Oxford

Redaktion
Elsbeth Steiner

Übersetzung
Katharina Belser

Titelbild
Familien in Mali auf dem Weg zu einem Flüchtlingslager.
Foto: UNHCR / B. Sokol / März 2013

Gestaltung und Druck
Cavelti AG, medien. digital und gedruckt, Gossau

Vertrieb
BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.933 D
12.14 3000 860345187

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Quellenweg 6
CH-3003 Bern-Wabern
Tel. +41 58 465 91 16
www.ekm.admin.ch

Schutz für Vertriebene

Konzepte, Herausforderungen und neue Wege

Dezember 2014

Professor emeritus Roger Zetter,
Refugee Studies Centre, Universität Oxford

Materialien zur Migrationspolitik

Vorwort

Der Asylbereich steckt ständig in der Krise, doch heute scheint die Krise tiefer als je zuvor. Auf globaler Ebene kümmert sich das UNHCR um die dringendsten Notfälle. Auf europäischer Ebene lässt die gemeinsame Politik noch immer auf sich warten. In der Schweiz verbirgt sich hinter den vielen Gesetzesrevisionen eine grosse Unsicherheit und Ratlosigkeit. Seit ein paar Monaten kommt es aufgrund der Verschärfung der Konflikte vor den Toren Europas fast täglich zu menschlichen Tragödien.

Die einen finden, Europa und die Schweiz sollten sich gegenüber einer aus ihrer Sicht ungerechtfertigten Migration abschotten. Für andere müsste man nur die Türen weiter öffnen und alle Migrantinnen und Migranten aufnehmen. Bei der Mehrheit dominiert das Unbehagen: Was tun angesichts einer so grossen Zahl von Menschen in Not, die nicht alle aufgenommen werden können? Ist es richtig, dass nur Schutz bekommt, wer die lebensgefährliche Reise gewagt hat? Wie können wir uns solidarisch zeigen und trotzdem den Migrationsfluss im Griff behalten? Wie können die Errungenschaften der Genfer Konvention von 1951 bewahrt, aber die aus heutiger Sicht notwendigen Reformen vorgenommen werden?

Das heutige Asylsystem ist für niemanden befriedigend, doch es braucht eine auf Fakten gestützte politische Grundsatzdebatte, um die künftigen Ziele zu definieren und die nötigen Reformen zu skizzieren. Um einen Beitrag zu dieser Debatte zu leisten, hat die EKM – die ja aus dem Zusammenschluss der Eidgenössischen Ausländerkommission und der Flüchtlingskommission entstanden ist – beschlossen, die Sache aus etwas Distanz zu betrachten. Anders als in andern Fällen hat sie nicht eine Studie zu einem punktuellen Thema in Auftrag gegeben – wie etwa 2008 zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen, 2010 zu Ausschaffungen und 2013 zu Kurzerwerbsaufenthalten. Und sie hat ganz bewusst darauf verzichtet, die Schweiz in den Vordergrund zu stellen, um stattdessen ein breites Thema zu behandeln, das alle Länder betrifft. Nach eingehenden Überlegungen hat die Arbeitsgruppe der EKM den Begriff *Schutz* ins Zentrum der Studie gerückt, weil er umfassender und weniger mit dem geltenden Recht verknüpft ist als die Begriffe *Asyl* oder *Flüchtling*. Daraus haben sich ein paar grundsätzliche Fragen ergeben: Welches sind heute die Schutzbedürfnisse auf globaler Ebene? Was sind die Gründe dafür? Mit welchen Massnahmen wird darauf reagiert? Sind sie wirksam? Wie kann in Zukunft der Zugang zum Schutz für möglichst viele Menschen gewährleistet werden?

Um diese Fragen zu beantworten, braucht es sehr gute Kenntnisse der wissenschaftlichen Literatur und des aktuellen politischen Diskurses, aber auch gute Kontakte zu den Organisationen und Fachleuten, die auf internationaler Ebene für den Schutz zuständig sind. Mit Roger Zetter hat die EKM die ideale Person für diese Aufgabe gefunden. Er hat einerseits so viel Distanz zur Schweiz, dass er sich nicht von den nationalen Debatten beeinflussen lässt, und anderseits kennt er die weltweite Situation bezüglich erzwungener Migration bestens. Er war von 2006 bis 2011 Direktor des *Refugee Studies Centre* der Universität Oxford und hat einige der einflussreichsten wissenschaftlichen Artikel über die Schutzregelungen verfasst. Professor Zetter hat sofort eingewilligt, diesen Bericht zu schreiben, und wir sind ihm dafür sehr dankbar. Der Bericht widerlegt viele falsche Vorstellungen. Er zeigt, dass es ein beträchtliches legitimes Bedürfnis nach Schutz gibt und dass die Massnahmen erst in den Anfängen stecken. Er liefert gute Grundlagen für weitere Überlegungen und zeigt Wege auf, wie eine der grössten Herausforderungen unserer Zeit bewältigt werden kann.

Etienne Piguet – Vizepräsident der EKM

Inhalt

Abkürzungen 8

Dank 9

1 Zusammenfassung 10

2 Einleitung, Überblick und Thema der Studie 14

2.1. Ziel und Zweck der Studie 14
2.2. Die Schutzproblematik 14
2.3 Der Fokus der Untersuchung 16

3 Der Kontext: Vertreibung und Schutz 19

3.1 Internationale Migration 19
3.2 Erzwungene Migration 20
3.3 Die Steuerung der erzwungenen Migration 22
3.4 Die Schutzarchitektur 25
3.5 Schlussfolgerungen 29

4 Aktuelle und künftige Schutzprioritäten 30

4.1 Einleitung 30
4.2 Die neuen Geografien der erzwungenen Migration 31
4.2.1 Binnenvertreibung und Schutz in Konfliktländern 32
4.2.2 Kleinräumige Vertreibungen und zirkuläre Mobilität 35
4.2.3 Vom Lager in die Stadt 37
4.2.4 In Krisengebieten gestrandete Migrantinnen und Migranten 39
4.2.5 Das Vertreibungskontinuum 40
4.2.6 Klimawandel, Umweltbelastungen und erzwungene Migration 44
4.3 Schutz und Vertreibungsverletzlichkeit 45
4.4 Schlussfolgerungen 47

5 Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme 48

5.1 Umgang mit der Schutzproblematik 48
5.2 Der Schutz in den Herkunftsländern und -regionen 50
5.2.1 Schutz in Konfliktsituationen – Evakuierung und interne Vertreibung 51
5.2.2 Selbstschutz 52
5.2.3 Vertreibungsverletzlichkeit – Schutz als Querschnittaufgabe 55
5.2.4 Der Protection Cluster – eine Plattform für Schutzfragen 57
5.2.5 Schutz im urbanen Umfeld 60
5.2.6 Regionale Schutzprogramme, Entwicklungs- und Schutzansätze 62
5.2.7 Der «10-Punkte-Aktionsplan» 65
5.2.8 Schutzverantwortung (Responsibility to Protect R2P) 66
5.3 Schutz unterwegs 67
5.3.1 Schutz an der Grenze 68
5.3.2 Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften 68
5.3.3 Migrierende in Krisengebieten und die Mixed Migration Task Force 70
5.4 Europa – Schutzraum oder Schutzverweigerung? 71
5.4.1 Die Migrationspolitik Europas 73
5.4.2 Schutz der europäischen Grenzen oder Schutz der Vertriebenen? 74
5.4.3 Schutz innerhalb Europas – GEAS und Post-Stockholm-Programm 76
5.4.4 Europa – Verbesserung des Schutzes an den Rändern 79
5.5 Klimawandel und Schutz 80
5.5.1 Schutzkapazitäten und -strategien entwickeln 82
5.5.2 Die Nansen-Initiative und der internationale Schutz 83

6 Neue Wege und Massnahmen 84

6.1 Definitionen und Grundsätze – erzwungene Migration und Schutz 85
6.2 Migration, Vertreibung, Entwicklung und Schutz – strukturelle Lösungen 85
6.3 Ausbau der Schutzstrategien und -massnahmen 86
6.4 Europa und die Schutzproblematik 87
6.5 Schutz bei Klimawandel und Umweltbelastungen 88

7 Bibliografie 90

Abkürzungen

AU	Afrikanische Union
CIR	Italienischer Flüchtlingsrat (Consiglio Italiano per i Rifugiati)
DRC	Dänischer Flüchtlingsrat (Danish Refugee Council)
DRK	Demokratische Republik Kongo
ECRE	Europäischer Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (European Council on Refugees and Exiles)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
EU	Europäische Union
EUROSUR	Europäisches Grenzkontrollsystem (European External Border Surveillance System)
GAMM	Globaler Ansatz für Migration und Mobilität (Global Approach to Migration and Mobility)
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GPC	Global Protection Cluster
IASC	Ständiger interinstitutioneller Ausschuss (Inter Agency Standing Committee)
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IDP(s)	Intern Vertriebene (Internally Displaced Person(s))
IFRC	Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IOM	Internationale Organisation für Migration
IRC	International Rescue Committee
MCOF	Migration Crisis Operational Framework
MMTF	Mixed Migration Task Force
NGOs	Nichtregierungsorganisationen (Non-governmental organisations)
NRC	Norwegischer Flüchtlingsrat (Norwegian Refugee Council)
OCHA	Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordinator of Humanitarian Affairs)
OHCHR	Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights)
R2P	Schutzverantwortung (Responsibility to Protect)
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme)
UNFCCC	Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change)
UNHCR	Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees)
UNRWA	Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)
ZAR	Zentralafrikanische Republik

Dank

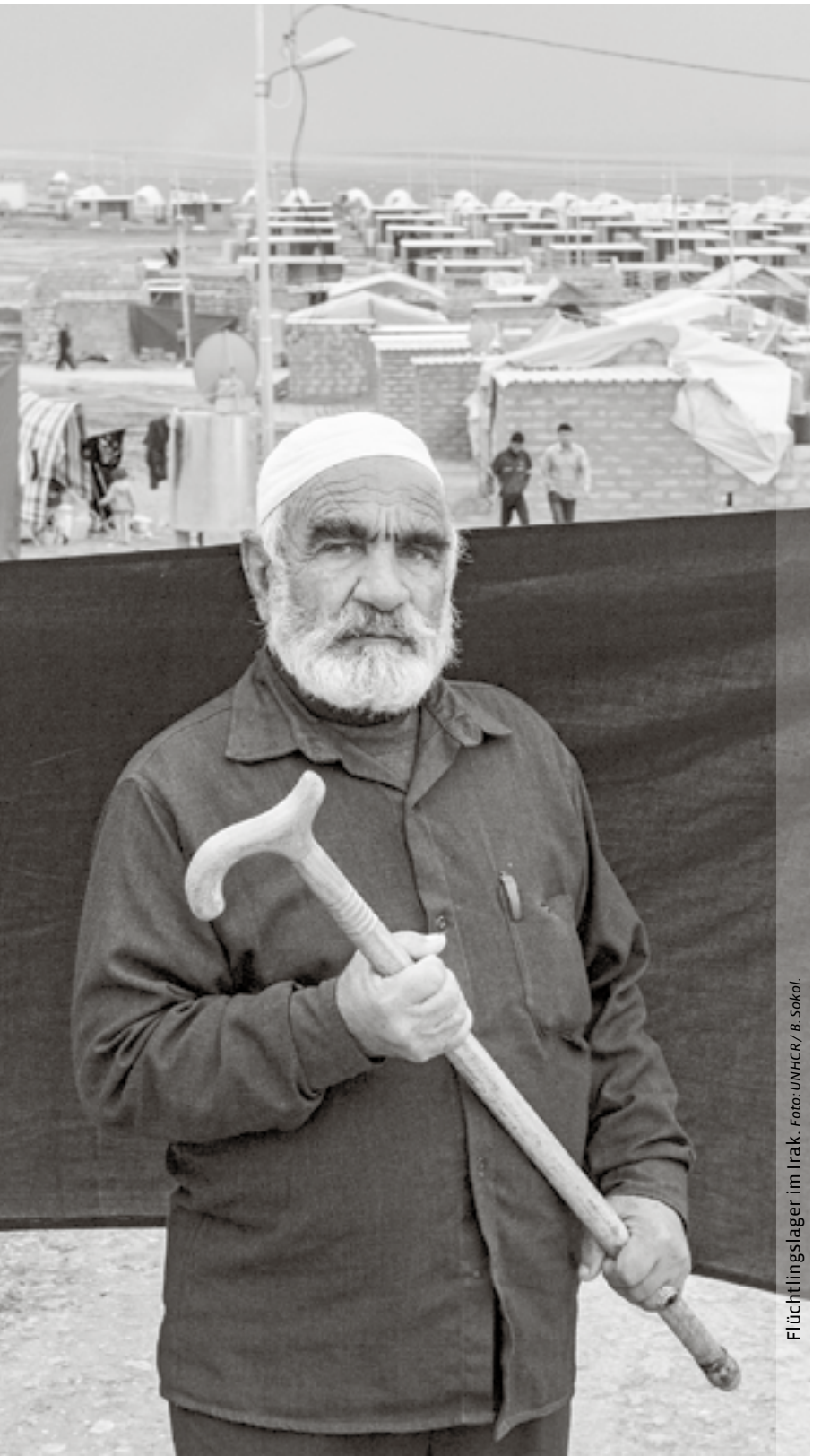
Ich bin zahlreichen Personen, die das Entstehen dieser Studie unterstützt haben, zu Dank verpflichtet. Danken möchte ich der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen, dass sie mich eingeladen hat, diese Untersuchung durchzuführen: Es war eine ausserordentlich anspruchsvolle und lohnende Aufgabe. Besonders bedanken möchte ich mich bei Professor Etienne Piguet und Elsbeth Steiner von der EKM für ihre Begleitung, Unterstützung und Geduld.

Ich habe von der Klugheit und vom Wissen so vieler Menschen profitieren können, dass ich sie hier nicht alle einzeln erwähnen kann. Bedanken möchte ich mich bei:

- den Kolleginnen und Kollegen bei der Europäischen Kommission, bei IKRK, IDMC, IFRC, IOM, beim Norwegischen Flüchtlingsrat, OHCHR, UNHCR (in Genf und Rom);
- den Mitarbeitenden im Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA und im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD, der norwegischen Regierung (Ministerium für Justiz und öffentliche Sicherheit, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und Beschwerdekammer für Einwanderungsfragen) und der dänischen Regierung (Justizministerium und Ministerium für auswärtige Angelegenheiten);
- der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), der Norwegischen Organisation für Asylsuchende (NOAS), dem Italienischen Flüchtlingsrat, dem Jesuitischen Flüchtlingsdienst in Italien;
- der Zentralstelle des Schutzsystems für Asylsuchende und Flüchtlinge (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati SPRAR) Italien;
- Ein besonderer Dank geht auch an Michael Diedring und Aspasia Papadopoulou bei ECRE in Brüssel.

Roger Zetter

1 Zusammenfassung



Flüchtlingslager im Irak. *Foto: UNHCR / B. Sokol.*

In dieser Studie werden die Schutzbedürfnisse verschiedener Gruppen von vertriebenen Menschen und die aktuellen und künftigen Herausforderungen bei der Schutzgewährung untersucht. Sie liefert Empfehlungen, wie diesen Herausforderungen begegnet und wie der Schutz verbessert werden kann.

Der Grundsatz, dass die politischen, sozialen und bürgerlichen Rechte der Menschen geschützt werden müssen, ist in den internationalen Menschenrechtsabkommen sowie im humanitären Völkerrecht und seinen Normen und Standards verankert. Wenn Staaten bei gewaltsamen Konflikten, Menschenrechtsverletzungen, Verfolgung und anderen Bedrohungen des Lebens und der Existenz ihrer Bürgerinnen und Bürger nicht willens oder nicht in der Lage sind, diesen Schutz zu gewährleisten, werden Menschen oft vertrieben und werden zu intern Vertriebenen oder zu Flüchtlingen. Die internationale Gemeinschaft ist besonders aufgerufen, solche Menschen zu schützen und ihre Gefährdung durch diese Risiken zu vermindern.

Anlass für die Studie sind das breite Interesse und die zunehmende Sorge angesichts der vielfältigen Aufgaben im Bereich des Schutzes in humanitären Krisen, die auf die humanitäre Gemeinschaft zukommen. Das hat damit zu tun, dass sich Muster und Dynamik der Vertreibung von Menschen in der heutigen Welt stark unterscheiden von der Situation zur Zeit, als die *Genfer Flüchtlingskonvention* 1951 und das *Protokoll* 1967 verabschiedet wurden.

Die zunehmende Komplexität, Unvorhersehbarkeit und Willkür von Gewalt, Konflikten und Verfolgung sowie die komplexen und verschiedenartigen Mobilitätsmuster der Menschen, die durch solche Ereignisse vertrieben wurden, stellen die Wirksamkeit der gängigen Schutznormen und der Schutzpraxis in Frage. Andere Gefahrenpotenziale wie Armut oder schlechte Regierungsführung können ebenfalls

zu erzwungener Migration führen. Oft ist es eine Kombination von Faktoren, die der Vertreibung zugrunde liegt. Daher fallen viele Leute, die heute unterwegs sind, nicht unter die etablierten Schutzkategorien, -standards und -instrumente. Denn in diesen Normen werden die Schutzaufgaben und -bedürfnisse zu eng definiert. Die aktuellen Verhältnisse legen die Frage nahe, ob der Geltungsbereich verändert und die Interpretation des Schutzes von Vertriebenen ausgeweitet werden soll. Es stellen sich aber auch operative Fragen zu Zweck, Bedeutung und Umsetzung des Schutzes angesichts der heutigen Formen von Konflikten, Gewalt und Verfolgung, die zu Vertreibung führen. Mit diesen Fragen befasst sich die vorliegende Studie.

Der Flüchtlingsbegriff ist einerseits problematisch, wenn er auf die völkerrechtliche Bedeutung im Sinne der Verfolgung beschränkt wird, und andererseits unangemessen, da er Komplexität und Vielfalt der Motive, die Menschen zur Flucht bewegen, nicht erfasst. Hingegen lässt sich überall ein gewisses Mass an Druck und Zwang feststellen. Die weit gefasste Kategorie von Menschen, die allgemein als «Vertriebene» bezeichnet werden und für die es keine einfache Definition und keine offizielle Bezeichnung gibt, steht im Mittelpunkt dieser Untersuchung. Weltweit zählen über 50 Millionen Menschen zu den Vertriebenen, und möglicherweise sind es noch einige Millionen mehr, die nicht erfasst sind. Fast 95 Prozent befinden sich in ihrer Herkunftsregion im globalen Süden.

Die Studie arbeitet mit einem breiten Schutzbegriff, welcher sich auf seine normativen Grundlagen im internationalen Recht abstützt, jedoch konzeptuell und anwendungsorientiert ist. Trotzdem gibt es zweifellos Spannungen zwischen der spezifischen rechtlich-normativen Bedeutung des Schutzes und seiner immer breiteren Anwendung in humanitären Krisen. Da Schutz eng mit dem Konzept von Verletzlichkeit verknüpft ist, steht «Schutz» in dieser Untersuchung für die Gewährung von Sicherheit und die Verminderung der Verletzlichkeit von Menschen, die wegen Lebensgefahr und Existenzbedrohung vertrieben wurden. Die konzeptuellen und die konstitutiven Elemente des Schutzbegriffs verbinden sich zu einem operativen Rahmen der Massnahmen, Programme und Vorgehensweisen von Regierungen, von internationalen und humanitären Organisationen sowie von Entwicklungsagenturen.

Die Studie geht davon aus, dass wir die Schutzbedürfnisse von Vertriebenen am besten erkennen können, wenn wir die verschiedenen «Räume» untersuchen, in denen sie sich während der verschiedenen Phasen ihrer Reise befinden. Daher werden sechs verschiedene «Geografien» oder «Arten der räumlichen Verteilung» der Vertreibung untersucht, die alle beträchtliche Schutzdefizite und schwindende Schutzräume aufweisen und neue, gegensätzliche Schutzprobleme aufwerfen. Die sechs Geografien sind:

- die interne Vertreibung
- die kleinräumige Vertreibung und zirkuläre Mobilität
- die Urbanisierung der Vertreibung
- das «Vertreibungskontinuum», d.h. die Wanderung von Migrierenden durch und über ihre Herkunftsregion hinaus
- die Drittstaatsangehörigen, die «in Krisengebieten gestrandet» sind
- die Vertreibung im Zusammenhang mit langsam einsetzenden Klimaveränderungen und Umweltbelastungen.

All diesen Erfahrungen gemeinsam ist die Gefährdung, denen die Menschen vor, während und nach der Vertreibung ausgesetzt sind. In der Studie wird die Frage aufgeworfen, ob der übliche «statusbasierte» Schutz die einzige und angemessene Lösung ist, oder ob Massnahmen zur Verminderung der Verletzlichkeit nicht ebenso notwendig sind. Aus dieser Sicht sind die Konzepte des bedürfnisbasierten oder rechtebasierten Schutzes von Bedeutung. Doch man kann auch von einer «Vertreibungsverletzlichkeit» ausgehen, die in einer Wechselwirkung mit dem Schutz steht. Daraus ergibt sich ein differenzierterer Analyseraster der Probleme und Herausforderungen des Schutzes.

«Weltweit gibt es mehr als 50 Millionen Vertriebene.»

Der grösste Teil der Studie befasst sich mit der Untersuchung und Kritik von zahlreichen laufenden und neu entstehenden Schutzinitiativen von nationalen, internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen sowie von humanitären Akteuren. Dabei werden die

Zusammenfassung

Reichweite und Leistungsfähigkeit dieser Initiativen untersucht und analysiert, wie gut sie den Schutzbedürfnissen und Verletzlichkeiten der Vertriebenen gerecht werden. Zu den untersuchten Initiativen gehören: der Selbstschutz; der Global Protection Cluster; der Schutz in urbanen Räumen; die regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramme und die entwicklungsorientierten Schutzansätze; der 10-Punkte-Aktionsplan; das Konzept der Schutzverantwortung (R2P); Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften; der Schutz in Transitländern. Ein wesentlicher Teil der Studie behandelt die Situation in Europa, die Abschottung der EU, das Gemeinsame Europäische Asylsystem und das Post-Stockholm-Programm. Und schliesslich werden die Schutzkapazitäten und -strategien im Zusammenhang mit dem Klimawandel untersucht.

Die Analyse dieser Initiativen geht von den folgenden fünf Argumenten aus.

Erstens gab es eine Ausweitung der Definitionen und der Praxis des Schutzes, doch ohne dass dafür ein kohärenter, systematischer Rahmen oder eine übergreifende Struktur für die Unterstützung und Koordination dieser Initiativen existieren würde.

Zweitens haben viele internationale Organisationen, Regierungen und humanitäre NGOs Schutzinitiativen ausgehend von ihren eigenen institutionsspezifischen Zielen und Programmstrategien entwickelt. Doch während das Thema Schutz heute systematisch einbezogen wird (Mainstreaming) – humanitäre Hilfe und Schutz sind sozusagen eins geworden – sind nur wenige Organisationen effektiv verpflichtet, für Schutz zu sorgen. Angesichts der vielfältigen Kriege und Krisen war diese Ausweitung des Schutzes vielleicht nötig, damit die humanitären Organisationen die Schutzmassnahmen besser auf bestimmte Situationen, Bedürfnisse und die Leistungsfähigkeit der Akteure abstimmen können. Doch zusammen mit der Umgestaltung der institutionellen Strukturen hat diese Ausweitung zu einer fragmentierten Antwort auf die heutigen Schutzprobleme geführt.

«Unterschiedliche Schutzmodelle im globalen Norden und Süden.»

Drittens gibt es eine ausgeprägte und wachsende Dichotomie von Schutzkonzepten und Schutzpraxis in Regionen des globalen Südens mit Massenvertreibungen im Vergleich zum globalen Norden, wo immer mehr Nicht-Zulassungsregelungen für Flüchtlinge, Asylsuchende und andere Vertriebene festgeschrieben werden. Ein zweigeteiltes Schutzmodell ist entstanden, das den Schutzraum für Vertriebene beträchtlich einschränkt.

Viertens stützen sich diese Initiativen, von denen einige auf «Soft Law» basieren, in der Regel immer weniger auf internationale rechtliche und normative Rahmendokumente und Grundsätze, sondern richten sich nach strategischen und operativen Erfordernissen. Diese Situation widerspiegelt und verstärkt die tiefgreifende Transformation der Grundgedanken und der Praxis des Schutzes: der Übergang von den normenbasierten Grundsätzen zum «Schutz*management»,* der mit der Neugestaltung institutioneller Strukturen und Verantwortlichkeiten zusammenhängt. Diese «Wende zum Management» bei der Schutzgewährung, eine wichtige Feststellung dieser Studie, untergräbt die normativen Grundlagen des Schutzes.

Fünftens bewegt sich der Schutz heute an der Schnittstelle von Menschenrechten, rechtlich-normativen Überlegungen und politischen Interessen. Der Schutzgedanke sollte über nationalen und politischen Interessen stehen, wird jedoch zunehmend politisiert, was eine der beunruhigendsten Erkenntnisse dieser Studie ist. So wird die Universalität des Schutzes unterlaufen, und es wird immer schwieriger, die aus der aktuellen Dynamik der Vertreibung entstehenden Schutzprobleme zu lösen.

Die Studie diskutiert neue Wege und Vorgehensweisen beim Schutz Vertriebener anhand von fünf Themen.

Bezüglich *Definitionen und Grundsätzen* empfiehlt die Studie, dass: das Phänomen der «erzwungenen Migration» oder «Vertreibung» besser anerkannt wird; der bedürfnisbasierte und rechtebasierte Schutz und die «Vertreibungsverletzlichkeit» stärker in Betracht gezogen werden; Schutznormen über nationale und politische Interessen hinausgehen müssen; die zweigeteilten Schutzregimes für den globalen Norden und den globalen Süden zugunsten

eines dauerhaften Engagements für globale und unteilbare Schutznormen aufgegeben werden; eine Bestandsaufnahme der zunehmend fragmentierten Reaktionen auf die heutigen Schutzprobleme gemacht wird; und die Doktrin der Schutzverantwortung (R2P) wiederbelebt wird.

In *struktureller Hinsicht* betont die Studie, dass der Schutz der Menschen vor Vertreibung der beste Schutz ist und über langfristig angelegte Entwicklungsmassnahmen und die Respektierung der Menschenrechte erreicht werden kann. Sie verlangt nach einer kohärenten Politik, die die wechselseitige Verknüpfung von erzwungener und regulärer Migration anerkennt, einen Gesamtregierungsansatz verfolgt und das Thema der Flüchtlinge und der Vertriebenen wieder in den Entwurf der UNO-Entwicklungsagenda Post-2015 aufnimmt. Sie betont die Notwendigkeit von Strategien, welche der ordentlichen, gesteuerten, regulären Migration und Mobilität mehr Kanäle zur Verfügung stellen. Sie ruft auf zu grösseren Anstrengungen auf internationaler Ebene zugunsten der Übernahme und Umsetzung der *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998*. Sie plädiert für viel umfangreichere und wirksamere Resettlement-Programme im globalen Norden.

Hinsichtlich der *Verbesserung von Schutzstrategien und -praxis* befürwortet die Studie: vermehrte Unterstützung der Selbstschutzmechanismen; die Entwicklung eines besseren Schutzes bei lokaler und zirkulärer Migration; eine wichtigere Rolle von UNHCR und IOM bei der Entwicklung von Schutzräumen und -standards in Transitländern; die Konsolidierung von Schutzstrategien und -vorkehrungen für Vertriebene in urbanen Räumen; die Bedeutung von entwicklungsorientierten Schutzstrategien, die Mehrwert schaffen; schrittweise und flexible Massnahmen zur lokalen Integration als sinnvolles Schutzinstrument bei langandauernden Vertreibungssituationen; sofortiges verstärktes Vorgehen gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel; und die Verbesserung des Schutzes von Menschen vor Landgrabbing.

Hinsichtlich der *Schutzproblematik in Europa* ruft die Studie dazu auf, die Abschottungspolitik, die extraterritorialen Verfahren und das System der Grenzkontrollen grundsätzlich zu überdenken sowie die Politisierung und die «Wende zum Management» des Schutzes rückgängig zu machen, um wieder einen brauchbaren Schutzraum und ein Rundum-Schutzsystem in Europa einzurichten. Sie anerkennt die Bedeutung des Globalen Ansatzes für Migration und Mobilität (GAMM) als koordinierten und umfassenden Rahmen für die Politik. Sie befürwortet die Ausdehnung der temporären Schutzmassnahmen sowie des geschützten Zugangs und der humanitären Aufnahme. Sie betont, wie wichtig eine substanzielle Ausweitung der Möglichkeiten für eine Ansiedlung in Europa ist. Sie fordert eine Beschränkung der Inhaftierung und Abschiebung irregulärer Migrantinnen und Migranten. Sie setzt sich ein für den Austausch und die Standardisierung der Informationen über die Herkunftsländer und die Einsetzung von unabhängigen Inspektoren auf nationaler und EU-Ebene, welche die für Asyl, Einwanderung und Schutz zuständigen Stellen beurteilen und beraten. Und sie betont die Notwendigkeit von gemeinsamen Erklärungen und Kampagnen zur Bekämpfung von Vorurteilen gegenüber Migrantinnen und Migranten in den Medien, bei Regierungsstellen und in der Gesellschaft generell.

Bezüglich *Klimawandel und Umweltbelastungen* befürwortet die Studie die Anwendung der *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998* und des *Übereinkommens der Afrikanischen Union über Schutz und Hilfe für intern Vertriebene in Afrika von 2009*. Sie fordert die Landesregierungen auf, der Entwicklung von Schutzstrategien und -normen mehr Gewicht zu geben und sie systematisch in die Pläne und Massnahmen zum Umgang mit Klimawandel und Migration zu integrieren. Sie betont die Notwendigkeit einer besseren Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Ministerien und Organisationen und des Ausbaus der Kompetenzen im Bereich Menschenrechtsschutz und Umweltrecht. Sie setzt sich dafür ein, dass den internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen und den humanitären Akteuren eine wichtigere Rolle bei der Unterstützung der nationalen Regierungen zukommt. Sie befürwortet die Ausweitung des Status des temporären Schutzes für Menschen, die aufgrund von Klimawandel und Umweltkatastrophen vertrieben wurden. Sie geht davon aus, dass die Nansen-Initiative mit ihrem für 2015 vorgesehenen Bericht einen wichtigen Beitrag leisten wird, und empfiehlt eine Fortführung der Arbeiten.

2 Einleitung, Überblick und Thema der Studie

Schiffswracks an der Küste Siziliens. *Foto: Simone Prodolliet.*

2.1 Ziel und Zweck der Studie

Die vorliegende Studie entstand im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM.

Sie will – aus Sicht der Regierungen der Länder des Nordens – einen Überblick über die Schutzbedürfnisse der Vertriebenen sowie die aktuellen und künftigen Herausforderungen bei der Schutzgewährung geben und Empfehlungen zur Verbesserung des Schutzes vorschlagen.

Ihre Hauptziele sind:

- Skizzieren der Entwicklung von Schutzkonzept, Schutztypologien und -massnahmen
- Aufzeigen aktueller und künftiger Schutzbedürfnisse von Vertriebenen
- Überprüfen, ob die Schutzinstrumente und -strategien die ganze Breite der aktuellen und künftigen Bedürfnisse abdecken, und aufzeigen, wo heute die grössten Herausforderungen und Grenzen der Schutzgewährung liegen
- Analyse und Beurteilung der Möglichkeiten nationaler, internationaler und zwischenstaatlicher Initiativen und Reaktionen auf aktuelle und künftige Schutzbedürfnisse und Schutzaufgaben
- Formulieren von Empfehlungen an die Politik zur Überwindung bestehender Hindernisse und zur Bewältigung der sich abzeichnenden neuen Aufgaben bei der Schutzgewährung.

2.2 Die Schutzproblematik

Es ist Aufgabe der Staaten, ihre Bürgerinnen und Bürger vor gewaltsamen Konflikten, Menschenrechtsverletzungen, Verfolgung und anderen Bedrohungen von Leben und Existenz zu schützen. Sind Staaten jedoch nicht willens oder nicht

imstande, Schutz vor solchen Bedrohungen zu gewähren, dann werden Individuen, Haushalte und oft auch ganze Gemeinschaften vertrieben oder fühlen sich zur Flucht gezwungen, um an einem Ort Schutz zu suchen, wo sie diesen Risiken weniger ausgesetzt sind. Tatsächlich ist die durch humanitäre Krisen ausgelöste erzwungene Migration ein eindeutiges Anzeichen dafür, dass kein ausreichender Schutz vorhanden war. Und genauso wie die erzwungene Migration eine wichtige Folge von mangelndem Schutz der Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen ist, so ist sie umgekehrt oft selbst eine der Hauptursachen dafür, dass es in der Folge an Schutz fehlt.

Oberstes Ziel des Schutzes ist die Verhütung oder Beseitigung derjenigen Faktoren, welche zur erzwungenen Migration führen. Allerdings misslingt dies oft, und dann bleiben nur die humanitären Grundsätze und die Arbeit zahlreicher Hilfsorganisationen, Regierungen und anderer Akteure, die den Vertriebenen Schutz bieten und ihre Würde und Rechte gewährleisten. In dieser Studie werden die Schutzbedürfnisse vertriebener Bevölkerungsgruppen analysiert und heutige und künftige Probleme der Schutzgewährung untersucht. Sie liefert Empfehlungen, wie diesen Herausforderungen begegnet und wie der Schutz verbessert werden kann.

Anlass für die Studie sind das breite Interesse und die zunehmende Sorge angesichts der vielfältigen Aufgaben im Bereich des Schutzes in humanitären Krisen, die auf die humanitäre Gemeinschaft zukommen (vgl. z.B. EDA 2014). Auf globaler, regionaler und lokaler Ebene stehen die Staaten, internationalen Organisationen, Geldgeber und Hilfsorganisationen vor «vielfältigen Herausforderungen bei der Sicherstellung des Schutzes» (IASC 2013:§4). Zum Beispiel kritisierte das «Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka» (IRP) (UN 2012) des UNO-Generalsekretärs den fehlenden Schutz der verletzlichen Bevölkerungsgruppen in dieser Krise stark und stellte fest, dass «die im Bericht erwähnten Schwächen und Probleme des Systems nicht spezifisch sind und sich nicht auf Sri Lanka oder die Vereinten Nationen beschränken, sondern offenbar Ausdruck umfassenderer Schwierigkeiten bei *Schutzmassnahmen* der internationalen Gemeinschaft in Krisensituationen sind» (IASC 2013:§6) (Hervorhebung durch den Autor). Als Beispiele für ungenügende Schutzmassnahmen werden das Erdbeben von Haiti 2010 und weiter zurückliegende Ereignisse wie der Völkermord in Ruanda 1994 erwähnt. Zu ergänzen wäre diese Liste von Schutzversäumnissen mit dem berüchtigten Massaker von Srebrenica 1995 in Bosnien-Herzegowina, das im geschützten Raum eines so genannten «sicheren Hafens» stattfand.

«Wie hängen Schutz und Vertreibung zusammen?»

Das IRP zu Sri Lanka hat weitere Aktionen ausgelöst. Die «Rights up Front» Erklärung der UNO (UN 2014) erinnert daran, dass das Ziel der UNO, «die Einhaltung der Menschenrechte zu fördern», eines ihrer zentralen Anliegen in Situationen mit Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts ist. In den IASC-Grundsätzen wird die Verpflichtung und Aufgabe aller humanitären Akteure, «bei der humanitären Hilfe den Schutz ins Zentrum zu stellen», bekräftigt.[1] Am sechsten jährlichen High Commissioner's Dialogue von 2013 über Schutzprobleme wurden die speziellen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Suche nach Lösungen für intern Vertriebene (IDPs) beleuchtet (UNHCR 2013). Vielleicht am bezeichnendsten für die aktuelle Besorgnis ist das kürzlich vom IASC erteilte Mandat für eine «umfassende Überprüfung der zentralen Bedeutung des Schutzes bei humanitären Massnahmen».[2] Die Überprüfung, die den Schutz als integralen Bestandteil humanitärer Aktionen stärken soll, wird alle Aspekte des humanitären Schutzes abdecken, auch den der Vertriebenen.

Doch was ist mit Vertreibung gemeint? Und was heisst Schutz? Welche Formen von Schutz gibt es? Wie hängen Schutz und Vertreibung zusammen? Wie haben sich Schutzkonzept und -praxis in den letzten Jahrzehnten angesichts der steigenden Zahl von Vertriebenen entwickelt? Wer bietet Schutz? Wer muss geschützt

1 Siehe z.B. «The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises», A Joint Background paper by OCHCHR and UNHCR, IASC Principles, 8 May 2013. www.globalprotectioncluster.org

2 «Whole System Review of the Centrality of Protection in Humanitarian Action» www.reliefweb.int

werden? Müssen nur Flüchtlinge im Sinne des *Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951* sowie des *Protokolls von 1967* geschützt werden? Oder können auch Personengruppen, die aus anderen Gründen als Verfolgung ihr Zuhause verlassen mussten, Schutz in Anspruch nehmen? Solche und andere Fragen waren Anlass für diese Studie.

Der Grundsatz des Schutzes der Menschenrechte, der politischen, sozialen und bürgerlichen Rechte ist in den Regelungen, Normen und Standards der internationalen Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts verankert. Konkret wurde der Schutz der Vertriebenen 1951 im *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* («Genfer Flüchtlingskonvention von 1951») festgelegt. Damit wurde der Schutz der Flüchtlinge – einer klar definierten Untergruppe von Vertriebenen – im Völkerrecht verankert und gilt seither als Grundlage für die Rechtsetzung und Rechtsanwendung im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Vertreibung.

Allerdings unterscheiden sich Muster und Dynamik der Vertreibung von Menschen in der heutigen Welt stark von der Situation in den Jahren 1951 und 1967, als die Genfer Flüchtlingskonvention bzw. das Protokoll verabschiedet wurden. Die zunehmende Komplexität, Unvorhersehbarkeit und Willkür von Gewalt, Konflikten und Verfolgung sowie die ebenso komplexen und verschiedenartigen Mobilitätsmuster der Menschen, die durch solche Ereignisse vertrieben wurden, stellen die Wirksamkeit der gängigen Schutznormen und die Schutzpraxis in Frage. Viele Leute, die heute unterwegs sind, fallen nicht unter die Schutzkategorie der Genfer Flüchtlingskonvention. Andere Gruppen von «Entwurzelten» wie etwa die intern Vertriebenen übertreffen zahlenmässig die Flüchtlinge. Und sie sind genauso verletzlich und schutzbedürftig. Diese veränderten Verhältnisse, die im nächsten Kapitel näher untersucht werden, werfen konzeptuelle Fragen bezüglich des Geltungsbereichs und der Interpretation des Schutzes von Vertriebenen auf, aber auch operative Fragen zu Zweck, Bedeutung und Umsetzung des Schutzes angesichts der heutigen Formen von Konflikten, Gewalt und Verfolgung. Mit diesen Fragen befasst sich die vorliegende Studie.

Natürlich ist der Schutz keine Lösung für das Problem der Entwurzelung; doch er ist ein Grundpfeiler sowohl der internationalen humanitären Massnahmen für vertriebene Menschen als auch der Suche nach dauerhaften Lösungen für ihre Notlage. Die schwindenden Kapazitäten der «Schutzräume» und die Zunahme von «Schutzdefiziten»[3], welche von der Wissenschaft, von Interessengruppen und internationalen Organisationen immer wieder festgestellt werden, werfen grundlegende Fragen zur Wirksamkeit des Schutzes von Vertriebenen in der heutigen Zeit auf. Diese Bedenken bilden den Ausgangspunkt und den Kontext dieser Studie.

2.3 Der Fokus der Untersuchung

Der Schutz der Rechte von Menschen, die auf humanitäre Hilfe angewiesen sind, im Allgemeinen und der Schutz einer speziellen Personengruppe – der Vertriebenen – ist eigentlich ein riesiges Forschungsfeld. Daher ist es angezeigt, zunächst die Parameter und die Reichweite der vorliegenden Untersuchung darzulegen.

Erstens befasst sich die Studie vor dem Hintergrund des Schutzes zahlreicher Rechte aller Menschen logischerweise nur mit dem Schutz der Vertriebenen – einem ebenfalls problematischen Konzept, das im Kapitel 3 untersucht wird. Das heisst, wir betrachten Schutz als übergreifendes Konzept, das eine Vielzahl von Faktoren abdeckt, beschränken uns jedoch auf einen spezifischen Kontext. Gleichzeitig legt die Studie das Schwergewicht auf Schutz in einem internationalen Rahmen und befasst sich daher weniger mit der internen Vertreibung und intern Vertriebenen (IDPs).

Zweitens anerkennt die Untersuchung zwar die Bedeutung der internationalen Menschenrechtsabkommen und des humanitären Völkerrechts für die rechtliche und normative Einbettung von Schutzkonzept und -praxis, trotzdem handelt es sich bei der vorliegenden Studie nicht um eine eigentliche Rechtsstudie: Sie untersucht weder die Rechtsetzung, die Arbeit der nationalen oder internationalen Gerichte, die Beschwerdemöglichkeiten noch die Rechtsprechung zu bestimmten Arten von Rechtsverletzungen wie etwa sexuelle und geschlechtsspezifische Ge-

walt. Auf diesen rechtlichen Kontext und die vielen Fragen im Zusammenhang mit dem Rechtsverständnis und der Interpretation des Schutzes von Flüchtlingen gehen andere Publikationen näher ein (vgl. z.B.: Gammeltoft-Hansen 2011; Hammerstad 2014; Holzer 2012; Simeon 2013). Die vorliegende Untersuchung will vielmehr aufzeigen, dass Schutz – jenseits seines unmittelbaren rechtlichen Ursprungs, seines normativen Rahmens und seiner engen Verbindung mit Rechten – heute vor allem von zwischenstaatlichen und internationalen Organisationen und humanitären NGOs konzipiert und praktiziert wird. Die Studie reagiert auf diese neuen Entwicklungen, indem sie verschiedene Schutztypen, -ansätze und -instrumente erkundet und untersucht, inwiefern diese dem veränderten Umfeld von Vertriebenen, die Schutz benötigen, gerecht werden. Die Studie legt dar, dass die Einhaltung des normativen Rahmens des Schutzes zwar wichtig ist, aber nicht mehr ausreicht, um die Schutzprobleme bei erzwungener Migration in der heutigen Welt anzugehen.

Weiter handelt es sich bei der vorliegenden Studie weder um eine eingehende Untersuchung der operativen, technischen und programmatischen Aspekte des Schutzes von Vertriebenen, noch um die Überprüfung der Ressourcen, Kapazitäten und Ausgestaltung ihres Schutzes vor Ort. Daher geht es nicht um eine Bewertung des humanitären Systems, in dem die UN-Organe die Hauptrolle beim Schutz der Rechte von Vertriebenen spielen: der Ständige interinstitutionelle Ausschuss (Inter Agency Standing Committee IASC), das Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs OCHA), das Büro des UNO-Hochkommissars für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR) oder das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights OHCHR); und es geht auch nicht um einen umfassenden Überblick über das Vorgehen anderer Akteure wie IOM, IKRK und humanitäre NGOs, Koordinatoren der humanitären Hilfe, humanitäre Länderteams und integrierte Missionen. Indem operative und programmatische Aspekte weggelassen werden, liefert die Studie auch keine detaillierte Analyse der Anwendung europäischer Schutzinstrumente wie zum Beispiel des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, von Frontex und Dublin III.

Diese Studie ist also weder eine handlungsorientierte Überprüfung des Gesamtsystems (wie die vom Ständigen interinstitutionellen Ausschuss IASC in Auftrag gegebene) noch eine normengestützte Untersuchung des humanitären Völkerrechts im Zusammenhang mit Vertreibungen, sondern sie hat ein bescheideneres, aber innovatives Ziel.

Sie ist an der Schnittstelle von humanitärem Schutz und Vertreibung angesiedelt und will die Konzepte, Grundsätze, den materiellen Gehalt und die konstituierenden Elemente dieser beiden Phänomene miteinander verknüpfen, indem sie deren Zusammenspiel erkundet und analysiert. Gleichzeitig soll dadurch unser Verständnis von Schutz im Bereich der erzwungenen Migration erweitert werden. Zu diesem Zweck hinterfragen wir die Behauptung des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses IASC, «dass *Schutz* seine spezifische Ausprägung verliert, wenn er sich auf ein breites Spektrum von humanitären Tätigkeiten bezieht» (IASC 2013:§9). Dieses Argument mag für Bevölkerungsgruppen zutreffen, die von Menschenrechtsverletzungen bedroht sind; für Vertriebene jedoch besteht die Krux beim Schutz ihrer Rechte darin, dass die Mehrheit von ihnen von den bestehenden Schutzinstrumenten gar nicht erfasst wird oder dass ihr Schutz die Aufgaben und Möglichkeiten der Hilfeleistenden übersteigt. Es ist genau dieser Rückgriff auf enger gefasste rechtliche und normenbasierte Lehrmeinungen, den die Studie in Frage stellt. Sie legt nahe, dass ein solcher Ansatz ebenso sehr Teil des Problems wie der Lösung ist.

Indem sie über den rechtlichen und normativen Rahmen und über zeitgebundene Schutzkonzepte hinausgeht, will die Studie den

3 Die Begriffe «Schutzraum» und «Schutzdefizit» werden in der Literatur oft verwendet, um zwei zentrale Dimensionen der heutigen Schutzpolitik zu bezeichnen. Die Begriffe kamen im Zusammenhang mit der in den Kapiteln 3 und 4 analysierten Entwicklung der Situation der Vertriebenen auf (UNHCR 2011b). Der Begriff «Schutzraum» («protection space») ist sowohl im physischen wie im übertragenen Sinn gemeint und beschreibt die sich verändernden Örtlichkeiten, in denen man Vertriebene findet, zum Beispiel deren zunehmende Urbanisierung, wie auch die immer grössere Vielfalt an Vorgehensweisen und humanitären Akteuren, die den Vertriebenen Schutz bieten. Der Begriff «Schutzdefizite» («protection gaps») bezeichnet die Lücken im internationalen Schutzsystem und seiner Umsetzung. Hier geht es darum, dass bestehende Schutzinstrumente und -regeln bestimmten Situationen oder Bedürfnissen nicht gerecht werden, oder dass die Schutzkapazitäten wegen Nichtanwendung oder uneinheitlicher Anwendung der bestehenden Schutzstandards und -normen für Flüchtlinge beschränkt sind. (UNHCR 2006).

Einleitung, Überblick und Thema der Studie

Stellenwert und die Bedeutung dieser Phänomene in der heutigen Welt neu und genauer beleuchten. Mit der Neubestimmung unseres Verständnisses der beiden Konzepte von erzwungener Migration und Schutz und mit der Definition eines einheitlicheren Verständnisses dieser Konzepte will die Studie dazu beitragen, den Umgang der internationalen Gemeinschaft mit dem Problem des Schutzes von Vertriebenen zu verbessern.

Schliesslich betrachtet die Studie – ausgehend vom Mandat der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM – das Thema aus der Perspektive des Nordens, speziell Europas.

Die Untersuchung ist wie folgt aufgebaut.

Kapitel 3 legt den Kontext der Studie fest und definiert und analysiert die wichtigsten Konzepte und Begriffe – Vertreibung und Schutz.

Kapitel 4 untersucht die aktuellen und künftigen Schutzbedürfnisse vertriebener Menschen, prüft, ob die Schutzinstrumente und -massnahmen diesen Bedürfnissen gerecht werden, und beschreibt Art, Ausmass und Dynamik der dargestellten Herausforderungen.

Kapitel 5 analysiert und gewichtet die Möglichkeiten der nationalen, internationalen und zwischenstaatlichen Initiativen und Reaktionen auf die aktuellen und künftigen Schutzbedürfnisse und -aufgaben.

Kapitel 6 formuliert Empfehlungen und Wege zu einer Neuausrichtung des Schutzansatzes, die den heutigen Bedingungen und den sich abzeichnenden politischen Herausforderungen bei der Schutzgewährung Rechnung trägt.

3 Der Kontext: Vertreibung und Schutz

3.1 Internationale Migration

Die internationale Migration ist ein komplexes und weltweit zunehmendes Phänomen. Rund 232 Mio. Menschen – über drei Prozent der Weltbevölkerung – leben als Migrantinnen und Migranten ausserhalb ihres Herkunftslandes, es sind hauptsächlich *freiwillig* ausgewanderte Menschen auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten sowie anderen Lebenserfahrungen und -formen. Seit dem Jahr 2000 hat ihre Zahl um 57 Mio. zugenommen. Und während es im Jahr 1990 154 Mio. Migrantinnen und Migranten gab, hat sich ihre Zahl bis heute verdoppelt (UN-DESA 2013). Die internationale Migration – namentlich die Arbeitsmigration – ist ein wichtiger Motor der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowohl in den Herkunfts- wie in den Aufnahmeländern. Dass die Migrationsbewegungen so stark zugenommen haben, ist einerseits Folge, andererseits auch Triebkraft des wirtschaftlichen Globalisierungsprozesses der letzten Jahrzehnte.

Die zentrale Bedeutung des Themas Migration für die internationale Gemeinschaft zeigt sich in den hochrangigen UN-Dialogen über internationale Migration und Entwicklung von 2006 und 2013 und in der Aufnahme des Themas der internationalen Migration in den Entwurf der UN-Entwicklungsagenda Post-2015.

Neue Muster und Verläufe internationaler Migration zeichnen sich ab (vgl. z.B. Castles et al. 2013; Faist & Özveren 2004). Frühere Auswanderungsländer wie Italien oder Spanien sind jetzt Einwanderungsländer. Die sich ausbreitende globale Mobilität bringt eine neue Diaspora, transnationale Gemeinschaften und soziale Netzwerke hervor. Die Mehrheit der Migrantinnen und Migranten weltweit – etwa 70 Prozent – stammen aus dem Süden. Migration innerhalb des Südens nimmt zu, Brasilien z.B. ist ein wichtiges Zielland. Trotzdem sind postindus-

Zwei Männer, die von der italienischen Marine gerettet wurden. *Foto: UNHCR / Alfredo d'Amato.*

trielle Länder weiterhin die Hauptziele der internationalen Migration, sie ziehen 70 Prozent der Migrantinnen und Migranten weltweit an. Gebiete ohne Grenzen wie etwa die Europäische Union erleichtern die Mobilität innerhalb ihres Gebietes, verlassen sich jedoch auf eine immer strengere Einreisekontrolle für Menschen von ausserhalb der EU.

3.2 Erzwungene Migration

Im Gegensatz zur *freiwilligen* Migration bilden die Menschen, die ihre Häuser und Länder *unfreiwillig* verlassen, eine kleinere aber wichtige internationale Migrationsbewegung. Nach dem 1951 verabschiedeten *Abkommen über den Rechtsstatus der Flüchtlinge* («Genfer Flüchtlingskonvention») gelten Menschen als Flüchtlinge, wenn sie eine gut begründete Angst vor Verfolgung haben. Die Flüchtlingskonvention definiert fünf spezifische Verfolgungsgründe: Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe und politische Überzeugung. 1967 wurde der Konvention ein Protokoll beigefügt, das die zeitliche und geografische Begrenzung des Geltungsbereichs aufhob; damit wurde die Konvention weltweit anwendbar.[4] Heute sind 142 Staaten Vertragspartner sowohl der Konvention als auch des Protokolls und weitere fünf Staaten anerkennen entweder die Konvention oder das Protokoll.

In den Jahrzehnten nach Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention wurde der Begriff «Flüchtling» nicht nur für Menschen verwendet, die unter die Bestimmungen der Konvention fielen, also den rechtlichen und normativen Bedingungen des internationalen Rechts entsprachen. Er wurde mehr und mehr zu einer allgemeinen Beschreibung für ein breites Spektrum von unfreiwilligen Migrantinnen und Migranten, die durch Konflikte, Gewalt und andere Ursachen vertrieben worden sind, jedoch auf den ersten Blick nicht unter Verfolgung gemäss Genfer Flüchtlingskonvention leiden.

Heute sind unfreiwillige und irreguläre Migration ein für die internationale Gemeinschaft hoch problematisches Phänomen, nicht zuletzt weil sowohl die Zahl dieser Menschen, die Vielfalt der Migrationsgründe wie auch das Spektrum der Zielländer in den letzten zwei Jahrzehnten extrem zugenommen haben: eine Entwicklung, die wahrscheinlich in den nächsten Jahren anhalten wird.

Konflikte und Gewalt, Verfolgung, Kriegsherrenwirtschaft, bewaffnete nicht-staatliche Akteure, separatistische Bewegungen, Repression und extreme Menschenrechtsverletzungen sind leicht nachvollziehbare Gründe, die Menschen zum Verlassen ihrer Wohnstätten und ihrer Länder zwingen. Die ethnischen Säuberungen, die in den letzten Jahren zu Millionen von Vertriebenen z.B. in Bosnien oder Ruanda führten, sind ein extremer Ausdruck solcher Krisensituationen. Heute sind es fast immer innerstaatliche Konflikte, die die Menschen aus ihren angestammten Wohngebieten vertreiben. So sind es zunehmend bewaffnete nicht-staatliche Akteure, welche rücksichtslos und unterschiedslos Gewalt ausüben, die zu erzwungener Migration führt, etwa in Kolumbien, der DRK, Somalia, Mali, Irak und Syrien.

In all diesen Situationen können Konflikte und Vertreibungen plötzlich durch vielfältige, unvorhersehbare Faktoren ausgelöst werden und die Betroffenen in einen Zustand radikaler Unsicherheit und ernsthafter Existenzgefährdung stürzen.

Situationen, die zu allgemeiner Gewalt führen, welche Menschen zum Wegziehen zwingt, um anderswo Sicherheit oder eine geringere Gefährdung ihrer Existenz und weniger Risiken zu suchen, haben ihre Ursache oft in schlechter Regierungsführung, politischer Instabilität und Defiziten beim Schutz der Menschenrechte. Manchmal führt das Zusammenspiel dieser Faktoren eher zu langsam einsetzenden oder sporadischen Vertreibungen als zu den bekannteren humanitären Krisensituationen aufgrund von raschen Massenabwanderungen in Bürgerkriegen (IFRC 2012:19-25).

Notsituationen wie Wasser- und Nahrungsmittelknappheit, Dürren, Umweltprobleme, Hunger und Naturkatastrophen sowie Armut und ökonomische Entwicklungen, die eine Existenzsicherung verunmöglichen, sind immer häufiger Auslöser für Vertreibungen. Zwar werden die Menschen nicht explizit und mit Gewalt gezwungen, ihre Heimat zu verlassen, doch werden sie durch diese Bedingungen dazu genötigt:

Gefährdete Personen versuchen den lebens- und existenzbedrohlichen Situationen zu entfliehen. In diesem Jahrhundert wird der Klimawandel, der sich in einem langsamen Anstieg des Meeresspiegels, in Wüstenbildung und sich häufenden, plötzlich auftretenden extremen Wetterphänomenen äussert, je länger je mehr zu einem Hauptfaktor für Vertreibungen werden.

Meist steht eine Kombination dieser Faktoren am Anfang solcher Vertreibungen: Armut, schlechte Regierungsführung verstärken das Risiko. Die Unterdrückung der Menschenrechte verschärft Konflikte und sporadische oder dauerhafte Gewalt, welche dann zu erzwungener Migration führen. Einzelpersonen, Familien und Gemeinschaften sehen sich gezwungen zu gehen, weil es unter diesen Bedingungen schwierig, wenn nicht unmöglich ist, ihre Sicherheit und Existenz aufrechtzuerhalten.

Wir können jetzt bereits abschätzen, welche definitorischen und terminologischen Probleme sich hier stellen. Die beiden Extreme des freiwilligen Migranten und des Flüchtlings sind zwar ziemlich scharf umrissen, doch sie bezeichnen die zwei Pole eines Spektrums, innerhalb dessen die freiwillige Migration allmählich mit Migrationsformen verschmilzt, die je länger desto deutlicher als erzwungene Migration erkennbar werden.

Ob erzwungen oder nicht, ein unverkennbares und neuartiges Merkmal der zeitgenössischen Mobilitätsmuster besteht darin, dass immer mehr Migrantinnen und Migranten Länder durchqueren, um nach Europa, Nordamerika oder Australien/Neuseeland zu gelangen, anstatt in den Nachbarländern oder in der Region zu bleiben. Sie reisen meist ohne Dokumente und sind immer häufiger auf Schlepper angewiesen, weshalb sie noch verletzlicher und schutzbedürftiger sind.

Die IOM schlägt vor, diese unterschiedlichen, sich aber oft überschneidenden Muster und Verläufe auf dem Hintergrund einer «Migrationskrise» zu sehen: Der Begriff «beschreibt und analysiert die durch Krisen ausgelösten komplexen und oft riesigen Migrationsflüsse und die Mobilitätsmuster, die typischerweise mit grosser Verletzlichkeit der betroffenen Individuen und Gemeinschaften einhergehen und eine kurz- wie auch längerfristige Migrationssteuerung erfordern» (IOM 2012:2).[5]

Aus all diesen Gründen ist der Flüchtlingsbegriff sowohl problematisch, wenn er auf seine völkerrechtliche Bedeutung beschränkt wird, als auch unangemessen, da er die Komplexität und die Vielfalt der Motive unfreiwillig Migrierender neben der Verfolgung nicht erfasst (Marfleet 2006). Daher kommen andere Begriffe auf wie «gemischte Migrationsflüsse» (Bevölkerungsgruppen mit sich überschneidenden Migrationsursachen oder Gruppen mit unterschiedlichen Migrationsmotiven, die gemeinsam reisen), die «Verflechtung von Asyl und Migration» (Castles & van Hear 2005), «Krisenmigration» (Martin et al., 2014), «Überlebensmigration» (Betts 2013) und Menschen in «flüchtlingsähnlichen Situationen». Es sind Behelfsbegriffe für Gruppen von Menschen, die zwar nicht Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind, die aber oft ebenfalls unter den Folgen von Vertreibung, zerrissenen Gemeinschaften und zerstörten Existenzen leiden (Zetter 2007).

«Für Vertriebene gibt es weder eine einfache Definition noch eine offizielle Bezeichnung.»

Ihnen allen gemeinsam ist das Vorhandensein eines bestimmten Masses von Druck und Zwang. Diese grosse Kategorie von Menschen, die allgemein als «Vertriebene» bezeichnet werden, für die es aber weder eine einfache Definition noch eine offizielle Bezeichnung gibt, steht im Zentrum der vorliegenden Studie.

Die Zahlen über Vertreibungen sind unvollständig. Die von internationalen Organisationen erhobenen Daten weisen darauf hin, dass sich Vertreibungen hauptsächlich *innerhalb* der betroffenen Länder abspielen. So gab es Ende 2013 weltweit über 33,3 Mio. Menschen, die aufgrund von Konflikten und Gewalt intern vertrieben wurden (IDMC 2014). Dazu kommen schätzungsweise 32,4 Mio. Menschen, die im Jahr 2012 durch Naturkatastrophen mehrheitlich intern vertrieben wurden. Da die Flucht aufgrund von Katastrophen anders verläuft und diese Menschen im Vergleich zu Menschen, die durch

4 Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 beschränkte sich zeitlich auf Ereignisse (mit Flüchtlingen) vor 1951 und geografisch auf Flüchtlinge – gemäss dem Flüchtlingsbegriff der Konvention – in Europa.

5 IOM Migration Crisis Operational Framework, 101st Session 15 November 2012, MC/2355, page 2. www.iom.int

Konflikte und Gewalt vertrieben wurden, weniger Schutzbedürfnisse haben, steht diese Gruppe nicht im Zentrum des Interesses und wird in dieser Untersuchung nicht behandelt. Was die unfreiwillig Migrierten *ausserhalb* ihres Herkunftslandes betrifft, fielen gemäss den Zahlen von Mitte 2013 rund 11,7 Mio. unter das Mandat des UNHCR und erhielten den privilegierten Flüchtlingsstatus (UNHCR 2013a:6)[6], bezieht man den anhaltenden Exodus von Flüchtlingen aus Syrien mit ein, dann hat ihre Zahl seither auf über 13,5 Mio. zugenommen. Dazu kommen fast fünf Mio. vertriebene Palästinenserinnen und Palästinenser unter dem Schutzmandat des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA). Somit betrifft das Thema dieser Studie insgesamt fast 53 Mio. Vertriebene auf der ganzen Welt[7].

Allerdings sind dies nur die offiziellen Statistiken. Die effektiven Zahlen sind viel höher. Denn eine unbekannte Zahl, sicher aber Millionen von unfreiwillig Ausgewanderten – sowohl Binnen- wie auch transnationale Migrantinnen und Migranten – werden von den Regierungen und den internationalen Organisationen nicht erfasst. Die Daten über intern Vertriebene sind willkürlich, und eine grosse Zahl von internationalen Migrantinnen und Migranten reist auf «irregulären» Wegen ein und bleibt meist papierlos (auch «illegale» Migranten genannt). Viele Vertriebene lassen sich nur ungern registrieren, aus Angst festgenommen und zurückgeschafft zu werden. Andere, die auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen Möglichkeiten eingewandert sind, haben keinen Aufenthaltsstatus, ganz einfach weil sie die nötigen Einreisedokumente nicht bekommen, da die grenzüberschreitende Migration immer strenger reguliert wird. Wieder andere nicht-dokumentierte Migrantinnen und Migranten fallen in die Kategorie der gemischten Migration, für die es keine klaren Einwanderungsbestimmungen und Schutzrechte gibt.

«Die Zunahme der nicht-dokumentierten Migration ist eine der Ursachen der Schutzproblematik.»

Unabhängig davon, ob sie nun Vertriebene sind oder nicht, können diese nicht-dokumentierten Migrantinnen und Migranten per definitionem nicht korrekt gezählt werden, und daher ist keine globale Schätzung über sie verfügbar. In den USA schätzte man die Zahl der nicht registrierten Einwanderinnen und Einwanderer 2012 auf 11,4 Mio. (DHS 2012), während die Schätzungen für die EU27 2008 zwischen 1,9 und 3,8 Mio. lagen (Triandafyllidou 2009) und man 2009 im UK von vermutlich 618 000 nicht-dokumentierten Immigrantinnen und Immigranten ausging (Gordon et al., 2009). In der Schweiz vermutet man zwischen 80 000 und 100 000 Papierlose.[8] Aufgrund von Einzelberichten nimmt man an, dass jährlich 400 000 Personen aus Zentral- und Lateinamerika unerkannt über Mexiko in die USA einwandern (Frank-Vitale 2013). Die Internationale Organisation für Migration schätzt, dass 2011 zwischen einer und eineinhalb Millionen Menschen aus Zimbabwe nach Südafrika flohen, um politischer Unterdrückung und wirtschaftlichem Zusammenbruch zu entgehen (IRIN 2011). Bis zu 500 000 Menschen versuchen über die nordafrikanische Mittelmeerküste nach Europa einzureisen.

Der Fehlerbereich bei diesen Schätzungen ist riesig, trotzdem geben sie einen Anhaltspunkt, wie bedeutend die nicht-dokumentierte Migration ist. Frontex, die Grenzschutz-Agentur der EU, registrierte 2013 107 000 entdeckte irreguläre Einreisen nach Europa, doch weitere Tausende werden nicht entdeckt und nicht erfasst. Wie wir sehen werden, ist die Zunahme der nicht-dokumentierten Migration, welche oft Ausdruck der oben erwähnten gemischten Motive von Zwang und Hoffnung ist, eine der Ursachen der Schutzproblematik.

3.3 Die Steuerung der erzwungenen Migration

Wegen der neuen und komplizierten Dynamik dieser Wanderungsbewegungen sind die internationale Migration im Allgemeinen und die erzwungene Migration im Besonderen Themen von grosser politischer Dringlichkeit für die Regierungen, da sie inzwischen fast alle Länder der Erde betreffen, sei es als Ursprungs-, Transit- oder Zielland der Migration. Symptomatisch für die Priorität, die der transnationalen Migration – in ihren positiven wie auch ihren negativen

Auswirkungen – innerhalb der internationalen Gemeinschaft zukommt, sind die zwei hochrangigen UN-Dialoge zu Migration und Entwicklung von 2006 und 2013 (UN 2006, 2013) sowie der Einbezug des Themas Migration in die Millenniumsentwicklungsziele Post-2015. Ebenso bezeichnend ist das Engagement der Europäischen Union im Bereich Migration. Wie breitgefächert das Thema der Migration im Allgemeinen und der erzwungenen Migration im Besonderen ist, zeigt sich hier im übergeordneten Rahmen der Migrationsaussenpolitik, im Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) (EU 2011), im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) und in der Verabschiedung der Dublin III Verordnung 2013[9] (EU 2013), die den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Abklärung des internationalen Schutzanspruchs von Asylsuchenden zuweist.

Im neuen Zeitalter der globalen Migration hat die internationale Mobilität der Bevölkerung ein Ausmass erreicht, das die Staaten mit ihren souveränen Regierungen und ihren Bürgerrechtsregelungen – zumindest in postindustriellen Gesellschaften wie Europa – zunehmend herausfordert. Sie versuchen diese Bewegungen so in den Griff zu bekommen und zu steuern, wie es der restriktiver werdende politische Einwanderungsdiskurs vorsieht, der Einwanderung oft als Bedrohung der souveränen Interessen, der Gemeinschaft und der nationalen Identität versteht (Zetter et al. 2006; Bloch et al. 2014:15-31). Aus diesem Grund steht die Steuerung der internationalen Migration und die Einwanderungspolitik weit oben auf der Agenda der Staaten des globalen Nordens (vgl. z.B. Betts 2011; Blitz 2014; Geiger & Pécoud 2012; Koslowski 2011; Gammeltoft-Hansen 2011). Unter dem grössten Druck stehen die Regierungen der postindustriellen Länder, welche zu den attraktivsten Zielländern für immer mehr irreguläre Migrantinnen und Migranten und Vertriebene zählen.

Die Steuerung der grenzüberschreitenden freiwilligen Wanderungsbewegungen erfolgt: durch ein Regelwerk internationaler Abkommen, Normen und Standards zum Schutz der Rechte der wandernden Bevölkerung; durch die nationale Einwanderungspolitik, die die Einreise transnationaler Migrantinnen und Migranten steuert; und durch die Unterstützung der Internationalen Organisation für Migration (IOM), die sowohl die internationale Zusammenarbeit in Migrationsfragen fördert, als auch für einen menschenwürdigen Umgang mit den Migranten sorgt. Dank dieser Instrumente können sich freiwillige Migrantinnen und Migranten mit den nötigen Papieren meist auf geregelte Art, in Würde und mit dem nötigen Mass an persönlicher Sicherheit und Rechtsschutz zwischen den Ländern bewegen.

Für Vertriebene hingegen und für deren Transit- und Zielländer gibt es kein so kohärentes System zum Umgang mit und zum Schutz dieser Gruppe von Menschen. Eine spezielle Kategorie von Vertriebenen, die ihr Herkunftsland verlassen haben, wird als Flüchtlinge im Sinne des *Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951* und des *Protokolls von 1967* anerkannt. Wie wir jedoch gesehen haben, trifft die Flüchtlingsdefinition von Artikel 1A (2) der Konvention – eine Person mit «begründeter Furcht vor Verfolgung» – je länger desto weniger auf die komplexen, vielschichtigen Hintergründe der Vertreibung zu, die typisch sind für die heutige gemischte Migration. Die oben dargestellte Vielfalt an Faktoren, die eine Person zum Verlassen ihres Landes antreibt, macht es immer schwieriger, die Ursachen von erzwungener Migration, den Grad des «Drucks» zum Weggehen oder das Ausmass zu erkennen, in dem die Menschen tatsächlich «verfolgt» wurden und aus ihrem Land fliehen mussten. Die Unterscheidung zwischen «freiwilliger» und «erzwungener» Migration und die Bezeichnungen, die wir für diese Menschen auf Wanderschaft verwenden, sind heute viel weniger klar als früher (Zetter 2007). Das hat zur Folge, dass sich nur ein geringer Anteil der Migrantinnen und Migranten, die ihr Land aus irgendeinem Grund verlassen mussten, auf den «Flüchtlings»status berufen kann: Die Mehrheit befindet sich ausserhalb

6 Eine weitere Million sind sogenannte dem «UNHCR anvertraute Personen» (z.B. Asylsuchende und Rückkehrer), ohne vollen Flüchtlingsschutz.

7 In dieser Zahl nicht enthalten sind die rund 15 Mio. Menschen, die weltweit jedes Jahr im Rahmen von Entwicklungsprojekten umgesiedelt werden (Cernea & Mathur 2008). Obwohl sie in gewissem Sinn ebenfalls als Vertriebene gelten können, werden sie in dieser Untersuchung nicht thematisiert.

8 Angaben aus einem Interview mit Vertretern der Schweizer Behörden, Februar 2014.

9 Nachfolgeregelung für die Dublin II Verordnung von 2003 und das Dublin-Abkommen von 1990.

Der Kontext: Vertreibung und Schutz

der anerkannten Rechtsnorm, welche Aufnahme und Schutz der Flüchtlinge regelt.

Für Staaten, Regierungen, internationale und humanitäre Organisationen, die mit diesen hauptsächlich von Süden nach Norden verlaufenden Bevölkerungsbewegungen konfrontiert sind, ist diese Art der internationalen Migration so problematisch und der Schutz so schwierig, weil hier vielfältige Ursachen für Vertreibungen *und* die Tatsache, dass die Wanderungsbewegungen meist irregulär erfolgen (d.h. die Leute über keine Papiere verfügen), zusammentreffen. Das hat teilweise damit zu tun, dass Ausmass, Muster und Verläufe dieser Bewegungen schwer einschätzbar sind und man deswegen in den Zielländern negative soziale und wirtschaftliche Folgen befürchtet, die komplex und schwierig zu handhaben sind. Es hängt teilweise auch damit zusammen, dass der ungeregelte Zustrom von nicht-dokumentierten Migrantinnen und Migranten, aus welchen Gründen auch immer diese ihr Ursprungsland verlassen mussten, von den Regierungen als Bedrohung der hoheitlichen Kontrolle ihrer Landesgrenzen, des Zugangs zu ihrem Territorium und ihrer etablierten Konzepte der Staatszugehörigkeit und Staatsbürgerschaft empfunden wird. Schliesslich gibt es die Befürchtung, dass die ungeregelte Einwanderung ein Einfallstor für Terrorismus und Sicherheitsbedrohungen sein könnte (Lavenex 2001; Zetter 2014). Aus diesen Gründen versuchen viele Zielländer und supranationale regionale Verbünde wie die Europäische Union mit immer restriktiveren Regelungen einerseits die Einwanderung zu verhindern, etwa mit verstärkten Grenzkontrollen und extraterritorialer Bearbeitung von Einwanderungsgesuchen, und andererseits die Rechte derjenigen, die auf irregulären Wegen ins Land gelangt sind, empfindlich einzuschränken. Diese Instrumente und Massnahmen machen es noch schwieriger, auf sinnvolle Art wirksamen Schutz zu gewähren, wie wir im Kapitel 5 sehen werden.

«Millionen von Menschen migrieren ohne offizielle Papiere.»

Ungeachtet der Gründe, weshalb sie ihr Herkunftsland verlassen haben, sind die Migrantinnen und Migranten auf dem Weg zu ihrem Ziel – das wie erwähnt nicht unbedingt ein Nachbarland ist, auch wenn sie dort als Flüchtlinge anerkannt werden – oft mit immer schwierigeren und gefährlicheren Situationen konfrontiert sind. Wegen der Umstände, die sie zum Verlassen ihres Landes zwingen, migrieren Millionen von Menschen ohne Bewilligung und ohne offizielle Dokumente, weder von ihrem Herkunftsland noch, was problematischer ist, vom Land, in das sie einreisen möchten.[10] Dementsprechend unternehmen sie oft gefährliche und lebensbedrohliche Reisen. Die zunehmende Zahl von ertrunkenen Migrantinnen und Migranten im Mittelmeer[11] ist Ausdruck dieser Situation.[12] Unabhängig von ihren Fluchtgründen und ihres Einwanderungsstatus laufen sie Gefahr, unterwegs oder im Zielland Opfer gravierender Verletzung ihrer humanitären und Menschenrechte, von Ausbeutung aller Art in Form von Menschenhandel und Menschenschmuggel sowie von Festnahme und Freiheitsentzug zu werden. Daher sind sie dringend auf Schutz angewiesen.

Kurz: Die gleichermassen dringlichen Anliegen der souveränen Regierungsgewalt und des Schutzes sowie die zunehmende Spannung zwischen diesen beiden Prinzipien sind der Hauptgrund, weshalb die Rechte der Vertriebenen garantiert werden müssen. In postindustriellen Ländern bemühen sich die Regierungen, die Einwanderung von meist nicht-dokumentierten Vertriebenen, die nicht unter die anerkannte Rechtskategorie der Flüchtlinge fallen, zu regulieren und einzuschränken. Die Migrantinnen und Migranten ihrerseits, die oft oder gar mehrheitlich nicht «Konventionsflüchtlinge» sind, haben dringende Schutzbedürfnisse, die beachtet werden müssen. Da sie nicht auf legalem Weg einreisen oder ein Asylgesuch stellen können, sind sie gezwungen, auf oft lebensgefährliche und illegale Wege zur Einreise zurückzugreifen, was die Notwendigkeit ihres Schutzes verstärkt. Wie wir noch sehen werden, haben die Steuerung der Migration und die Verstärkung der Grenzkontrollen zu einem Klima der Einschränkungen und Anfechtungen geführt, das sich negativ auf den Schutz gewisser Vertriebener auswirkt. Diese Spannungen liegen der Schutzproblematik zugrunde.

3.4 Die Schutzarchitektur

Was heisst Schutz? Eine breit anerkannte Definition liefert das Internationale Komitee vom Roten Kreuz:

> «Alle Aktivitäten mit dem Ziel, die *Rechte des Einzelnen gemäss Wortlaut und Geist der entsprechenden Gesetze, d.h. der Menschenrechte, des internationalen humanitären Rechts und des Asylrechts, vollumfänglich zu respektieren.*» (ICRC 2013)

In diesem Sinn hat Schutz eine doppelte Bedeutung – er umfasst die Grundrechte einer Person und die Verpflichtung der Hilfeleistenden, diese Rechte zu respektieren (ICRC 2012:9-10).

Staaten sind ganz besonders für die Einhaltung und Förderung der grundlegenden Menschenrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger verantwortlich und müssen dafür sorgen, dass deren Rechte nicht verletzt werden. Diese Rechte sind in den internationalen Menschenrechtsabkommen und im humanitären Völkerrecht sowie in zahlreichen internationalen Abkommen, Verträgen, Normen und Standards festgehalten.[13]

Der Schutz der Menschenrechte gilt nicht nur für die eigenen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Auch internationale Migrantinnen und Migranten haben Rechte, und deren Schutz ist umso nötiger, als die Migration oft zu prekären Situationen führen und die Menschen verwundbar und anfällig für Diskriminierung machen kann: Mit dem Zusammenspiel von Migration und Menschenrechten beschäftigt sich insbesondere das *Büro des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte* (OHCHR 2013). Entsprechend gibt es einige Menschenrechtsinstrumente speziell für Migrierende und Vertriebene – z.B. Flüchtlinge und Opfer von Menschenhandel.[14] Unsere besondere Aufmerksamkeit gilt dem Schutz der Rechte in Konflikt-, Gewalt- und Verfolgungssituationen. Bestehende Lücken beim Schutz dieser Rechte können für humanitäre Krisen mitverantwortlich sein und zu erzwungener Migration führen. Doch am stärksten bedroht sind diese Rechte durch tatsächliche Konflikte, Gewalt und Katastrophen; Existenzen sind bedroht, die Sicherheitslage verschlechtert sich, der Zugang zu Dienstleistungen fehlt, vielleicht gibt es Ausbeutung und Menschenrechtsverletzungen, und die Menschen werden gezwungen, ihre Wohnorte zu verlassen. Schutz ist daher integraler Bestandteil der humanitären Massnahmen, sowohl um Vertreibungen zu verhindern, als auch um sich den Problemen der Menschen anzunehmen, die zu Vertriebenen werden.

Wenn Staaten nicht willens oder nicht in der Lage sind, Schutz vor solchen Situationen zu bieten (wie etwa Afghanistan, Irak oder Syrien), oder wenn nicht-staatliche Akteure sich über die Pflicht zum Schutz der Zivilbevölkerung hinwegsetzen (wie in DRC, in der Zentralafrikanischen Republik oder in Somalia), werden Menschen zum Verlassen ihrer Wohnstätten und oft ihres Landes gezwungen oder fühlen sich dazu gezwungen. In diesen Situationen haben alle Vertriebenen, sowohl die intern wie auch die transnational Vertriebenen, Anspruch auf Schutz ihrer grundlegenden Menschenrechte. Tatsächlich verstärken solche Situationen ihre Verwundbarkeit massiv und erhöhen dadurch ihre Schutzbedürftigkeit. Dies ist der Grundgedanke dieser Studie. Doch was bedeutet für die Vertriebenen der Schutz aufgrund des internationalen Rechts, seiner Normen und Standards

> **«Alle Vertriebenen haben Anspruch auf Schutz ihrer grundlegenden Menschenrechte.»**

10 Einzelne im Rahmen der Feldarbeit durchgeführte Interviews lassen vermuten, dass in Italien täglich bis zu 700 Migrantinnen und Migranten ohne Papiere ankommen. Die Zahl der nicht-dokumentierten Migrantinnen und Migranten der ersten drei Monate des Jahres 2014 überstieg bereits jene des ganzen Jahres 2013.

11 Es wird geschätzt, dass in den letzten 20 Jahren zwischen 20 000–25 000 Menschen ertrunken sind (Human Rights Watch 2014).

12 Aufgrund von Einzelinterviews im Rahmen der Feldarbeit für diese Studie vom Frühling 2014 kann vermutet werden, dass die grosse Mehrheit der papierlosen Migrantinnen und Migranten heute mit Hilfe von Schleppern nach Italien gelangen.

13 Diese Rechte – einschliesslich der sozialen, politischen, wirtschaftlichen und körperbezogenen Rechte – werden von den Mitgliedstaaten der entsprechenden Schutzabkommen allen Menschen gleichermassen geschuldet. Zu den wichtigsten Instrumenten in diesem Zusammenhang gehören die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 sowie das Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989, das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 und das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1991.

14 Zum Beispiel die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität von 2000 zusammen mit dem Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels von 2003 und der Konvention des Europarates über Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels von 2005.

Der Kontext: Vertreibung und Schutz

und der weiteren Instrumente, Massnahmen und Vorgehensweisen? Wer gewährt Schutz?

In dieser Studie gehen wir von einem weiten, eher konzeptuell gestaltenden als instrumentell handlungsorientierten Verständnis von Schutz aus. Der Schutzbegriff entstammt den Menschenrechten und basiert auf deren Gesetzen, Konzepten, Normen, Standards und Grundsätzen. Doch über diesen rechtlichen und normativen Rahmen hinaus hat Schutz auch eine gestaltende Bedeutung: nämlich das Sorgen für Sicherheit und die Verminderung der Verletzlichkeit von Menschen, die ihre Heimat verlassen mussten, weil ihr Leben und ihre Existenz bedroht waren (vgl. z.B. Giossi-Caverzasio 2001). Die konzeptuellen und die konstitutiven Elemente des Schutzbegriffs verbinden sich im operativen Rahmen der Massnahmen, Programme und Vorgehensweisen von Regierungen, zwischenstaatlichen, humanitären und Entwicklungsorganisationen. Im Folgenden wird die Abstützung des Schutzbegriffs im internationalen Recht diskutiert, in den weiteren Kapiteln werden dann seine konstitutiven Elemente behandelt.

Ein naheliegender Ausgangspunkt für die Analyse des Schutzes von Vertriebenen aus rechtlicher Sicht ist der berühmte erste Absatz des *Übereinkommens über die Rechtsstellung von Flüchtlingen von 1951* («Genfer Flüchtlingskonvention»). Danach gilt als Flüchtling

> «jede Person, die sich (…) aus begründeter Furcht vor Verfolgung (…) ausserhalb ihres Heimatlandes befindet und dessen *Schutz* nicht beanspruchen kann oder (…) nicht beanspruchen will»[15] (Hervorhebung durch den Autor).

Mit dieser Definition wurde der Grundsatz des Flüchtlingsschutzes im Völkerrecht verankert. Ihr Schutz, insbesondere der Schutz vor *Refoulement* (Ausweisung und Rückschiebung)[16] war der Grundstein für die internationalen Verpflichtungen gegenüber Verfolgten und für die Wahrung ihrer Grundrechte. Mit anderen Worten: Eine bestimmte Form von Vertreibung – der Flüchtling – und eine spezifische Konzeption der Schutzbedürfnisse dieses Flüchtlings wurden untrennbar miteinander verbunden. Als verantwortliche Organisation für die Überwachung der Flüchtlingskonvention wie auch für den Schutz der Flüchtlinge, die unter ihren Geltungsbereich fallen, wurde das UNHCR geschaffen.[17] In Erfüllung seines Auftrags erarbeitet das UNHCR zuhanden von Regierungen, Anwältinnen, Rechtshilfeorganisationen und Hilfswerken, die mit Flüchtlingen oder IDPs arbeiten, Anleitungen für die rechtliche und praktische Umsetzung des Schutzes.[18]

Auch regionale Instrumente stützen sich auf die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. So erweitert etwa die *Konvention der Organisation der Afrikanischen Union (OAU, heute AU) über bestimmte Aspekte von Flüchtlingsproblemen in Afrika* von 1969 die Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention auf Menschen, die vor Ereignissen flüchten, welche die «öffentliche Ordnung ernsthaft gefährden». Damit wird der Schutzbereich ausgeweitet. Ähnlich dehnte die *Flüchtlingserklärung von Cartagena 1984,* die jedoch im Gegensatz zur OAU-Konvention keine bindende Vereinbarung ist, den Geltungsbereich auf Latein- und Zentralamerika aus.

Bevölkerungsbewegungen und Vertreibungen finden heute unter ganz anderen Bedingungen statt als damals, als die Flüchtlingskonvention 1951 und später das Protokoll von 1967[19], aber auch als die regionalen Dokumente verabschiedet wurden. Diese veränderten Bedingungen werfen Fragen bezüglich Zielsetzung, Umfang und Anwendung des Schutzes auf. Wir befassen uns hier vor allem mit drei eng zusammenhängenden Bedingungen:

Erstens wird im Völkerrecht Schutz paradoxerweise nicht definiert, obwohl es dem Schutzprinzip grosse Bedeutung beimisst und sich an vielen Stellen darauf bezieht: Das ist einerseits ein Problem, andererseits aber auch eine Chance für die Art des Schutzes, der in verschiedenen Situationen von Vertreibung gewährt werden kann.

Zweitens stellt die aktuelle Dynamik der Vertreibungen Schutzkonzept und Schutzpraxis vor zahlreiche Herausforderungen. Wie erwähnt haben wir es heute mit komplexen und sehr unterschiedlichen Mustern von Wanderungen zu tun, innerhalb und über die Landesgrenzen hinweg, Ab- und Rückwanderungen, wie die Beispiele von Somalia und Syrien zeigen. Die Zahl der Menschen, die von internationaler Vertreibung betroffen sind, also eine Landesgrenze

überschritten haben, übertrifft die Zahl der Flüchtlinge bei weitem. Vertreibungen sind oft unvorhersehbar, wie die plötzliche Welle arabischer Aufstände von 2010 belegt. Zudem gehen die Auslöser für Vertreibungen heute weit über die klassischen Verfolgungssituationen hinaus und umfassen willkürliche Gewalt und Konflikte wie in der Demokratischen Republik Kongo, Naturkatastrophen und Klimawandel sowie Menschenhandel und Menschenschmuggel[20]. Das bedeutet, dass viele entwurzelte und verletzliche Bevölkerungsgruppen jenseits der Kategorien «Flüchtling» und «Verfolgung» auf Schutz angewiesen sind.

Drittens ergeben sich aus der zunehmenden Vielfalt an Vertreibungsgründen und -situationen immer mehr «Schutzdefizite». Es gibt nämlich verschiedene Gruppen von Vertriebenen, die mehr oder weniger stark zur Auswanderung gezwungen wurden, die jedoch nicht unter die im Völkerrecht vorgesehenen Kategorien mit anerkanntem Status fallen und für die es keine oder nur sehr begrenzte internationale Schutzinstrumente gibt.

Bis zu einem gewissen Grad haben sich Konzept, völkerrechtliche Massnahmen, Typologien und Praxis des Schutzes weiterentwickelt, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Das Hauptargument dieser Studie, *dass die Schutznormen und -instrumente nicht genügend angepasst wurden, um mit der veränderten Dynamik der Vertreibung Schritt zu halten,* behält jedoch seine Gültigkeit.

In den letzten Jahren haben immer mehr Staaten unterschiedliche Arten von *subsidiärem Schutz* festgeschrieben. Dieser kann verschiedene Formen annehmen, wobei die Terminologie und die exakte Interpretation des betreffenden Status in jedem Land anders ausfallen – «komplementärer Schutz», «humanitärer Schutz», «temporärer Schutz» oder «Asyl» (Mandal 2005).

Der von einigen EU-Staaten, Kanada, der USA, Neuseeland und Australien eingeführte *komplementäre Schutz* beispielsweise ist ein Schutz für Menschen, deren Antrag auf Anerkennung als Flüchtling gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention abgelehnt wurde, die jedoch nicht in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt werden können, weil ihre Rechte dort bedroht sind. Solche Bedrohungen sind etwa schwere Misshandlungen durch Folter, grausame, unmenschliche und entwürdigende Behandlung oder Bestrafung oder das Fehlen von angemessenen medizinischen Behandlungsmöglichkeiten für bestimmte Krankheiten.

Wie der «komplementäre Schutz» wurde auch der *temporäre Schutzstatus* in den letzten Jahrzehnten ausgeweitet. Eingeführt wurde er von den USA für Menschen aus Honduras und Nicaragua nach dem Hurrikan Mitch von 1998, jedoch nur für diejenigen, die ihr Land bereits verlassen hatten, und nicht für die vom Hurrikan innerhalb ihres Landes Vertriebenen. Die Schweiz gewährte Tausenden von Menschen aus dem Kosovo im Jahr 2000 vorübergehenden Schutz: Damit wurde ein ziemlich erfolgreiches befristetes Schutzprogramm möglich, das kaum hätte durchgeführt werden können, wenn dafür der volle Flüchtlingsstatus erforderlich gewesen wäre. Finnland (2004) und Schweden (2005) haben die normativen Möglichkeiten des temporären Schutzstatus in ihren Einwanderungsgesetzen erweitert, indem sie diesen Schutz Einzelpersonen gewähren, die wegen Umweltkatastrophen nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können.

«Es gibt viel mehr Binnenvertriebene als Flüchtlinge.»

Umstrittener war, dass verschiedene europäische Staaten in den 1990er-Jahren Hunderttausenden vor dem Bürgerkrieg fliehenden Bosnierinnen und Bosniern vorübergehend Schutz gewährten. Das war, nachdem dort die humanitären Einsätze, welche den «präventiven Schutz» – wie ihn das UNHCR nannte – hätten garantieren sollen, gescheitert waren. Das Ergebnis war zunächst durchaus positiv, doch

15 Artikel 1A(2) des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) geändert durch das Protokoll von 1967

16 Nach Artikel 33 der Flüchtlingskonvention

17 Das UNHCR-Statut wurde von der Vollversammlung der Vereinten Nationen mit der Resolution 428 (V) am 14. Dezember 1950 verabschiedet.

18 Siehe z.B. UNHCR *Protection Manual,* abrufbar unter http://www.refworld.org/protectionmanual.html.

19 Vgl. Fussnote 4.

20 Vgl. z.B. Kapitel 1 des *World Disasters Report 2012, Focus on forced migration and displacement,* Genf: IFRC, www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report/

Der Kontext: Vertreibung und Schutz

längerfristig hatten die Flüchtlinge eine schwächere Stellung als anerkannte Flüchtlinge gemäss Flüchtlingskonvention, und sie wurden unnötig rasch wieder zurückgeschickt (Hammerstad 2014:206).

Verschiedene Formen des *subsidiären Schutzes* können helfen, gewisse Schutzdefizite von grossen Personengruppen, deren Schutz nicht durch andere Normen geregelt ist, zu beseitigen. Die Regierungen sind dabei jedoch im Zwiespalt. Auf der einen Seite kommen sie dank des subsidiären Schutzes darum herum, den vollen Schutz nach Genfer Flüchtlingskonvention – unbestritten die privilegierteste Form des Schutzes – mit all seinen Verpflichtungen gewähren zu müssen. Auf der anderen Seite wollen sie nach Möglichkeit keine Präzedenzfälle schaffen und keine weiteren Zugangsmöglichkeiten und Schutzkategorien eröffnen, auf die sich (papierlose) Migrantinnen und Migranten berufen könnten. Ein beliebtes, jedoch nicht belegtes, politisches Argument im globalen Norden lautet, dass dadurch immer mehr Migrantinnen und Migranten angezogen würden, vor allem solche, deren Schutzansprüche weitgehend an der Schnittstelle von Migration und Asyl liegen. Für die Flüchtlinge hat der geringere Schutz zur Folge, dass sie über Jahre in der Schwebe bleiben und gefährdet sind – ohne Möglichkeiten, erwerbstätig zu sein, die Familien zusammenzuführen und oder längerfristige Zukunftspläne entwickeln zu können.

«Die Studie geht von einem weitgefassten Schutzverständnis aus.»

Wie wir festgestellt haben, bleibt die Mehrheit der Vertriebenen in ihrem Herkunftsland. Zwar befasst sich diese Untersuchung hauptsächlich mit den Schutzbedürfnissen der Vertriebenen *ausserhalb* ihres Herkunftslandes, doch gibt es eine wichtige Verbindung: Die Unfähigkeit oder Unwilligkeit von Staaten, ihre Bürgerinnen und Bürger zu schützen, kann dazu führen, dass verschiedene Gruppen von Migranten über die Landesgrenzen und damit in den Bereich des internationalen Schutzes getrieben werden. Diese Behauptung wird durch die Entwicklungen in Somalia, Irak und neuerdings in Syrien klar belegt. Wie wir in den Empfehlungen in Kapitel 6 sehen werden, trägt der Ausbau der Schutzmöglichkeiten und die Entwicklung von Strategien, um Auslöser und Auswirkungen der *Binnen*vertreibung in den Griff zu bekommen, entscheidend dazu bei, den Druck auf das internationale Schutzsystem zu reduzieren und die Menschen, die aus ihren Ländern geflohen sind, zur Rückkehr zu motivieren.

Für die heute als intern Vertriebene (IDPs) bezeichneten Personen gibt es im internationalen Recht keinen Schutz, denn die Staaten selbst müssen diesen Schutz gewähren. IDPs können weder Flüchtlingsstatus noch subsidiäre Formen des Schutzes beanspruchen. Die Anerkennung dieses «Schutzdefizits» machte den Weg frei für die Verabschiedung der *Leitlinien betreffend Binnenvertreibungen von 1998* durch die UNO-Generalversammlung,[21] welche den Grundsatz bekräftigen, wonach «die nationalen Behörden die vorrangige Pflicht und Verantwortung (haben), Binnenvertriebenen in ihrem Hoheitsbereich Schutz und humanitäre Hilfe zu gewähren» (OCHA 2004)[22]. Um die Regierungen bei der Erfüllung dieser Pflicht zu unterstützen, liefern die Leitlinien von 1998 einen normativen Rahmen mit Schutzstandards, die aus einer breiten Palette von bindenden internationalen Menschenrechten sowie aus Dokumenten des Flüchtlings- und des humanitären Rechts abgeleitet sind. Die Leitlinien von 1998 gelten für IDPs, definiert als «Personen oder Personengruppen, die gezwungen oder genötigt wurden, aus ihren Heimstätten oder dem Ort ihres gewöhnlichen Aufenthalts zu fliehen oder diese zu verlassen, insbesondere in Folge oder zur Vermeidung der Auswirkungen eines bewaffneten Konflikts, von Situationen allgemeiner Gewalt, Menschenrechtsverletzungen und natürlichen oder vom Menschen verursachten Katastrophen» (OCHA 2004).[23]

Der Nutzen der Leitlinien von 1998 ist zwar anerkannt – so wurden sie z. B. 2005 am Weltentwicklungsgipfel bekräftigt – doch gibt es bei ihrer Anwendung entscheidende Einschränkungen. Obwohl klar formuliert, sind diese Standards nicht bindend, ausser sie wurden ins Landesrecht aufgenommen, was in ein paar wenigen Ländern geschehen ist. Sie wur-

den zwar von der UNO gutgeheissen, sind jedoch nicht Teil des Völkerrechts, sondern gelten als unverbindliches Recht («Soft Law»), ohne Durchsetzungsmassnahmen und ohne Rechenschaftspflicht.

Eine vielversprechende Weiterentwicklung der Leitlinien von 1998 ist das *Übereinkommen der Afrikanischen Union über Schutz und Hilfe für intern Vertriebene in Afrika von 2009* (auch bekannt unter dem Namen «Kampala-Konvention»), das jetzt ratifiziert wird. Die Kampala-Konvention bekräftigt und verstärkt den Status des Dokuments von 1998; die zentralen normativen Standards bezüglich der Binnenvertreibung werden weiter entwickelt und konsolidiert; sie liefert zumindest vom Grundsatz her ein umfassendes Grundgerüst für den Umgang der Region mit den anfallenden Problemen in allen Schlüsselphasen der Binnenvertreibung, von der Prävention bis zur Suche nach nachhaltigen Lösungen (IFRC 2012:27-28).

3.5 Schlussfolgerungen

Der Schutz der Vertriebenen ist ein im internationalen humanitären Recht und in den Menschenrechtsgesetzen breit verankerter Grundsatz. Diese Studie geht jedoch davon aus, dass es wesentliche Lücken im rechtlichen und normativen Schutzrahmen gibt und dass diese Normen, angesichts der komplexen Ursachen und Auslöser der erzwungenen Migration und der grossen Gefährdungen, denen diese Menschen ausgesetzt sind, je länger desto weniger in der Lage sind, für einen wirksamen Schutz zu sorgen. Ausserdem ist ein Schutzkonzept, das an die spezifischen normativen Kategorien eines Rechtsstatus gebunden ist und mit Gruppen und Untergruppen operiert, wenig geeignet für die verschiedenen Arten von Schutzbedürfnissen und die sich überschneidenden Gefährdungen in den heutigen Vertreibungsmustern und -prozessen.

Aus diesem Grund fassen wir in dieser Studie das Schutzkonzept weiter und verknüpfen es eng mit dem Konzept der Verletzlichkeit. Ein solcher Ansatz anerkennt den Wert normativer und rechtlicher Regelwerke für die Begründung des Rechtsschutzes. Doch wir behaupten, dass allein damit das Schutzproblem zu eng definiert würde, gerade weil Vertriebene nicht unter die bestehenden Normen, Standards und Schutzinstrumente fallen. Im folgenden Kapitel gehen wir näher auf Ausmass und Art dieser Schutzdefizite ein. Ausserdem wird ein Konzept der «Vertreibungsverletzlichkeit» vorgestellt, das die Schutzbedürfnisse der Vertriebenen verständlicher macht.

21 U.N. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998)

22 1998 *Leitlinien* – Leitlinie 3

23 1998 *Leitlinien* – Einleitung: Anwendungsbereich und Zweck (2)

4 Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

Flüchtlingsfrauen aus Mali in urbaner Umgebung. *Foto: UNHCR / G. Gordon.*

4.1 Einleitung

Welche Schutzbedürfnisse haben Vertriebene? Wann brauchen sie Schutz? Gibt es je nach Vertreibungssituation und Kategorie der Vertriebenen unterschiedliche Schutzbedürfnisse? Verfügen wir heute über ausreichende Strategien und Instrumente? Gibt es Schutzdefizite und wie stark schrumpft der «Schutzraum»? Solche und ähnliche Fragen behandelt dieses Kapitel.

Im Kapitel 3 wurden die Parameter und die heutige Dynamik von Vertreibungen dargestellt und die wichtigsten internationalen Rechtsdokumente und Normen eingeführt, auf denen das Schutzkonzept basiert. Auf diesem Hintergrund werden im vorliegenden Kapitel die aktuellen und künftigen Schutzbedürfnisse von Vertriebenen genauer untersucht, wobei der *Fokus eher auf Fragen der Dringlichkeit* liegt als auf einem umfassenden Überblick. Behandelt werden Situationen von Massenvertreibungen im globalen Süden und die in scharfem Gegensatz dazu stehenden Schutzbedingungen im globalen Norden, namentlich in Europa.

Aus drei Gründen liefern wir in diesem Kapitel weder eine schematische oder kategorisierende Typologie der Schutzbedürfnisse verschiedener Gruppen von Vertriebenen noch eine Erklärung der Auslöser und Ursachen von Vertreibungen, die Schutz nötig machen. Stattdessen werden darin verschiedene aktuelle Vertreibungs- und Mobilitätssituationen analysiert, durch welche die Schutzbedürfnisse und die Schutzinstrumente am stärksten herausgefordert werden.

Erstens stellen, wie wir in Kapitel 3 gesehen haben, die mannigfaltigen Motive und Ziele der Vertriebenen – die «gemischten Migrationsflüsse» –, die Brauchbarkeit der etablierten «statusbasierten» Kategorien wie Flüchtlinge und Asylsuchende oder IDPs zur hauptsächlichen Bestimmung von Schutzsituation und -bedarf in

Frage. Die Vorstellung eines einfachen Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs, bei dem ein auslösender Faktor mit einer Kategorie von Vertriebenen und einer Schutzkategorie verknüpft ist, scheint eindeutig unhaltbar.

Zweitens besteht bei einer Kategorisierung, welche die Schutzbedürfnisse ausgewählter Gruppen von Vertriebenen innerhalb einer betroffenen Population – z.B. Flüchtlingen – identifiziert, die Gefahr, dass der Schutz der ganzen gefährdeten Population vermindert wird. Die Faktoren, die zu Migration zwingen, und die Kategorien, die jetzt zur Beschreibung dieser Menschen und ihrer Schutzbedürfnisse verwendet werden, sind sehr vielfältig, und diese Vielfalt muss einbezogen werden. Umgekehrt muss auch erkannt werden, dass die Qualität des Schutzes leiden kann, wenn die Schutzbedürfnisse zu breit gefasst werden, weil dadurch mehr Menschen durch die Sicherheitsnetze fallen können.

Eine dritte Überlegung betrifft das Dilemma, ob der Schutzansatz «statusbasiert», «bedürfnisbasiert» oder «rechtebasiert» sein soll. In dieser Untersuchung wird dargestellt, wie der «statusbasierte» Ansatz den Schutzdiskurs und die operativen Überlegungen dominiert hat. Dieser Ansatz stützt sich auf internationale rechtliche und normative Regelwerke, die mit bestimmten Kategorien von Vertriebenen arbeiten. Es wird die Auffassung vertreten, dass mit einer Zerlegung der Schutzproblematik in die ihr zugrunde liegenden Elemente und Kategorien dem heutigen Schutzbedarf nicht angemessen Rechnung getragen werden kann.

Im Gegensatz dazu vertreten einige humanitäre Akteure wie etwa das IKRK die Meinung, dass erzwungene Migration, unabhängig von Art und Auslöser der Vertreibung, eine zentrale Ursache von Schutzkrisen und Gefährdungen ist. Angesichts der neuen Formen von gewaltsamen Konflikten und Vertreibungen vertreten diese Organisationen daher die Auffassung, der Schutz müsse sich auf einen «bedürfnisbasierten» Umgang mit diesen Gefährdungen stützen (IFRC 2011), und nicht auf einen speziellen Rechtsstatus. Eine andere Argumentationslinie, die von einigen humanitären NGOs und der IFRC vertreten wird, schlägt einen «rechtebasierten» Ansatz zur Feststellung und Anerkennung der Schutzbedürfnisse von Vertriebenen vor. Danach ist das Recht auf Schutz ein Anspruch, der wie viele andere Rechte allen Menschen, ganz besonders aber vertriebenen Menschen zusteht. Er ist nicht von einem bestimmten rechtlichen (oder sozialen oder politischen) Status abhängig. Vielmehr stützt sich der rechtebasierte Schutz auf ethische Grundsätze und auf die Ermächtigung der Menschen, die durch Konflikte und Vertreibung möglicherweise hilflos wurden (Nyamu-Musembi & Cornwall 2004).

Im Wesentlichen basieren sowohl der bedürfnis- wie auch der rechtebasierte Schutzansatz auf einer durchgehenden Berücksichtigung des Schutzes in den Programmen der humanitären Hilfe. Unabhängig davon, worauf der Schutz abgestützt wird, benötigen alle drei Ansätze einen möglichst umfassenden Rahmen. Des Weiteren ist eines der Schlüsselthemen dieses Kapitels (4.3) das Konzept der «Vertreibungsverletzlichkeit»: also die Schutzbedürfnisse aufgrund von Gefährdungen wegen, während und nach erzwungener Migration. In den Empfehlungen im Kapitel 6 wird dargelegt, dass Regierungen und humanitäre Organisationen den Wechselwirkungen von Gefährdung und Schutz in ihren Strategien und ihrer Praxis besser Rechnung tragen müssen.

Auf dem Hintergrund dieser Überlegungen verwenden wir eine hybride Typologie, die sich als nützliches Instrument zur Erforschung aktueller und künftiger Schutzbedürfnisse erwiesen hat.

4.2 Die neuen Geografien der erzwungenen Migration

Die Mehrheit der Vertriebenen bleibt trotz der immer weiträumigeren Mobilität immer noch in ihrem Herkunftsland oder in einem Nachbarland. Früher blieben die Betroffenen nach einer Vertreibung hauptsächlich an einem Ort, meist in einem ständigen Exil. Heute befinden sich die meisten Flüchtlinge und IDPs tatsächlich in einer langanhaltenden Vertreibung (Loescher et al. 2008; Zetter 2011). Auf jeden Fall ist das wohl hervorstechendste Merkmal heutiger Formen von Vertreibung die zunehmende Mobilität der Vertriebenen. Im Folgenden werden sechs verschiedene «Geografien» oder «räumliche Mus-

ter» der Mobilität untersucht. Jedes einzelne wirft neue, andersartige und schwierige Schutzfragen und -probleme auf und verweist darauf, dass es grosse Lücken im Schutz gibt und die Schutzräume immer kleiner werden.

Erstens werden die meisten Vertriebenen innerhalb ihres Landes vertrieben; es sind intern Vertriebene (IDPs). Die Schutzaufgaben sind hier also am grössten, weil sie am meisten Menschen betreffen, sie gehören aber auch zu den schwierigsten.

Zweitens entwickeln von Vertreibung bedrohte Bevölkerungsgruppen ein komplexes Mobilitätsverhalten, um sich zu schützen und Risiken zu vermindern. Nach einer Vertreibung sind sie weniger bereit, an einem Ort zu bleiben und auf eine Lösung für ihr Exil zu warten. Kleinräumige und zirkuläre Wanderungen charakterisieren die Lebens- und Existenzweisen einer zunehmenden Zahl, aber immer noch einer Minderheit von Vertriebenen.

Drittens lebt heute die Mehrheit der Vertriebenen – Flüchtlinge und IDPs – in ihren Aufnahmeländern in urbanen Gebieten. In den Lagern, welche unser Bild des Flüchtlingslebens prägen, befindet sich nur eine Minderheit.

Die *vierte* und zunehmend bedeutende Dimension umfasst «in Krisengebieten gestrandete Migrantinnen und Migranten». Dabei handelt es sich auf den ersten Blick nicht um Flüchtlinge oder Vertriebene, die vor Gewalt und Konflikten fliehen und Schutz finden, sondern um Drittstaatsangehörige, die in Krisensituationen hängen blieben und in der Folge vertrieben wurden, jedoch von den heutigen Schutzinstrumenten nicht erfasst werden.

Die *fünfte* räumliche Veränderung ist das «Vertreibungskontinuum» – die Wanderung von Vertriebenen und anderen Migrantinnen und Migranten durch und aus ihrer Herkunftsregion hinaus und schliesslich an die Grenzen der industrialisierten Länder in Europa, der USA oder Australiens. Migrationsketten dieser Art zeichnen sich aus durch: gemischte Flüsse und Auslöser – nicht alle sind Flüchtlinge; zunehmend organisierte und weniger spontane Bewegungen; grosse Schutzdefizite und eine Verringerung des Schutzraums.

Sechstens steht die neue geografische Verteilung von Vertreibung und Mobilität immer stärker im Zusammenhang mit dem allmählichen Klimawandel sowie Umweltbelastungen. Diese unterscheidet sich von den bisher dargestellten, hauptsächlich konfliktbezogenen und plötzlich auftretenden Auslösern der Vertreibung. Doch die aktuellen und künftigen Auswirkungen von Wanderungsbewegungen, der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang, die Frage, inwiefern diese Menschen als Vertriebene betrachtet werden können, ob solche Verschiebungen heute und in Zukunft hauptsächlich intern stattfinden – all diese Aspekte stellen die aktuellen rechtlichen und normativen Grundlagen des Schutzes stark in Frage.

All diese neuen Mobilitätsgeografien haben etwas gemein, nämlich dass die Ausgewanderten, ob unter Zwang oder nicht, mehrheitlich nicht über die nötigen Papiere verfügen und daher in den Ländern, in die sie gelangen, den Transit- oder Zielländern, kaum Zugang zu den regulären Schutzsystemen und -massnahmen haben. Sie fallen zwischen die beiden klassischen Kategorien der freiwillig Migrierenden und der Flüchtlinge und haben daher keinen Anspruch auf Schutz, was ihre Verletzlichkeit weiter verstärkt. Die Länder des globalen Nordens haben vor allem mit Zuwanderungsbeschränkungen versucht, dieses Vertreibungskontinuum aufzubrechen oder einzugrenzen; doch durch solche Massnahmen wird der Schutz der Migrantinnen und Migranten stark reduziert.

Im Folgenden geht es um die Schutzprobleme, die sich aus diesen sechs Vertreibungsgeografien ergeben, und um die Schwierigkeit, angemessenen Schutz zu gewähren.

4.2.1 Binnenvertreibung und Schutz in Konfliktländern

Die Tatsache, dass die Binnenvertriebenen den Hauptteil der Vertriebenen ausmachen – rund 65 % der 50 Mio. erfassten und viele weitere Mio. nicht erfasste Vertriebene –, verweist auf Bedeutung und Ausmass dieser Schutzproblematik (IDMC 2014, 2014a). Die Mehrzahl der Vertriebenen bleibt aus verschiedenen Gründen lieber als IDPs im Land, als die Landesgrenze zu überschreiten: Sie wollen nicht auf ihre sozialen Netzwerke und Teile ihres vertrauten Umfeldes verzichten. Sie wollen in der Nähe sein, falls eine

Rückkehr möglich wird. Sie wollen den Schutz und die Unterstützung ihrer Regierung (in bestimmten Situationen) oder von Hilfsorganisationen in Anspruch nehmen. Oder sie haben keine Mittel und Möglichkeiten zur Weiterreise. Doch obwohl dies bekannt ist, fehlt es gerade in diesen Ländern an Schutzräumen, und der Schutz ist im Allgemeinen sehr beschränkt und schwer zu gewährleisten. Die Unfähigkeit dieser Länder, Rechte zu garantieren und die Binnenvertriebenen zu schützen, führt dann dazu, dass sich die humanitäre Krise der erzwungenen Migration über die Landesgrenze und die Region hinaus verlagert und in den meisten Fällen schliesslich zu einem globalen Schutzproblem wird.

Welche Probleme stellen sich beim Schutz der Vertriebenen in ihrem eigenen Land? Wir wollen diese Frage von zwei Seiten her betrachten – den Umständen, in denen der Schutzbedarf entsteht, und den Fragen von Schutzkapazitäten, Schutzmassnahmen u. ä.

Die Umstände und Situationen, die einen Schutz nötig machen, decken sich teilweise mit den geografischen Mustern der erzwungenen Migration, die im Folgenden genauer analysiert werden. Zu Beginn versuchen viele intern Vertriebene in der Nähe zu bleiben, in der ausnahmslos falschen Annahme, dass sie bald zurückkehren werden. Vielleicht ziehen sie nur vorübergehend weg, um ihre Möglichkeiten zum Selbstschutz zu mobilisieren (vgl. Kapitel 5.2.2), oder sie erhalten Schutz durch die Hilfe von humanitären Organisationen wie dem IKRK. In gleicher Weise dominieren bei den IDPs kleinräumige und zirkuläre Wanderungsbewegungen (4.2.2), denn diese Mobilitätsformen kommen dem Wunsch verschiedener Gruppen von Vertriebenen entgegen, möglichst in der Nähe zu bleiben. Tatsächlich sind Selbstschutz und kleinräumige Verschiebungen sowie zirkuläre Mobilität die wichtigsten Schutzstrategien von IDPs. Zieht sich die Vertreibung in die Länge, dann wandern die meisten IDPs – wie andere Vertriebene auch – früher oder später in Städte und Zentren (4.2.3). Anders als den Vertriebenen, die in Städten und Zentren des Auslandes Zuflucht suchen, bietet das urbane Umfeld den IDPs bessere Schutzmöglichkeiten, mehr Sicherheit und besseren Zugang zu humanitärer Hilfe, sofern es solche überhaupt gibt. Wie andere Vertriebene leiden auch IDPs unter Vertreibungsverletzlichkeit, nicht unter einem Mangel an Schutz *an sich* (siehe Kapitel 4.3.). In einem weiteren Punkt deckt sich die Schutzproblematik von IDPs mit den im Folgenden diskutierten Problemen anderer Vertriebener: Es gibt zahlreiche Belege für die Annahme, dass Vertreibung infolge des Klimawandels in den betroffenen Ländern stark zunehmen wird und dass dadurch die Zahl der IDPs, welche auf Schutz angewiesen sind, in den kommenden Jahrzehnten deutlich ansteigen wird (4.2.6) (Piguet 2008; Piguet et al. 2011; Zetter 2010).

Neben diesen verschiedenartigen Vertreibungsgeografien und den Schutzproblemen, die daraus entstehen, sind im Fall der IPDs zwei Besonderheiten zu beachten.

Ein spezielles und wichtiges Schutzdefizit der IDPs und eines, das zu umfangreichen Vertreibungen in vielen Ländern des globalen Südens führt, ist das Phänomen des *Land Grabbing*: Es stellt ein grosses Schutzrisiko dar. Land Grabbing ist die oft illegale, mit Zwang oder gar Gewalt erwirkte Übertragung von Land, das von verletzlichen ländlichen Gemeinschaften – manchmal Indigenen – bewirtschaftet wird, an private Gesellschaften und Investoren (IFRC 2012:146-7). Der Trend zu Land Grabbing hängt häufig mit der grossflächigen industriellen Produktion von Agrargütern wie Palmöl, Biotreibstoff, Kohlenwasserstoffe und Crevetten für die Märkte im Norden zusammen. Das ist in Ländern wie Kolumbien, Guatemala, Indonesien, Malaysia, Kenia, Nigeria, Tansania und Bangladesch mit (oft gewaltsamen) Vertreibungen verbunden und führt natürlich zur weiteren Verarmung der mittellosen Landbevölkerung und der Bauern, die zu wenig Land haben. Land Grabbing findet häufig in der Peripherie oder mit Land statt, das vorher für die Regierung und für die Vollerwerbsbauern keinen grossen Wert darstellte. Auf diesem marginalisierten Boden leben oft Klein- und Subsistenzbauern, indigene Gemeinschaften und andere bodengebundene ethnische Minderheiten, die das Land vielleicht über Generationen genutzt haben: Doch diese Besitzverhältnisse können offiziell kaum nachgewiesen und geschützt werden. Daher begünstigen die traditionellen Grundbesitzregelungen

Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

den Landraub durch lokale Eliten und multinationale Konzerne. Die Regierungen selbst werden – im Bemühen, die Exporteinnahmen zu steigern – oft zu Mittätern des Land Grabbing: Sie kontrollieren die Tätigkeit des privaten Sektors zu wenig und sorgen nicht dafür, dass die Rechte der infolge von Landverkäufen Vertriebenen garantiert werden. Beim Schutz der Landrechte und der Existenzgrundlagen besteht zweifellos ein grosses Defizit.

Ein weiterer Umstand, der ganz spezifisch für IDPs gilt, ist die Unterscheidung zwischen der Schutzproblematik von Vertriebenen – dem Thema unserer bisherigen Analyse, das wir im weiteren Verlauf des Kapitel noch eingehender behandeln werden – und dem Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten. Da die Zivilbevölkerung von den meisten heutigen Kriegen, die von nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen geführt werden, am stärksten betroffen ist, sind ihre Schutzbedürfnisse zentral, jedoch nicht Hauptthema dieser Studie. Wie ein Bericht der Schweizer Regierung aufzeigt (EDA 2013:6), unterscheiden sich die Risiken und damit die Schutzprobleme der Zivilbevölkerung stark von Land zu Land und sogar innerhalb eines von Krieg betroffenen Landes von einer Region zur andern. Die Gefährdungen und Schutzprobleme unterscheiden sich auch je nach sozialer Gruppe wie etwa Geschlecht und Alter. Menschen, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind, versuchen zwar oft, sich selbst zu schützen (5.2.2), sie bleiben jedoch trotz der rechtlichen Normen und Schutzvorkehrungen, die in den internationalen Menschenrechten und im humanitären Recht vorgesehen sind, sehr verletzlich.

«Die Umsiedlung ist der letzte Ausweg.»

Auch wenn es in dieser Studie um erzwungene Migration und um Situationen geht, in denen Schutz nötig wird, muss daran erinnert werden, dass die Umsiedlung der letzte Ausweg ist. Die Leute verlassen ihr Heim sehr ungern, sie räumen ihre Wohnungen und geben ihre Existenzgrundlage erst auf, wenn all ihre Bemühungen zu bleiben und sich vor Gewalt und schweren Rechtsverletzungen zu schützen, versagt haben. Damit ist das *«Recht zu bleiben»* ein entscheidendes Konzept im Zusammenhang mit IDPs, denn es betrifft den Ausgangspunkt, an dem die potenzielle Vertreibung, in erster Linie innerhalb des eigenen Landes, zur Realität werden kann. Das Recht zu bleiben ist dort besonders wichtig, wo Land Grabbing stattfindet, doch es lässt sich auf alle Situationen von Vertreibung anwenden.

Ausgehend vom rechtebasierten Schutzansatz haben sich humanitäre Akteure zunehmend für das Konzept des «Rechts zu bleiben» als letztes Mittel zum Schutz der von Vertreibung bedrohten Gemeinschaften eingesetzt und darauf aufmerksam gemacht, welche Lasten auf die Aufnahmeländer zukommen, wenn es zur Vertreibung kommt. Allerdings muss dieses Recht ernsthaft überprüft werden, wenn Haushalte und Gemeinschaften wegen Konflikten und Gewalt stark von der «Vertreibungsverletzlichkeit» bedroht sind (4.3). Das Recht, schliesslich nicht vertrieben zu werden, darf nicht dazu dienen, Menschen ihren Anspruch auf andere Grundrechte wie Bewegungsfreiheit, Recht auf Neuansiedlung und letztendlich das Recht, ihr Land zu verlassen und unter einer anderen Rechtsordnung Schutz zu suchen, abzusprechen. Immer häufiger bleiben IDPs ungenügend oder gar nicht geschützt in chronischen Krisensituation hängen, etwa in Syrien, im Irak oder in der Zentralafrikanischen Republik. In einer solchen Lage darf das Bleiberecht nicht höher gewichtet werden als andere Schutzmassnahmen.

Zum zweiten Hauptthema dieses Kapitels zu Binnenvertreibung, den Herausforderungen im Zusammenhang mit Schutzkapazitäten und -massnahmen, gibt es verschiedene Überlegungen.

Ein erster Punkt betrifft die Tatsache, dass innerstaatliche Gewalt und somit Binnenvertreibung und die Schutzbedürfnisse der IDPs zunächst in der Regel lokal und von geringem Ausmass sind. Bei den meisten heutigen Konflikten bricht Gewalt plötzlich aus und hat oft unvorhersehbare und vielfältige Auslöser, wie wir in Kapitel 3 gesehen haben. Es gibt vielleicht kaum Medienberichte über die Gewalt. Die zivilgesellschaftlichen Strukturen, die vor Ort Schutz bieten, werden möglicherweise selbst von der Gewalt bedroht, und andere Akteure nehmen die Vorfälle kaum zur Kenntnis. Prävention oder die Verteidigung des Rechts zu bleiben ist, wie er-

wähnt, selten erwünscht oder möglich. Solche Situationen weiten sich langsam aus, doch ihre Folgen sind kaum zu beheben, solange bewaffnete Konflikte und Gräueltaten andauern. Das hängt damit zusammen, dass Regierungen, denen die Hauptverantwortung für den Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger zukäme, sehr oft mitschuldig oder selbst verantwortlich sind für die Gewalt, so etwa im Sudan oder in Syrien. In solchen Situationen, in denen die Souveränität eines Staates als unantastbar gilt, ist es nicht einfach, Regierungen beim Schutz ihrer eigenen Bevölkerung zu unterstützen und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass eine Bevölkerungsgruppe weniger Risiken ausgesetzt ist.

Bezeichnend für die Schutzproblematik der IDPs war die internationale Einigung auf die *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998*. Wie wir in Kapitel 3 festgestellt haben, besteht das Problem der Leitlinien darin, dass sie *nicht bindend* sind. Viele Länder anerkennen sie zwar und haben sie in ihr nationales Recht aufgenommen, doch fehlen ihnen die Kapazitäten und Ressourcen, oft aber auch der Wille, sie umzusetzen. Die Menschen vor Ort haben dann grosse Mühe, zu den Rechten zu kommen, die ihnen aufgrund der nationalen Gesetze und Richtlinien theoretisch zustehen würden (IDMC 2014a).

Die *nach den Wahlen von 2007 in Kenia ausgebrochene Gewalt* zeigt exemplarisch die Schutzprobleme von IDPs in Konfliktsituationen, aber auch die umfassenderen politischen Probleme auf. Rund 600 000 Menschen, hauptsächlich aus Städten, wurden zu IDPs und fanden spontan Zuflucht. Doch ihr Schutz und die Deckung ihrer Grundbedürfnisse konnten nur zeitweilig gewährleistet werden, hauptsächlich durch lokale und internationale Hilfsorganisationen: Die Regierungsbehörden waren überfordert. Zu dieser Zeit hatte die kenianische Regierung weder die Leitlinien von 1998 ins Landesrecht aufgenommen noch eigene nationale Richtlinien zu IDPs verabschiedet. Eine bedeutende Zahl von Menschen sind heute noch Vertriebene. Vertreibung und territoriale Kontrolle ist ein langjähriges und belastetes politisches Thema im kolonialen und nachkolonialen Kenia, nicht erst als Folge der umstrittenen Wahlen von 2007. Doch seither befasste sich die kenianische Regierung mit dem Problem, ob und wie die Leitlinien von 1998 in die neue Verfassung aufgenommen werden sollten. Erst kürzlich ist dies geschehen, und neu dabei war, dass für die Entwicklung dieser nationalen politischen Richtlinien zivilgesellschaftliche Akteure im Bereich von Vertreibung und Menschenrechten, Vertreterinnen und Vertreter der IDPs, internationale und andere Organisationen beigezogen wurden.

Um einige dieser Probleme zu überwinden, verabschiedete die Afrikanische Union 2009 das *Übereinkommen der Afrikanischen Union über Schutz und Hilfe für intern Vertriebene in Afrika* («Kampala-Konvention»). Sie trat 2012 in Kraft und wurde bis heute von 39 der 54 Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union unterzeichnet und von 22 Mitgliedstaaten ratifiziert. Das ist eine bemerkenswerte Weiterentwicklung, denn als *bindendes Abkommen* gibt es den Leitlinien von 1998 die Rechtskraft, die ihnen bisher fehlte. Allerdings können regionale Instrumente, auch wenn sie bindend sind wie die Kampala-Konvention, die IDPs nur dann wirksam schützen, wenn die Regierungen sich dazu bekennen und sie auch umsetzen können. Es ist vielleicht noch zu früh, dies zu beurteilen, doch die Erfahrungen in – zugegebenermassen fragilen – Ländern wie der Zentralafrikanischen Republik (ZAR), der Demokratischen Republik Kongo (DRK) oder in Libyen sind nicht ermutigend.

«Vertriebene entwickeln komplexe Mobilitätsmuster.»

Wenn der Schutz für IDPs fehlt, schützen sich die Menschen, indem sie über die Landesgrenzen hinaus migrieren. Im Folgenden geht es um die Schutzproblematik in diesem Kontext und um die Gemeinsamkeit von Schutzrisiken und -problemen von IDPs und anderen Vertriebenen, die internationalen Schutz suchen.

4.2.2 Kleinräumige Vertreibungen und zirkuläre Mobilität

Neue Mobilitätsmuster und -verläufe vor, während und nach Vertreibungen sind heute typisch für die gefährdeten Bevölkerungsgruppen und führen zu einer zweiten Reihe von grossen Schutzdefiziten.

Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

Bevölkerungsgruppen, die von Vertreibung bedroht sind, entwickeln komplexe Mobilitätsmuster, um sich zu schützen und Risiken und Gefährdungen zu vermindern. Vertreibung ist heute keine einfache, lineare Bewegung in eine Richtung mehr, vom Ort der Gewalt zu einer weit entfernten geschützten Zuflucht; und es ist immer weniger wahrscheinlich, dass diese Menschen nach einer Vertreibung an einem Ort bleiben, bis «Lösungen» für ihr Exil organisiert sind. Stattdessen sind kleinräumige und zirkuläre Wanderungsbewegungen typisch für die Lebensform und Existenzweise von immer mehr, wenn auch vermutlich immer noch einer Minderheit von Vertriebenen.

Erkenntnisse über somalische Flüchtlinge in Kenia, sudanesische IDPs und Flüchtlinge aus Darfur, afghanische Flüchtlinge in Pakistan und über frühere Phasen der Bürgerkriege im Irak und in Syrien weisen darauf hin, dass Menschen, die von Vertreibung bedroht sind, eine ganze Reihe von kurzfristigen räumlichen Strategien zur Risikoverminderung entwickeln, um den klassischen Formen der weiträumigen und langanhaltenden Vertreibung zu entgehen (vgl. z.B. Chatty 2011; Lindley 2011, 2013; Long 2011; IFRC 2012:21-23). Gefährdete Personen bewegen sich als Pendler über kleine Distanzen innerhalb oder zwischen städtischen Gebieten – über Strassen oder Quartiere hinweg – oder an den Stadtrand bzw. ins ländliche Hinterland, wie das etwa bei der spontanen Ansiedlung einer grossen Zahl von IDPs im Afgoye-Korridor ausserhalb von Mogadischu der Fall war.

Mobilitätsstrategien können die unmittelbare Gefährdung reduzieren, doch die Menschen werden dadurch weiterhin ernsthaften Schutzdefiziten ausgesetzt. So halten sich etwa bewaffnete nicht-staatliche Akteure und Rebellen, die Gewalt ausüben, wie zum Beispiel in Kolumbien, im Norden Ugandas (Lord's Resistance Army) und in der DRK, selten oder nie an die Verpflichtung zum Schutz der Zivilbevölkerung.

Je nach Sicherheitslage und der Art, wie sie ihren Lebensunterhalt bestreiten, können diese mobilen Bevölkerungsgruppen von Zeit zu Zeit zurückkehren, um Mieten einzukassieren, auf ihren Kleinbetrieb zurückzugreifen oder Familienangehörige zu besuchen. Die temporären, kleinräumigen Bewegungen in sicherere Gebiete, die vielleicht über längere Zeit fortgesetzt werden, können mithelfen, eine endgültige Vertreibung abzuwenden. Gleichzeitig halten sie die Option einer dauerhaften Rückkehr offen, wenn die Gewalt zurückgeht.

Umgekehrt können diese Strategien auch den Beginn einer endgültigen Vertreibung ankündigen, wenn der Konflikt und die Gewalt eskalieren. Sind die unmittelbaren Schutzbedürfnisse in einer Notunterkunft für Flüchtlinge oder IDPs gedeckt und dauert die Vertreibung länger an, entwickeln diese längerfristig Vertriebenen ebenfalls eine zirkuläre Mobilität, auch wenn der Konflikt andauert. Aus solchen Situationen, in denen ein minimaler Schutz besteht, bewegen sich Flüchtlinge (solche, die in Lager aufgenommen wurden und andere) über die Grenzen hin und zurück (Lindley 2013).

Zu bedenken ist auch, dass viele Menschen, die möglicherweise vertrieben wurden oder flüchten möchten, unfreiwillig festgehalten werden: Vielleicht werden sie von Rebellen an der Flucht gehindert, wegen des Konflikts ist die Flucht zu gefährlich, oder es fehlen ihnen die nötigen Mittel um wegzugehen.

Bevölkerungsgruppen, die in einer solchen Falle sitzen, zu schützen, ist kaum möglich. Die Landesregierungen sind selten in der Lage, für einen wirksamen Schutz etwa gemäss den *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998* zu sorgen. Humanitäre Akteure haben Versuche mit Hilfsprogrammen gemacht, die aus der Ferne geleitet werden, um in einer Art «stellvertretendem Schutz» den Lebensunterhalt von mobilen und nicht mobilen Bevölkerungsgruppen, zu denen sie nur beschränkt Zugang hatten, zu sichern (vgl. z.B. ALNAP 2009; UNHCR 2009a; UNHCR 2014b). Doch den Lebensunterhalt auf diese Art zu sichern, ist kein wirksamer Schutz gegen Gewalt, Menschenrechtsverletzungen, Schikane, Erpressung und andere Folgen eines nicht funktionierenden Rechtssystems. Gleichzeitig zögern auch die Regierungen der Aufnahmeländer, mobile Flüchtlinge zu schützen, da sie diese Bewegungen als potenzielle Quellen von Sicherheitsbedrohungen oder illegalem Handel zum Nachteil der einheimischen Wirtschaft betrachten. Am Ende bleibt den Individuen und Familien nichts anderes übrig, als auf Selbstschutz zu setzen.

4.2.3 Vom Lager in die Stadt

Auf dem Hintergrund der weltweiten Urbanisierung sind heute nicht mehr ländliche Regionen und Flüchtlingslager die Wunschdestinationen der Vertriebenen, sondern *Grossstädte*, *periurbane Gebiete* oder *kleinere Städte* (IFRC 2012:112-142; UNHCR 2012:154-168). Dies gilt sowohl für Flüchtlinge, IDPs wie auch für Rückkehrende – so etwa für die Flüchtlinge, die nach Afghanistan oder in den Südsudan zurückkehrten. Das UNHCR hat 2009 im Rahmen der Gesamtrevision seiner Schutzstrategie im urbanen Raum (policy on urban protection) von 1997 die Bedeutung der neuen Schutzaufgaben im Zusammenhang mit der verändertem Geografie erkannt (UNHCR 2009). Die Sicherung ausreichender «Schutzräume»[24] für Vertriebene im städtischen Umfeld ist hauptsächlich Aufgabe von humanitären Akteuren, Regierungen und Interessenorganisationen.

Schutzprobleme bestehen jedoch schon bevor die Vertriebenen ihr städtisches Ziel erreichen. Länder, die Flüchtlinge aufnehmen, sind zunehmend besorgt über den fundamentalistischen Hintergrund vieler heutiger Konflikte wie etwa in Syrien oder Irak. Es wird befürchtet, dass Flüchtlinge *Einfallstore für Sicherheitsbedrohungen* sein könnten oder dass sich die Konflikte mit den Flüchtlingen in andere Länder der Region verbreiten könnten. Doch Vertriebene in urbanen Gebieten sind schwieriger zu überwachen als in Lagern, und das weckt Sicherheitsbedenken. Daher schliessen Länder wie der Libanon (der bisher keine Flüchtlingslager hat) oder Jordanien immer wieder ihre Grenzen, um die vermeintlichen Gefahren durch urbane Flüchtlingen zu reduzieren, was wiederum deren Schutz gefährdet. Beide Länder haben z.B. regelmässig irakischen Flüchtlingen aus Syrien, anderen Gruppen ohne reguläre Identitätsausweise sowie palästinensischen Flüchtlingen die Einreise verweigert (DMFA-TANA 2014:28-29). Ähnlich geht es Somalierinnen und Somaliern, die nach Kenia einreisen möchten. Die Ermöglichung des Grenzübertritts kann daher zu einem dringenden Schutzanliegen in vielen aktuellen Krisen werden. Weil Flüchtlinge nicht mehr in Lagern aufgefangen werden, wo sie besser überwacht werden können, und weil sie sich, wenn diese Überwachung wegfällt, ohne gültige Papiere über die Grenze in ihr Herkunftsland und zurück bewegen können, sind die Länder immer weniger bereit, überhaupt Asyl zu gewähren oder ihren Schutzverpflichtungen wirklich nachzukommen.

Es gibt mehrere Gründe, warum Vertriebene heute urbane Gebiete bevorzugen, obwohl sie sich dort oft in ärmlichen Verhältnissen und prekären Umweltsituationen wiederfinden (Pantuliano et al., 2010) und obwohl sie in Lagern möglicherweise besser geschützt sind. Viele Vertriebene sind aus urbanen Räumen geflüchtet und suchen daher Unterschlupf in einer Umgebung, die ihnen vertraut ist. Zum Beispiel waren die irakischen Flüchtlinge vor ihrer Flucht nach 2005 hauptsächlich Städterinnen und Städter, die sich dann auch in Zentren wie Beirut, Amman und Damaskus niederliessen (Chatelard 2011). Die ökonomischen Möglichkeiten sind in der Regel besser (Campbell 2006; DRC, UNHCR und FEG 2012; UNHCR 2011), vor allem für Menschen mit städtischen Berufen und Fähigkeiten. Sie finden dort besseren Zugang zu einer grösseren Zahl von Dienstleistungen und Hilfsangeboten. In der Regel haben sie dort auch eher Zugang zu den politischen und sozialen Netzwerken ihrer Heimatländer. In der Grossstadt können die Flüchtlinge leichter anonym und unentdeckt bleiben, was allfällige Gefahren durch gegnerische ethnische Gruppen im Exil und das Risiko einer *Rückschiebung* vermindert. Oder sie können einer Erwerbsarbeit nachgehen, auch wenn das Land dies Flüchtlingen verbietet. Es gibt Belege für zirkuläre Bewegungen zwischen Lagern und urbanen Gebieten – etwa von afghanischen Flüchtlingen in Pakistan, somalischen Flüchtlingen in Kenia –, die es den Flüchtlingen erlauben, von den städtischen Möglichkeiten zu profitieren.

«Vertriebene in urbanen Gebieten sind schwieriger zu überwachen.»

Allerdings werden die Vorteile oft durch die ernsthaften Schutzrisiken und die grössere Gefährdung, denen Vertriebene in urbanen Ge-

24 Zur Definition von Schutzraum vgl. Fussnote 3

Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

bieten ausgesetzt sind, zunichte gemacht. Es bestehen hier *verschiedene Schutzdefizite*.

Viele dieser Menschen leben in einem *prekären Rechtsstatus*: Das Fehlen eines funktionierenden Rechtssystems oder ihr irregulärer Status kann bedeuten, dass sie keinen Zugang zu staatlichen Schutzmechanismen und -strukturen wie Polizei, Gerichte, Rechtshilfe sowie Wohn-, Land- und Eigentumsrechten haben. Wenn sie papierlos bleiben oder nicht bei Schutz- und Hilfsorganisationen registriert sind, riskieren sie umso mehr Schikanen, Erpressung, Hausräumung, willkürliche Festnahme und Inhaftierung. Die Räumung von Häusern wie auch die periodische Bekämpfung der informellen Arbeit – etwa bei den somalischen Flüchtlingen in Nairobi oder den syrischen Flüchtlingen in Jordanien – bringen für die Vertriebenen ernsthafte Schutzrisiken mit sich.

Das grösste Schutzrisiko, dem sie ausgesetzt sind, ist die Rückschiebung. Bei Vertriebenen, die sich selbst in städtischen Umgebungen angesiedelt haben, ist dieses Risiko grösser als bei solchen in Lagern. Und zwar deshalb, weil eine massenhafte Rückschaffung von Flüchtlingen aus Lagern offensichtlich schwieriger durchführbar ist und in der Regel durch das Engagement und den Einsatz von Dritten wie dem UNHCR zugunsten der Flüchtlinge verunmöglicht wird. Im Gegensatz dazu leben Menschen, die sich selbst in städtischen Gebieten angesiedelt haben, meist weit verstreut. So besteht für sie aber ein grösseres Risiko, zurückgeschoben zu werden, auch weil es für sie schwieriger ist, fremde Hilfe in Anspruch zu nehmen.

Wechselnde Aufenthaltsorte von Flüchtlingen im Aufnahmeland und Selbstansiedlung in städtischen Gebieten verstärken zudem das Risiko, dass Vertriebene *durch das Netz des Schutzes hindurch fallen*. Nehmen wir nochmals das Beispiel der Syrienkrise: Flüchtlinge können mit einem Reisepass nach Jordanien gelangen und brauchen kein Visum und keine Aufenthaltsbewilligung, unter gewissen Umständen können sie in einer urbanen Gegend wohnen. Wenn ihre Ausweise jedoch in bestimmten Situationen einbehalten werden, ist der Schutz in Frage gestellt. Nur wer im Besitz einer UNHCR-Karte ist, hat Zugang zu Hilfe und lokalen Dienstleistungen. Flüchtlinge, die umher reisen oder es verpassen, ihre Karte alle sechs Monate zu erneuern, können diesen Status und Zugang verlieren. Im Libanon braucht es eine Aufenthaltsbewilligung, die sechs Monate gültig ist und für weitere sechs Monate verlängert werden kann. Eine weitere Verlängerung erhalten die meisten Flüchtlinge nicht. Damit verlieren sie ihre Rechtsstellung und sind von wirksamem Schutz ausgeschlossen. Im Irak gibt es eine Lücke im Schutzsystem für syrische Flüchtlinge und es fehlt eine einheitliche Praxis in allen Bezirken. Bei palästinensischen Flüchtlingen aus Syrien ist das Risiko von Schutzdefiziten besonders gross, da die Anforderungen für Aufenthaltsbewilligungen hoch und die Ressourcen des UNRWA begrenzt sind (DMFA-TANA 2014:29-30).

Gewalt gegen Flüchtlinge und IDPs in städtischen Gebieten, ausgelöst durch die Konkurrenz mit der ansässigen Bevölkerung um knappe Ressourcen etwa in den Bereichen Wohnung, Nahrung und Beschäftigung, ist ein zunehmendes Schutz- und Sicherheitsproblem. Die Gewalt in den Städten ist in manchen Fällen selbst eine wichtige Ursache von Binnenvertreibungen – z.B. die Gewalt nach den Wahlen in Kenia 2007, die Gewalt von Drogenkartellen in brasilianischen Grossstädten, fundamentalistisch motivierte Gewaltausbrüche in Syrien und Irak – und Ausdruck der Unfähigkeit von Regierungen, ihre Bürgerinnen und Bürger effektiv zu schützen.

Demografische und sozioökonomische Faktoren in Verbindung mit dem Fehlen eines Rechtsstatus vergrössern die Verletzlichkeit, die Gefahr von Misshandlungen und die Schutzbedürfnisse von Flüchtlingen und anderen Vertriebenen in städtischer Umgebung. Es gibt Belege dafür, dass bei Vertriebenen in Städten häusliche Gewalt, sexuelle und geschlechtsbezogene Gewalt und Gewalt gegen Kinder häufiger ist – Risiken, die durch das Leben auf engem Raum ansteigen. Ein urbanes Umfeld fördert negative Bewältigungsstrategien wie Kinderarbeit, Frühehen und Prostitution. Sie nehmen zu, wenn ein wirksamer Schutz und Strategien zur Verminderung der Gefährdung fehlen.

Nicht alle urbanen Flüchtlinge und IDPs bleiben unregistriert, weil sie es so wollen. Es können auch logistische und operationelle Probleme sein, die vertriebene Menschen, die sich selbst in urbanen Zentren niedergelassen haben,

an einer Registrierung zum besseren Schutz hindern. Erkenntnisse aus der Syrienkrise weisen darauf hin, dass viele Menschen, die aus Syrien flüchten, *nicht über ihre Rechte Bescheid wissen,* wenn sie in Jordanien oder Libanon ankommen. Die nicht-regulär Einreisenden halten sich an einem unbekannten Ort auf und werden zunehmend marginalisiert und verletzlich (DMFATANA 2014:29). Für die Registrierungsbehörden sind diese Menschen nicht leicht zu erfassen. Während sie sich vielleicht registrieren lassen wollen, um Hilfe und Schutz zu erhalten, möchten sie doch nicht offiziell registriert werden. Es kann auch schwierig sein, zwischen den betreffenden Bevölkerungsgruppen – z.B. Flüchtlinge oder IDPs – und den städtischen Armen, die oft in ähnlich entbehrungsreichen Situationen leben, zu unterscheiden. Internationale Organisationen wie auch Regierungen sind vertraut mit der Massenregistrierung an Grenzen und in Lagern: Doch sie haben keine guten Strategien und Instrumente, um mit den *spontanen Registrierungswünschen von Einzelpersonen* und verstreuten und mobilen Gruppen umzugehen. Dies macht eine Registrierung und Dokumentierung kompliziert, und möglicherweise haben Individuen und Familien dann Mühe, mit den Schutzbehörden in Kontakt zu bleiben.

In diesem Zusammenhang sei auf den problematischen und langsamen Ausbau der urbanen Schutzstrategie des UNHCR von 2009 und mögliche Unklarheiten und Interessenkonflikte in der Organisation hingewiesen (vgl. z.B. Edwards 2010), die im Kapitel 5.2.5 eingehender diskutiert werden.

4.2.4 In Krisengebieten gestrandete Migrantinnen und Migranten

Heutige Migrationsflüsse setzen sich aus Menschen mit komplexen und vielfältigen Migrationsgründen zusammen. Nicht alle sind Vertriebene. Doch obwohl diese gemischten Flüsse nicht unbedingt durch humanitäre Krisen ausgelöst sind, sind Drittstaatsangehörige, sowohl reguläre wie irreguläre Anwohner, die unbeabsichtigt in humanitären Krisen hängen bleiben, zunehmend von ernsthaften Schutzdefiziten betroffen. Drittstaatsangehörige (third country nationals TCNs), etwa Arbeitsmigranten oder Hausangestellte, können in Krisensituationen geraten und zu Vertriebenen werden, wenn in ihrem Wohnsitzland eine Krise ausbricht. Dies führt typischerweise zu einem gemischten Strom an gefährdeten Personen, die Schutz und Hilfe brauchen, die jedoch von bestehenden Schutzinstrumenten nicht erfasst werden. Sie sind weder Flüchtlinge, die sich auf den Schutz durch die Genfer Flüchtlingskonvention berufen können, wenn sie die Grenze überschritten haben, noch Bürgerinnen und Bürger des Landes, in dem sie leben, die – sofern vorhanden – Schutz in diesem Land nach den *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998* beanspruchen können.

«Migrationsflüsse setzen sich aus Menschen mit vielfältigen Migrationsgründen zusammen.»

Die Bedürfnisse und die spezifischen Gefährdungen dieser Bevölkerungsgruppe werden bei Kriseneinsätzen oft übersehen, obwohl es sich dabei um eine Gruppe handelt, die zahlreicher und häufiger wird. Die IOM hat in ihrem Rahmen für die operationelle Arbeit in Migrationskrisen (Migration Crisis Operational Framework) aufgezeigt, in welchem Mass dieser neu entstandene Typ von Vertriebenen, die «in Krisengebieten gestrandeten Migrantinnen und Migranten», die Wanderungsbewegungen und die Lenkung der erzwungenen Migration beeinflusst hat (IOM 2012).

Ein Beispiel der jüngsten Zeit für solch gestrandete Migrantinnen und Migranten sind die über 800 000 Wanderarbeiter aus der Subsahara und aus Asien, die 2010 vom libyschen Bürgerkrieg (und der Bombardierung durch die NATO) betroffen waren und jenseits der Grenze in Ägypten und Tunesien Zuflucht suchten (IFRC 2012:36-37). Die IOM registrierte *Migranten aus über 120 Ländern, die die Grenze überschritten hatten.* Da sie jedoch nach ihrer Vertreibung keinen klaren rechtlich festgelegten internationalen Schutzstatus hatten und es im Rahmen des aktuellen internationalen humanitären und Völkerrechtssystems keine offiziell zuständige Organisation gab, blieben sie vor Ort in provisorischen Lagern an der Grenze. Schliesslich organisierten IOM und UNHCR zu ihrem Schutz eine unkomplizierte Evakuierung. Die Schutzmassnahme

bestand in einem breitangelegten Rücktransport in die Herkunftsländer.

Ein noch aktuelleres Beispiel ist die Vertreibung von bis zu einer Million Menschen, ausgelöst durch die Ungewissheit und die politische und soziale Instabilität in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) nach dem Putsch im März 2013 (UNHCR 2014a; IOM 2014). Die folgenden Zahlen geben einen Anhaltspunkt für die Komplexität des Schutzbedarfs, der bei gemischten Migrationsflüssen entsteht. Zu den 65 000 Flüchtlingen aus der ZAR, welche in die Demokratische Republik Kongo (DRK), die Republik Kongo, den Tschad und nach Kamerun flohen, und den über 500 000 IDPs, kommen über 13 000 schutzbedürftige Flüchtlinge aus dem Sudan, der DRK und anderen Ländern, die in der ZAR aufgenommen wurden; 50 000 tschadische Flüchtlinge in der ZAR sind wegen der Gewalt in der ZAR in ihr Herkunftsland zurückgekehrt; eine unbekannte Zahl von weiteren TCNs benötigt Schutz; eine unbekannte Zahl von Vertriebenen aus dem Tschad und Kamerun haben eine langfristige Aufenthaltsbewilligung in der ZAR. Von den letzteren können viele ihre Nationalität und Identität nicht belegen und könnten als staatenlos gelten, viele gehören der ersten und zweiten Generation von Migrantinnen und Migranten an, werden jedoch als faktische Doppelbürgerinnen und -bürger nicht als Flüchtlinge mit Schutzanspruch anerkannt, und ein Rücktransport ins Herkunftsland wäre für sie nicht eine Rückkehr, sondern eine Vertreibung. Die IOM hat für stark gefährdete Gruppen, Staatsangehörige sowohl des Tschad wie der ZAR, Ausreisen organisiert, doch sie riskiert dabei den Vorwurf, mit solchen Schutzmassnahmen die ethnischen und religiösen Spaltungen zu fördern, die dem Bürgerkrieg zugrunde liegen.

Trotz der komplizierten Migrationsdynamik und der Erfahrungen aus Krisen wie den arabischen Volksaufständen, in Mali und der ZAR gibt es bis heute keinen systematischen Ansatz bezüglich des Schutzbedarfs von TCNs, die zu «in Krisengebieten gestrandeten Migrantinnen und Migranten» geworden sind (Chetail und Braeunlich 2013). Wie bei anderen Vertriebenen besteht das Schutzdefizit aus einer komplizierten Mischung verschiedener Faktoren: fehlendes Wissen oder fehlender Zugang der TCNs zu nationalen Schutz- und Hilfssystemen; Gewalt- und Ausbeutungserfahrungen wegen fehlendem Rechtsschutz; fehlende Ressourcen, um die Krisenregion zu verlassen; fehlende Reisedokumente und Pässe (oder deren Beschlagnahmung durch die Arbeitgeber) oder fehlender Zugang zu Botschaften, um Reisen zu ermöglichen; Grenzschliessungen, um die Flucht von TCNs vor Gewalt zu verhindern; Fehlen eines eindeutigen Status oder einer klaren Bezeichnung, was nach einer Vertreibung den Zugang zu humanitärer Hilfe erschwert; längerfristige Folgen einer erzwungenen Rückkehr ins Herkunftsland.

4.2.5 Das Vertreibungskontinuum

Die vierte räumliche Veränderung ist die Entstehung des «Vertreibungskontinuums». Im Gegensatz zur oben erwähnten Binnen- oder regionalen Mobilität ist mit dem Konzept des Vertreibungskontinuums das Durchlaufen von eng miteinander verbundenen Stadien gemeint, das über eine längere Zeit hinweg stattfinden kann. Gelegentlich auch sekundäre Mobilität genannt, beschreibt es den Weg von Migrierenden aus ihrem Heimatland oder einem Aufnahmeland/Flüchtlingslager über Nachbarländer in der Region und schliesslich an die Grenzen von postindustriellen Ländern in Europa bzw. der USA oder Australien. Das Land der ersten Zuflucht ist nicht das Ziel, wie früher, sondern ein Transitraum. Allerdings ist es nicht in erster Linie die Unzufriedenheit mit dem Schutzniveau, weshalb viele Flüchtlinge und Vertriebene das Land ihrer ersten Zuflucht verlassen und versuchen, nach Möglichkeit in den Norden zu gelangen, sondern die mangelnden Aussichten auf Rückkehr in ihre Heimat. Sie haben kaum Hoffnung auf eine tragfähige Zukunft für sich und ihre Familien im Exil in der Region.

Das Vertreibungskontinuum zeichnet sich aus durch Migrantinnen und Migranten, die: hauptsächlich jung und männlich sind; gemischte Flüsse mit verschiedensten Ursachen umfassen – nicht alle sind Flüchtlinge, viele sind aus anderen Gründen Vertriebene; unabhängig vom Grund ihrer Vertreibung die gleichen Reisearten und -routen benutzen und die gleichen Destinationen anstreben; zunehmend auf orga-

nisierte Transporte und die Hilfe von Menschenschmugglern zurückgreifen; mehrheitlich papierlos sind. Da es für sie keine speziellen Schutznormen oder rechtlichen Regelungen gibt, sind sie in jeder Phase ihrer Reise grossen Gefährdungen und Schutzrisiken ausgesetzt. Es gibt auf dem Weg ernsthafte Schutzdefizite; je näher die Migrantinnen und Migranten ihrem vermeintlichen Ziel kommen, desto kleiner wird der Schutzraum. Menschen auf der Durchreise sind viel verletzlicher, sie sind mehr Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt und seltener angemessen geschützt als Migrantinnen und Migranten, die ihr Zielland erreicht haben.

Vom Konzept her wie auch in der Praxis ist die Entstehung des Vertreibungskontinuums die vielleicht wichtigste und dramatischste Veränderung in der räumlichen Verteilung der erzwungenen Migration der letzten Jahre. Es ist der archetypische Migrationsvorgang des 21. Jahrhunderts. Denn er kombiniert viele der ganz speziellen Formen der heutigen Bevölkerungswanderungen und Vertreibungen: gemischte Auslöser und damit gemischte Migrationsflüsse, irreguläre und nicht-dokumentierte Bewegungen, globale Reichweite, jenseits von Schutznormen und -mechanismen, mit Grenzkontrollen und Einreisebeschränkungen schwer in den Griff zu bekommen. Das Vertreibungskontinuum belegt auf der einen Seite, dass die Abschottungsmassnahmen gegenüber Flüchtlingen versagt haben, und auf der anderen Seite, wie relativ einfach die globale Mobilität in Verbindung mit internationalen sozialen Netzen ist. Aus all diesen Gründen beschäftigt es die Regierungen im Norden ganz besonders.

Vier entscheidende und ineinandergreifende Merkmale zeichnen die Schutzproblematik aus, die aus dem Vertreibungskontinuum entsteht.

Erstens überqueren die meisten Migrierenden die Landesgrenzen auf irregulärem Weg, weil ihnen die legalen Migrationskanäle nicht offenstehen und die Grenzen lang und durchlässig sind. Betrachtet man die Migrationsgründe und die Zahl der Menschen, die aktuell an den Grenzen Europas und der USA ankommen, dann ist Irregularität eindeutig kein Hindernis für die Mobilität, doch sie hat gravierende Auswirkungen auf den Schutz.

Wie ein neuer Bericht des OHCHR deutlich macht, stellen sich bei der Einreise – beim Übertritt über die Grenze des Transitlandes oder des Ziellandes – ernsthafte Probleme, weil mit den Grenzkontrollen der Schutz der Menschenrechte *an* der Grenze nicht gewährleistet ist und die Menschenrechtsverpflichtungen bereits bei der Einreise nicht erfüllt werden (OHCHR 2014).

Irreguläre oder «illegale» Einreise bedeutet, keinen Zugang zum grundlegenden Schutz zu haben, den reguläre Migrantinnen und Migranten geniessen. Noch problematischer ist, dass die heimliche Einreise es den bereits stark gefährdeten Menschen ausserordentlich schwer macht, in den Genuss von Schutzmassnahmen für Flüchtlinge, Asylsuchende oder provisorisch Aufgenommene zu kommen, auch wenn sie das Glück hätten, die Voraussetzungen für diese Status zu erfüllen. Viele Staaten versuchen jetzt, Migrantinnen und Migranten ohne gültige Ausweispapiere systematisch den Zugang zu diesen Verfahren zu verweigern. Mit Zwangsausschaffungen werden die Migrantinnen und Migranten in die Gefährdungssituation zurückgebracht, denen sie entflohen waren. Indem man ihnen Zugang und Berechtigung erschwert, zwingt man potenziell Gesuchstellende zu «illegalen» Mitteln, um ihre Rechte zu verteidigen. In der perversen Logik dieses Vorgehens werden solche Migrantinnen und Migranten abwertend als «Klandestine» oder noch schlimmer als «Illegale» oder «Scheinasylanten» bezeichnet. Es ist eine Logik und Begrifflichkeit, welche die einwanderungs- und asylfeindliche politische Rhetorik in vielen europäischen Ländern begünstigt (Zetter 2007).

Aufgrund ihres *irregulären Status* mit dem damit verbundenen Mangel an Schutz sind diese Migrantinnen und Migranten stärker gefährdet. Auf jeden Fall haben viele Länder, durch die sie zunächst reisen, beschränkte Schutzkapazitäten, auch wenn sie bereit wären, Schutz zu gewähren. Und viele dieser Länder sind selbst anfällig für Gewalt, Konflikte und Instabilität, was die Gefährdung der durchreisenden Migrantinnen und Migranten noch weiter erhöht.

Es gibt Belege aus Mexiko (zitiert bei Chetail & Braeunlich 2013:32) wie auch aus Ländern wie Jemen, Marokko oder Tunesien, dass Transitmigranten, vor allem irreguläre, aus Geldmangel

Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

oder weil ihnen die richtigen Papiere fehlen, in Ländern unterwegs stranden. Dies erhöht ihre Verletzlichkeit und setzt sie ebenfalls den oben beschriebenen Risiken, Schutzdefiziten und Menschenrechtsverletzungen aus.

Die *zweite Schutzkrise* ergibt sich aus den Schutzdefiziten, die bei der irregulären Migration festgestellt werden und betrifft die Art und Weise der Wanderung. Bis vor kurzem ging man davon aus, dass irreguläre Migration relativ spontan erfolgt und dass organisierte Transporte und Zahlungen für den Transit erst gegen Ende des Kontinuums zum Zug kommen, wenn die Migrierenden vor den bestgeschützten internationalen Grenzen stehen oder wenn sie auf dem Seeweg statt auf dem Landweg einreisen. Jetzt gibt es zunehmend Belege dafür, dass das Migrationskontinuum vom Anfang bis zum Ziel *organisiert sein könnte,* wenn auch auf eher spontane und pragmatische Art. Menschenschmuggler, das organisierte Verbrechen und im Extremfall auch Menschenhändler sind daran beteiligt (GITOC 2014). Schmuggler in den Herkunftsländern verbünden sich mit solchen in Transitländern. Ein kürzlich erschienener Bericht mit Europol-Daten stellte fest, dass 80% der Reisen auf diese Art «ermöglicht» werden, durch Transportangebote, gefälschte Papiere, Korruption der Grenzbeamten (GITOC 2014). Diese Verbindungen führen zu einem ständigen Fluss von irregulären Migrantinnen und Migranten aus Flüchtlingslagern und anderen Orten im südlichen Afrika und Mittleren Osten oder aus Zwischenstationen in Lateinamerika und vor allem Zentralamerika.

«Trotz der Gefahren nimmt der Migrationsstrom nicht ab.»

Erstaunlicherweise nimmt dieser Migrationsstrom nicht ab, obwohl das Reisen in den letzten Jahren gefährlicher und der Grenzübertritt schwieriger geworden ist. Allerdings werden die Folgen für Gefährdung und Schutz immer brisanter. Massive Menschenrechtsverletzungen sind an der Tagesordnung. Es gibt viele Medienberichte über Migrantinnen und Migranten, die Opfer von Erpressung, Vergewaltigung, sexuellen Übergriffen, Entführung und Raub wurden, nicht selten durch die Schmuggler, die sie begleiten. Welchen Gefahren sie ausgesetzt sind, zeigt der tragische Tod von 366 Migrantinnen und Flüchtlingen vor Lampedusa im Oktober 2013. Es wird geschätzt, dass in den letzten 16 Jahren rund 20000 Flüchtlinge und Migranten beim Versuch, übers Mittelmeer nach Europa zu gelangen, ihr Leben verloren haben (EMHRN 2014:3). Eine unbekannte Zahl von Menschen stirbt schon unterwegs, bevor sie das Mittelmeer oder die US-amerikanische Grenze erreichen. Die von den Schmugglern verlangten Summen steigen: Zahlen zwischen 10000 und 40000 US$ wurden von nigerianischen Migrantinnen und Migranten genannt (GITOC 2014:10). Zusätzliche Geldforderungen unterwegs nehmen zu, besonders gegen Ende der Reise: Die Familien in den Herkunftsländern sind gezwungen zu bezahlen, um das Leben ihrer Angehörigen zu retten oder um eine Fortsetzung der Reise zu ermöglichen.

Es wurde wenig unternommen, um die Schutzkapazitäten der Länder zu verbessern, durch welche diese Migrationsketten führen, oder um die akuten Schutzrisiken und die Verletzlichkeit dieser Migrantinnen und Migranten zu mildern.

Es ist gut möglich, dass viele der Vertriebenen, die in Transitländern oder im globalen Norden Schutz suchen, in Ländern ihrer Herkunftsregion Chancen auf eine Anerkennung als Flüchtlinge gehabt hätten. Doch weil sie auf irregulärem Weg reisen, wird ihnen dieser Status verwehrt.

Die *dritte*, eng mit der zweiten verbundene Schutzkrise ist jene an den *Grenzen Europas*. Es gibt vereinzelte, aber panikmachende (wie bei dieser Quelle üblich) Hinweise, dass über 600000 Menschen an der Küste Nordafrikas auf Boote warten, die sie nach Europa schmuggeln (UK Daily Mail 2014). Und in jüngster Zeit werden in Forschungsberichten Belege zitiert, wonach rund 400000 nicht-dokumentierte Migrantinnen und Migranten aus Zentralamerika jedes Jahr durch Mexiko reisen, um in die USA zu gelangen (Frank-Vitale 2013:3).

Seit Anfang 2014 hat sich die Zahl der Migrantinnen und Migranten, die an den Südküsten der EU ankommen, gegenüber demselben Zeitraum im Vorjahr verzehnfacht. In Italien wurden bis Mai 2014 bereits rund 35000 Ankömmlinge gezählt, was beinahe der Gesamtzahl des ganzen Jahrs 2013 von 40000 entspricht

(EU 2014).[25] Sie kommen jetzt mehrheitlich aus Syrien: Schuld an dieser Notlage ist Europas Abschottungspolitik und die Tatsache, dass es dem Aufruf des UNHCR, syrische Flüchtlinge in Drittstaaten umzusiedeln, nicht wirklich Folge leistet. Neben den Ankünften in Italien über den Seeweg gibt es offensichtlich einen ähnlichen Druck auf dem Landweg in Spanien und Griechenland. Spanien unterhält seit über 20 Jahren ein Netzwerk von Zäunen zwischen Marokko und seinen Exklaven Ceuta und Melilla, um den Zugang zum spanischen Territorium zu verhindern. 2012 baute Griechenland einen 12 Kilometer langen Zaun an seiner Grenze zur Türkei, und Bulgarien errichtet ebenfalls einen Zaun von 33 Kilometern Länge an der türkischen Grenze, während es bis zu 100 Menschen pro Tag anhält und von der Einreise abhält.

Was sagen uns diese Zahlen? Sie sind Ausdruck einer Schutzkrise an den Grenzen Europas, kurz vor dem Endpunkt des Vertreibungskontinuums. Die Schutzkrise ist zumindest teilweise das Ergebnis eines zunehmend komplexen und ausgeklügelten Arsenals von materiellen Instrumenten, rechtlichen Verfahren, politischen Strategien und internationalen Übereinkünften, um den Zugang zum europäischen Territorium zu verhindern – «die Festung Europa» (Geddes 2008) oder «die Europäisierung der europäischen Asylpolitik», wie Guild es genannt hat (Guild 2006:630). Aufbau und Wirkung des europäischen Regelwerks zur Migrationssteuerung werden im nächsten Kapitel erläutert (5.4).

Die Reise der Vertriebenen nach Europa wird immer gefährlicher, oder zumindest werden die Gefahren wegen der grösseren Zahl von Betroffenen in der Öffentlichkeit stärker wahrgenommen. Versucht man die Migrantinnen und Migranten von gefährlichen Reisen nach Europa abzuhalten, erhöht man nur ihre Gefährdung und vermindert ihren Schutz. Mit dieser Migrationspolitik werden die ohnehin bereits grosse Verletzlichkeit der Migrantinnen und Migranten und ihr Schutzbedarf noch verstärkt. Und aus einer politischen Perspektive stellt man fest, dass das Schliessen der legalen Zugangskanäle zur EU und die Kriminalisierung der irregulären Einreise es für verletzliche Migrantinnen und Migranten schwieriger macht, sicher in die EU zu gelangen und die ihnen zustehenden Rechte auszuüben (Bloch, Sigona & Zetter 2014:15-31; IFRC 2013; IFRC 2012:30-31). Denn auch wenn es ihnen gelingt, in der EU anzukommen, sind sie mit restriktiven nationalen Gesetzen konfrontiert: beschleunigte Verfahren, eingeschränkte Beschwerdegründe, internationaler Datenaustausch, Verteilung und Aufspalten von Gemeinschaften, Ausweitung der Haft- und Abschiebungsmöglichkeiten, direkte oder indirekte Rückschaffung. Vertriebenen, Flüchtlingen und Asylsuchenden wird bei weitem nicht der nötige Schutz garantiert.

In der stark politisierten Frage der Zulassung von Migrantinnen und Migranten in Europa geht es darum, die normale Einwanderung zu kontrollieren und zu steuern. Dabei wird der Schutz der Migrantinnen und Migranten offensichtlich dem allgemeinen Interesse eines Europa in «Freiheit, Gerechtigkeit und *Sicherheit*» untergeordnet (European Commission 2001) (Hervorhebung durch den Autor). Die Migrantinnen und Migranten, die auf diese Art ankommen, sind unabhängig von ihrem Status, ob Vertriebene oder nicht, sehr verletzlich und brauchen dringend Schutz. Trotz den Bemühungen, vor allem im Rahmen der Mare-Nostrum-Initiative der italienischen Regierung nach der Katastrophe von Lampedusa 2013, die Migranten zu schützen und ihnen im Mittelmeer das Leben zu retten, ist es sehr fraglich, ob die Massnahmen zum Schutz der Migranten und Asylsuchenden und zur Wahrung ihrer Würde und Sicherheit ausreichen. Was aus der einen Sicht ein bemerkenswert umfassendes System von Grenzkontrollen für Europa ist, kann umgekehrt als Fragmentierung und systematische Verweigerung des Schutzes von Vertriebenen und verletzlichen Migrantinnen und Migranten gesehen werden.[26] Wenn im Jahr 2012

«Die Reise der Vertriebenen nach Europa wird immer gefährlicher.»

25 Bis Juni waren es bereits 50 000 Personen und rund 700 pro Tag (Daten aus Feldinterviews vom April 2014).

26 Natürlich ist Europa lediglich ein Beispiel. Ähnliche Situationen von umfangreichen Grenzkontrollen und Rückschaffungen gibt es auch in den USA – der Sicherheitszaun zwischen den USA und Mexiko spricht Bände – und in Australien mit seiner umstrittenen, aber sehr wirksamen Politik der extraterritorialen Internierung von Asylsuchenden in den Internierungseinrichtungen in Nauru.

fast ein Drittel der Asylgesuche (Anerkennung als Flüchtling) in der EU abgelehnt wurde, ist das weniger ein Zeichen dafür, wie viele «unechte Asylsuchende» es gibt, als vielmehr dafür, wie extrem schwierig es ist, Schutz zu beantragen.

Die *vierte Schutzkrise* und ein Hauptgrund für die drakonischen Nicht-Zulassungsregelungen in Europa und in Ländern wie Australien sind die *gemischten Migrationsflüsse,* die das Vertreibungskontinuum beinhalten. Wie wir in Kapitel 3 gesehen haben, haben auf der einen Seite immer weniger Vertriebene Anspruch auf Schutz als Flüchtlinge, weil es immer schwieriger wird, die spezifischen Ursachen der Vertreibung mit den spezifischen Anforderungen eines Gesuchs um Anerkennung als Flüchtling in Einklang zu bringen. Dabei entsteht folgendes Dilemma: Um die gemischten Migrationsflüsse in den Griff zu bekommen, wurden harte Nichtzulassungsregelungen geschaffen, die denjenigen, die tatsächlich Anspruch auf Schutz als Flüchtlinge haben, den Zugang dazu immer mehr verwehren.

Auf der anderen Seite führen die vielfältigen Gründe und besonders die Bedingungen, unter denen die Migrantinnen und Migranten reisen, zu zahlreichen Gefährdungen und Schutzbedürfnissen, die durch Recht, Normen und Programme nur beschränkt anerkannt werden. Dass der Schutz verschiedener Gruppen von Vertriebenen mit Bezug auf die ausschliessende Formulierung der Genfer Flüchtlingskonvention nur widerwillig gewährt und ihnen die Einreise verweigert wird, erhöht natürlich ihre Verletzlichkeit und verstärkt die Schutzdefizite. Genau aus diesen Gründen befürworten die humanitären Organisationen ein bedürfnis- und rechtebasiertes Verständnis von Verletzlichkeit und Schutz und entsprechende Massnahmen: Dieser Vorschlag wird weiter unten diskutiert (4.3 und 5.2.3).

Aus all dem kann geschlossen werden, dass diese Massnahmen nicht dazu dienen, den Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen zu verbessern. Beabsichtigt ist vielmehr, den innenpolitischen Forderungen in den Zielländern nach bestmöglichem Schutz vor gemischten Migrationsflüssen zu genügen. Paradoxerweise vertreten genau die Staaten, welche die grössten Hindernisse gegen Vertriebene und gemischte Migrationsflüsse aufbauen, die Haltung, man müsse die Schutzmöglichkeiten und die humanitären Aufnahmestrategien in den Ländern des globalen Südens ausbauen, ausgerechnet in den Ländern, die am wenigsten in der Lage sind, die Last von Hunderttausenden solcher Menschen zu tragen. Damit soll nicht gesagt sein, dass eine Verbesserung dieses Schutzes nicht wünschbar wäre. Doch müssen die Belastungen, die die Flüchtlinge für diese Länder bedeuten, in ihrer Gesamtheit anerkannt werden.

4.2.6 Klimawandel, Umweltbelastungen und erzwungene Migration

Klimawandel und Umweltbelastungen sind immer wichtigere Wesensmerkmale der neuen Geografien von Vertreibung und Mobilität. Doch hier geht es nicht um dringende Notlagen und rasch einsetzende Vertreibungen, wie wir sie bisher gesehen haben. Vertreibungen durch Klimawandel und Umweltbelastungen werden typischerweise als langsam beginnende Ereignisse beschrieben. Diese weniger bekannten Auslöser und Prozesse decken eine Reihe von Herausforderungen und Lücken bezüglich des Schutzes auf, für die es kaum rechtliche oder andere normative Lösungen gibt.

Steigende Meeresspiegel, Häufung von Dürreperioden, beschleunigte Wüstenbildung, häufigere extreme Wetterphänomene belegen den irreversiblen Klimawandel. Diese Gefahren sind selten die einzige oder direkte Ursache von Vertreibungen, obwohl sie möglicherweise viele Millionen Menschen gefährden und dem Risiko von Vertreibung aussetzen. In der Regel wirken sie zusammen mit ökonomischen, sozialen und politischen Faktoren und in Verbindung mit bereits bestehenden Verletzlichkeiten (Zetter & Morrissey 2013). Daher ist es sowohl konzeptuell wie auch in der Praxis schwierig, eine klar abgegrenzte Kategorie von Umwelt- oder Klimamigranten zu definieren – der verbreitete Begriff des Umweltflüchtlings ist sicher ungeeignet; und wie sehr diese Migration «erzwungen» ist, muss noch diskutiert werden (Zetter & Boano 2008; Piguet 2008; Piguet et al. 2011; Zetter 2010).

Diese Situation erinnert an die frühere Diskussion um gemischte Migrationsflüsse, vielfältige Ursachen und die damit verbundenen Schutzprobleme.

Menschen, die wegen der sich verschlechternden Umweltbedingungen internationale Grenzen überqueren, sehen sich beträchtlichen rechtlichen und normativen «Schutzdefiziten» in den internationalen Menschenrechtsgesetzen und im Völkerrecht gegenüber (McAdam 2010, 2011; UNHCR 2010; Zetter 2010a). Sie gelten nicht als Flüchtlinge, und eine Ausweitung der Genfer Flüchtlingskonvention, um ihnen Schutz zu garantieren, würde den Anspruch derjenigen, die vor Verfolgung flüchten, verwässern und zusätzlich Verwirrung stiften: Es würde den Widerstand gegen Flüchtlinge, den wir in Kapitel 3 aufgezeigt haben, noch verstärken. Die Nansen-Initiative, die wir im nächsten Kapitel diskutieren werden, versucht, dieses Schutzdefizit zu überbrücken (5.6).

Die grosse Mehrheit der Menschen, denen eine Vertreibung aufgrund von Klimaveränderungen droht, wird in ihrem Land bleiben. In den Ländern, die davon am stärksten betroffen sind, ist man sich der Auswirkungen solcher Vertreibungen zunehmend bewusst. Das Thema ist von grosser politischer Brisanz in Ländern wie Bangladesch (GoB 2009) und Vietnam, wo es in den nationalen Rahmenplan «Leben mit der Flut» («living with floods») aufgenommen wurde (GoV 2009). Doch bei der Frage, wie die Rechte von Menschen gewährleistet werden, die aufgrund solcher Phänomene vertrieben und neu angesiedelt wurden, zeigt sich eine weiteres «Schutzdefizit». Zwar bieten die *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998* theoretisch eine Grundlage für den Schutz, doch gibt es grosse Lücken (Kälin et al. 2012; MacAdam, 2010, 2011). Da nur wenige Länder die Leitlinien voll operationalisiert haben, wird den Betroffenen oder Vertriebenen innerhalb ihres eigenen Landes kein angemessener Schutz garantiert (Zetter 2011; Zetter & Morrissey 2014, 2104a).

Da die Leitlinien von 1998 einen allgemeinen Schutzapparat vorsehen, stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, eine bestimmte Kategorie von Vertriebenen, deren Rechte bedroht sein könnten und die allenfalls Schutz benötigen, herauszugreifen und zu definieren. In dieser Debatte hört man oft das Argument, dass Menschen, die durch den Klimawandel oder andere Arten von Umweltbelastungen vertrieben werden, beim Schutz nicht privilegiert werden sollen gegenüber anderen «unfreiwillig Migrierenden», die von den etablierten Schutzkategorien ebenfalls nicht erfasst werden (UNHCR 2011a; Kälin & Schrepfer 2012; McAdam 2011).

Eine weitere Herausforderung bei der Schutzgewährung für Menschen, denen aufgrund des Klimawandels die Vertreibung droht, ist die Festlegung, wer zu welchen Hilfeleistungen verpflichtet ist. Wie wir gesehen haben, sind im Falle der Flüchtlinge und der Binnenvertriebenen wie auch bei bestimmten weiteren Kategorien von international Migrierenden wie etwa den Arbeitsmigranten die Verantwortlichen klar bestimmt.[27] Bei Menschen, deren Vertreibung teilweise oder ganz auf Klimawandel und Umweltbelastungen zurückgeführt werden kann, stellt sich die Frage: Wer ist für ihren Schutz verantwortlich? Soll der Schutz ein moralischer Imperativ und ein Mittel ausgleichender Gerechtigkeit sein, indem zum Beispiel industrialisierte Länder, die für den grössten Teil des CO_2-Ausstosses verantwortlich sind, die Neuansiedlung von gefährdeten Bevölkerungsgruppen übernehmen (Zetter 2009)? Das stellt die Schutzverpflichtungen der betroffenen Länder aufgrund der Leitlinien von 1998 in Frage. Ist der Schutz umgekehrt eine humanitäre Antwort auf lebensbedrohliche Katastrophen? In diesem Fall sind die nationalen Regierungen zur Schutzgewährung verpflichtet, unterstützt von humanitären Organisationen, die oft die Führung bei der Gewährung von Schutz und Hilfe übernehmen.

> ***«Durch den Klimawandel Vertriebene sollen keinen privilegierten Schutz erhalten.»***

4.3 Schutz und Vertreibungsverletzlichkeit

Im Kapitel 3 wurde der Schutz hauptsächlich aus dem Blickwinkel des internationalen Rechts und internationaler Normen untersucht. Es

27 Da die Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998 nicht Bestandteil des bindenden Völkerrechts, sondern nur Soft Law sind, gibt es natürlich keine zur Hilfeleistung Verpflichteten (duty bearers) im eigentlichen Sinn. Trotzdem legen die Richtlinien fest, dass die Staaten für die innerhalb ihres Territoriums Vertriebenen verantwortlich sind.

Aktuelle und künftige Schutzprioritäten

wurde aufgezeigt, wie der Schutz der Vertriebenen, ausgehend von seiner konzeptuellen Begründung in der Genfer Flüchtlingskonvention, zu einem breit abgestützten Prinzip im internationalen humanitären und Menschenrechtssystem geworden ist.

Doch während die Vertreibung das offensichtlichste Symptom des «Versagens beim Schutz» ist, können wegen der oben dargestellten komplexen und unvorhersehbaren Dynamiken, der unterschiedlichen Muster und Typen von Vertreibungen weder die rechtlichen Kategorien – z.B. Flüchtling – noch die aus dem internationalen humanitären Recht und den Menschenrechten abgeleiteten Normen dem Ausmass und der Vielfalt heutiger Schutzbedürfnisse gerecht werden. Die klassischen Situationen, die zur Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention geführt haben, sind heute nicht mehr die häufigsten Ursachen von Vertreibung und können daher seltener angerufen werden, um einen Anspruch auf Schutzgewährung geltend zu machen. Viele verschiedene Gruppen von Migranten, die in unterschiedlichem Mass zum Wegzug gezwungen wurden, die komplizierte Muster von unfreiwilligen Wanderungen unternehmen und mit zahlreichen Menschenrechtsverletzungen konfrontiert sind, haben *weitgehend denselben Schutzbedarf, ungeachtet ihres rechtlichen Status*. Überdies limitieren unausgereifte Migrationspolitik, ungenügend ausgestattete Institutionen und der politische Widerstand in den Transit- und speziell in den Aufnahmeländern das heutige Schutzsystem.

Vertreibung zieht verschiedene Schutzbedürfnisse nach sich. Menschen und Gemeinschaften sind aber bereits vor einer Vertreibung unterschiedlichen Gefährdungen ausgesetzt und brauchen deswegen Schutz. Tatsächlich führt oft der fehlende Schutz vor diesen Gefährdungen zu Migration als letztem Ausweg. So sind es nicht unbedingt nur direkte Angriffe und Gewalt, die Menschen zum Verlassen ihrer Häuser veranlasst, sondern *neue Erscheinungsformen von Konflikten* wie etwa durch Krieg ausgelöste Entbehrungen (also Verletzlichkeit) – materielle Auswirkungen wie Ernährungsunsicherheit, sozioökonomische Auswirkungen wie die Zerstörung sozialer Netzwerke, der blockierte Zugang zu zentralen Einrichtungen wie Märkten und die Gefährdung der Existenzen – alles unerlässliche Bestandteile der Überlebensstrategien von Gemeinwesen (IFRC 2013:31). Das Zerstören der Existenzgrundlagen und der lebenswichtigen Einrichtungen einer Gemeinschaft sind daher gängige und folgerichtige Strategien von Kriegsparteien in heutigen Konfliktsituationen. Als letzte Möglichkeit, die lebensbedrohlichen Gefährdungen aufgrund des fehlenden Schutzes zu vermindern, bleibt den Menschen dann nur noch der Wegzug.

Was also diese Erfahrungen noch verstärkt und die Situation von potenziell und effektiv Vertriebenen noch verschlimmert, sind die Gefährdungen, denen sie ausgesetzt sind. Es ist die Gefährdung durch Gewalt und Konfliktsituationen und nicht der fehlende Schutz an sich, die mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erzwungener Migration führt. Dazu kommt, dass erzwungene Migration selbst, wie wir gesehen haben, eine entscheidende Ursache von Verletzlichkeit ist, welche wiederum eine grosse Bedrohung für den Schutz ist.

Diese Argumente werfen somit die Frage auf, ob das Gewähren von Schutz die einzige bzw. eine ausreichende Antwort ist, oder ob Massnahmen zur Reduktion der Verletzlichkeit und des Gefährdungspotenzials nicht ebenso dringlich sind. Folgt man diesen Argumenten, dann ist die heutige Ausgestaltung des Schutzes einerseits an zu viele Auflagen gebunden, und andererseits problematisch in Situationen vor und während Vertreibungen. So entscheidend die Fragen der Schutzdefizite und der Verringerung des Schutzraums sind, *ein übergreifendes Konzept von «Vertreibungsverletzlichkeit»* – Gefährdung wegen, während und nach der Vertreibung – kann im Zusammenspiel mit Schutz einen differenzierteren Rahmen liefern, um den Herausforderungen zu begegnen. Die Argumentation dabei ist, dass erzwungene Migration und Schutzbedürfnisse eng mit Verletzlichkeit verknüpft sind («vulnerability nexus») (Chetail and Braeunlich 2013:44). Oberstes Ziel sollte deshalb sein, auf die komplexen und mannigfaltigen Verletzlichkeitssituationen zu reagieren, denen Einzelpersonen und Gemeinschaften ausgesetzt sind, statt sich auf die erzwungene Migration als Voraussetzung für Schutzbedürfnisse zu konzentrieren.

Aus diesen Überlegungen können drei Schlüsse gezogen werden: Erstens ist Verletzlich-

keit *mehrdimensional und dynamisch*. Immer mehr Menschen sind verschiedenen Gefährdungen vor und während einer Vertreibung ausgesetzt. Zweitens sind Menschen in fast allen Situationen, in denen sie verletzlich werden, auch mit «*Schutzdefiziten*» konfrontiert. Es ist die Gefährdung und damit die Wahrscheinlichkeit von Vertreibung, die den Schutzbedürfnissen zugrunde liegt. Mit anderen Worten, die Verletzlichkeit ist auch entscheidend für die Definition des Schutzbedarfs, nicht nur die erzwungene Migration. Drittens versucht das *Konzept der «Vertreibungsverletzlichkeit»* dieses Zusammenspiel einzubeziehen anstatt auf einen bestimmten Status von Vertriebenen abzustellen. Im Kapitel 5.2.2 wird untersucht, wie Schutzinitiativen versucht haben, sich an diesen Schlussfolgerungen zu orientieren.

4.4 Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel standen die Schutzprobleme im Vordergrund, die durch die neuen Geografien oder räumlichen Verteilungen der Mobilität von Vertriebenen entstehen. Die Erfahrung zeigt auch, wie komplex die zeitlichen Strukturen hinter den sich verändernden Mobilitätsmustern und -verläufen sind. Gleichzeitig wurde deutlich, dass das Gewähren von Schutz ein hoch politischer Prozess ist, weit entfernt von den normativen Überlegungen, auf die es sich ursprünglich abstützte. Der Schutz bewegt sich heute an der Schnittstelle von Menschenrechten, rechtlich-normativen Vorstellungen und Politik.

Im Wesentlichen wurde argumentiert, dass wir die Schutzbedürfnisse von Vertriebenen am besten verstehen, wenn wir die verschiedenen Räume untersuchen, die sie in den einzelnen Phasen ihrer Reise durchqueren. Die Hinweise, die ein solcher Ansatz liefert, bestätigen die Prämisse, von der diese Studie ausgeht: dass es in den rechtlichen und normativen Regelwerken des Schutzes substanzielle Lücken gibt und dass diese Normen immer weniger in der Lage sind, wirksamen Schutz für Vertriebene, deren Mobilität von komplexen Auslösern und Ursachen angetrieben wird, zu bieten. Zudem kann ein Schutzkonzept, das an spezifischen oder normativen Kategorien des Rechtsstatus – dem Flüchtlingsparadigma – anknüpft oder in spezielle Gruppen aufgeteilt wird, die verschiedenen Arten von Schutzbedürfnissen und Verletzlichkeiten, wie sie in den Vertreibungsgeografien deutlich werden, nicht richtig erkennen.

Nicht jeder und jede Vertriebene ist ein Flüchtling und braucht die spezielle Form von Schutz, die mit dem Flüchtlingsstatus verbunden ist; doch umgekehrt benötigen alle Vertriebenen irgendeine Form von Schutz, wie wir im Kapitel 5 zeigen werden. Das ist der zentrale Punkt. Und es ist diese Schlussfolgerung zusammen mit den sich ausbreitenden Ursachen von Vertreibung und den verschiedenen Modalitäten dieses Migrationsprozesses, die die bestehenden Schutzsysteme so grundlegend in Frage stellen.

«Alle Vertriebenen brauchen irgendeine Form von Schutz.»

Die Analyse des Zusammenspiels zwischen Schutz und dem Konzept der «*Vertreibungsverletzlichkeit*» versucht, jenseits eines normativen Rahmens die Vielfalt der Schutzbedürfnisse freizulegen, die in heutigen Vertreibungssituationen entstehen. Die Methoden, Strategien und Prozesse, mit denen Schutz gewährt wird, der sowohl den normativ festgelegten Bedürfnissen als auch dieser umfassenderen Konzeption gerecht wird, werden im Kapitel 5 untersucht.

5 Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

Vorbereitung für den Winter in Jordanien. *Foto: UNHCR / J. Kohler.*

5.1 Umgang mit der Schutzproblematik

In Kapitel 3 wurde die komplizierte Dynamik der Vertreibung in der heutigen Welt aufgezeigt und ein Analyseraster für das Verständnis der beiden Schlüsselkonzepte Vertreibung und Schutz vorgelegt. Auf diesem Hintergrund untersuchten wir in Kapitel 4 die aktuellen und künftigen Schutzbedürfnisse vertriebener Menschen in unterschiedlichen Vertreibungsgeografien. In diesen Geografien zeigt sich eine deutliche Abnahme des Schutzraums, das wachsende Ausmass und die zunehmende Vielfalt von Schutzdefiziten sowie die Gefährdung, denen Vertriebene ausgesetzt sind. In dieser Analyse wurde die Frage gestellt, inwiefern die rechtlichen und normativen Schutzregelungen den Schutzbedürfnissen dieser Bevölkerungsgruppen in den heutigen Vertreibungssituationen überhaupt noch gerecht werden können. Daher wurde in Kapitel 4 dafür plädiert, Schutzkonzept, -strategien und -prozesse über die etablierten normativen Bedingungen und Vorgaben hinaus breiter zu fassen. In diesem Kapitel führen wir die beiden Analyseraster von Kapitel 3 und 4 zusammen und untersuchen die Initiativen und Reaktion auf diese Schutzbedürfnisse und -probleme.

Wie haben nationale, internationale und zwischenstaatliche Organisationen auf diese Schutzprobleme reagiert? Inwiefern liefern Neuerungen bei den Schutzinstrumenten Antworten auf die heutigen Schutzkrisen? Wie gut konnten die neu entstandenen, ernsthaften Schutzdefizite behoben werden? Ist die Verminderung des Schutzraums eine unvermeidliche Folge der Zunahme unregulierter internationaler Migration? Welche Möglichkeiten gibt es, in Ländern, die eine grosse Zahl von Vertriebenen generieren, den Schutz der Rechte auszubauen? Ist es möglich, für Vertriebene einen wirksamen

«Schutzraum»[28] zu schaffen – ein Umfeld, das der Anerkennung ihrer Rechte und der Befriedigung ihrer Bedürfnisse förderlich ist?

Diese Fragen sollen im vorliegenden Kapitel beantwortet werden, indem laufende und neu entstehende Schutzinitiativen von nationalen, internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen sowie nicht-staatlichen humanitären Akteuren kritisch unter die Lupe genommen werden. Untersucht wird der Umfang dieser Initiativen, ihre Stärken und Schwächen, und wie gut sie den Schutzbedürfnissen und den Verletzlichkeiten von Vertriebenen gerecht werden.

Das Kapitel gliedert sich in vier Teile: Der erste untersucht den Schutz in den Herkunftsländern und -regionen, der zweite in den Transitländern, der dritte in Europa und der vierte behandelt den Schutz bei Vertreibung aufgrund des Klimawandels.

Ganz generell entsteht ein Muster von Schutzdefiziten und sich verändernden Schutzräumen. Auf wenig Schutzraum und grosse Schutzdefizite in den Herkunftsländern folgen einfache und uneinheitliche Schutzsysteme in den Erstaufnahmeländern der Region (5.2.). In den Transitländern (5.3) sind die Schutzdefizite gross, und der Schutzraum ist nicht klar definiert, weshalb die Vertriebenen stark gefährdet sind. Bei ihrer Ankunft im Norden (5.4.) finden sich die Vertriebenen in einem stark regulierten Umfeld wieder, das wenig Schutzdefizite hat, aber praktisch keinen Schutzraum bietet.

Fünf Hauptargumente liegen der Analyse in diesem Kapitel zugrunde.

Erstens wurden, wie leicht zu erkennen ist, die *Schutzdefinitionen und -massnahmen* in den letzten Jahren ausgeweitet, doch gleichzeitig fehlt eine kohärente, systematische Grundlage oder eine übergeordnete Struktur, um diese Initiativen zu unterstützen. So wurde z.B. keine neue internationale Konvention und keine Leitlinie für den Umgang mit den heutigen Entwicklungen und Auswirkungen von Vertreibung – analog der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 oder den Leitlinien von 1998 – vorgeschlagen[29]; und auch wenn das wünschbar wäre, ist die Wahrscheinlichkeit einer solchen Entwicklung gering. Tatsächlich wurde ein grosses Arsenal an Strategien, Instrumenten und operativen Massnahmen geschaffen; dabei handelt es sich hauptsächlich um reaktive und oft pragmatisch auf bestimmte Schutzkontexte und Schutzdefizite zugeschnittene Vorgehensweisen.

Zweitens, und das widerspiegelt das *Fehlen eines umfassenden Ansatzes*, wurden viele dieser Initiativen von internationalen Organisationen (zum Beispiel UNHCR, UN-IASC, IOM, IFRC) oder Regierungen (z.B. der norwegischen und der Schweizer Regierung und der EU) oder humanitären Organisationen (z.B. Oxfam) als Einzelaktion im Rahmen ihrer eigenen institutionellen Ziele oder Programmstrategien entwickelt. Doch wichtig hierbei ist, dass für die Schutzgewährung nur wenige internationale Organisationen wie UNHCR und IKRK zuständig sind, während zahlreiche humanitäre Organisationen, namentlich NGOs, jetzt in ihren Reaktionen auf Vertreibung den Schutz systematisch berücksichtigen, fast so als ob sie dafür einen gesetzlichen Auftrag hätten. In der Tat kann gesagt werden, dass die humanitäre Hilfe zum Schutz geworden ist. Viele humanitäre Organisationen verfügen heute über speziell in Schutzfragen ausgebildete Mitarbeitende und über weit entwickelte Richtlinien und Schutzstrategien. Natürlich können NGOs die Menschen nicht wirklich vor Gewalt und Konflikten schützen, doch sie können den Schutz mit Interventionen, die die Gefahr von Gewalt und Konflikt beseitigen oder vermindern, verstärken.

«Humanitäre Hilfe wird heute als Teil des Schutzes gesehen.»

Man könnte argumentieren, dass diese «Vielfalt des Schutzes» dazu führe, dass das Schutzsystem so besser auf bestimmte Situationen, Bedürfnisse und Akteure zugeschnitten ist. Diese «Ausweitung des Schutzes» hat aber zu einer Zunahme von Ad- hoc- und Einzelaktionen als Antwort auf die aktuellen Schutzprobleme geführt.

28 Der Begriff «Schutzraum» ist keine rechtliche Definition, doch er wird heute zur Umschreibung des Umfeldes, das humanitäre Akteure zu schaffen versuchen, oft verwendet (vgl. z.B. UNHCR 2009c:4).

29 Wissenschaftler der Universität Limoges (2010) und der Universität von Westaustralien (2008) haben unabhängig voneinander und in Anlehnung an die Genfer Flüchtlingskonvention ein neues Übereinkommen für Umweltvertriebene vorgeschlagen; doch das waren lediglich akademische Übungen. Siehe dazu auch die Diskussion zur Schutzverantwortung Responsibility to Protect (R2P) in Abschnitt 5.2.8.

Drittens gibt es eine ausgeprägte und wachsende *Dichotomie zwischen Schutzkonzepten und Schutzpraxis* in Regionen mit Massenvertreibungen (im globalen Süden) und Regionen, wo zunehmend Nicht-Zulassungsregelungen für Flüchtlinge, Asylsuchende und andere Vertriebene verankert werden (im globalen Norden). Ausgehend von den internationalen rechtlichen und normativen Standards, wie sie in verschiedenen Konventionen und Übereinkünften festgelegt sind, hat sich ein zweigeteiltes Schutzmodell entwickelt. In den am stärksten betroffenen Regionen wird von auswärtigen Akteuren, in der Regel aus dem Norden, auf die Verbesserung der Standards und die Erhöhung der Schutzkapazitäten hingearbeitet, während der Zugang zu fairen Asylverfahren und die Aufnahme von Flüchtlingen genau in diesen post-industriellen Gesellschaften weiter eingeschränkt wird.

Viertens, und wiederum in Übereinstimmung mit diesem zunehmend fragmentierten und institutionenspezifischen Ansatz, stützen sich diese Reaktionen immer weniger auf internationale rechtliche und normative Rahmen und Grundsätze. Zwar basieren einige Initiativen auf «Soft Law» und die Reichweite des Soft Law wird, wie wir im Kapitel 3 gesehen haben, ausgedehnt, doch der Fokus auf Strategien und Massnahmen widerspiegelt die tiefgreifende Transformation von Grundgedanken und Praxis des Schutzes und verstärkt sie. Diese Transformation, weg von den normenbasierten Grundsätzen hin zum Schutzmanagement, hängt mit der oben erwähnten Neugestaltung institutioneller Strukturen und Verantwortlichkeiten zusammen. Die *«Wende zum Management» («managerial turn»)* bei der *Schutzgewährung* ist eine wichtige und vielleicht eine der problematischsten Erkenntnisse dieser Studie, was die Lösung der Schutzproblematik bei den heutigen Vertreibungsformen anbelangt.

Schliesslich wird in diesem Kapitel aufgezeigt, wie stark politisiert das Umfeld beim Schutz heute ist (wie in Kapitel 4.4 erwähnt). Wenn es darum geht, wie der Schutz der Vertriebenen verstanden wird und wer mit welchen Instrumenten geschützt werden soll, dann ist die wohl beunruhigendste Feststellung der Untersuchung die, dass sich der Schutz jetzt im Schnittpunkt von Rechten, Normen und Politik befindet.

5.2 Der Schutz in den Herkunftsländern und -regionen

Die grosse Mehrheit der 53 Millionen dokumentierten Vertriebenen weltweit (Kapitel 3.2) bleibt in ihren Herkunftsländern und -regionen – etwa 33 Millionen sind Binnenvertriebene. Von den 12,4 Millionen Flüchtlingen und fünf Millionen vertriebenen Palästinensern leben gemäss den Zahlen von UNHCR und UNRWA schätzungsweise rund 15 Millionen in ihren Herkunftsländern oder -regionen. Somit bleiben weltweit über 95 % der Vertriebenen in den Herkunftsländern und -regionen. Dazu kommen noch Millionen von nicht-dokumentierten Vertriebenen hinzu. Der Schutz in den betreffenden Ländern und Regionen ist daher das wichtigste Anliegen.

In den Kapiteln 3 und 4 wurde aufgezeigt, dass viele der Ursachen der heutigen weltweiten Schutzkrise in den Herkunftsländern und -regionen der Vertriebenen zu finden sind. Menschenrechtsverletzungen, fragile Staaten und Entwicklungsdefizite, die dann humanitäre Krisen auslösen, sind die wichtigsten Treiber der erzwungenen Migration. Zu diesem ganzen Komplex an Ursachen kommen hinzu: die wachsende Zahl von Krisen, die oft, aber nicht mehr immer im globalen Süden ausbrechen; die fehlenden Möglichkeiten oder der fehlende Wille der Nachbar- und Transitländer, für den nötigen Schutz der Flüchtlinge und anderen Vertriebenen zu sorgen; und darüber hinaus die fehlenden Möglichkeiten zur Wiederansiedlung sowie das Fehlen von regulären Migrationskanälen und die Einreisebeschränkungen in den Ländern des globalen Nordens (Piguet 2013).

Diese Zustände zu verbessern ist eine grosse und langfristige Aufgabe. Nachhaltige und gerechte Entwicklungsstrategien, die Förderung von Toleranz gegenüber anderen Religionen und Ethnien, die Respektierung der Gesetze und Menschenrechte, die Gewährleistung von Frieden und Sicherheit, all das sind zweifellos Massnahmen, die die Wahrscheinlichkeit von erzwungener Migration in gefährdeten Ländern grundsätzlich reduzieren können. Entwicklung und Schutz gehen daher Hand in Hand. Diese wegweisende Kombination von Strategien muss in nationalen und internationalen Gremien vermehrt Unterstützung finden.

Auf der einen Seite werden damit, sofern die Ziele erreicht werden, Bevölkerungsgruppen, die sich jetzt ausgeschlossen und zur Migration – meist auf irregulärem Weg – gezwungen sehen, eher dazu veranlasst, in ihren Herkunftsländern zu bleiben oder die regulären Migrationskanäle zu nutzen. Auf der anderen Seite kann mit diesen Strategien Frieden und Sicherheit gefördert werden, was die Gefahr verringert, dass diese Länder in Konflikt und Gewalt abgleiten, was dann direkt zu Vertreibung führt. Und wo dies doch geschieht, muss der Schutz der Rechte zu einem wesentlichen Bestandteil der längerfristigen Friedens- und Wiederaufbaustrategie werden. Dieser Grundgedanke steckt hinter der neuen Initiative der Schweizer Regierung, die sie in ihrem ganzheitlichen Ansatz für das Engagement in Konfliktregionen und fragilen Staaten und in ihrer Kooperationsstrategie mit diesen Ländern festgelegt hat (vgl. EDA 2012, 2013a) und die weiter unten diskutiert wird (5.4.4). In einem instrumentelleren Sinn begründet er auch die Mobilitätspartnerschaftsprogramme der Europäischen Kommission und die Migrationspartnerschaften der Schweizer Regierung (5.3.2).

In der Tat wird mit der Einberufung eines hochrangigen UN-Dialogs zu Migration *und* Entwicklung 2013 und mit der Aufnahme des Themas der internationalen Migration in den Entwurf für die Post-2015-Entwicklungsziele der UNO anerkannt, wie wichtig die Verknüpfung von Entwicklung im weitesten Sinne und Migration ist. Entwicklung in diesem Sinn, als «strukturelle» Lösung, die die Voraussetzungen für die reguläre Migration verbessert und die Vertreibung aus den Herkunftsländern (und die damit verbundene Schutzproblematik) vermindert, sprengt natürlich den Rahmen dieser Studie. Während Migration und Entwicklung Themen der Post-2015-Entwicklungsagenda der UNO bleiben, wurde die Diskussion der erzwungenen Migration leider ganz fallengelassen.

Die strukturellen Faktoren, die der Schutzkrise der Vertriebenen zugrunde liegen, an den Wurzeln zu bekämpfen, ist zwar ein schwer fassbares Ziel, doch gibt es eine ganze Reihe von Schutzinitiativen in den Herkunftsländern und vor allem in den Regionen, die am stärksten von diesem Phänomen betroffen sind. Diese werden im Folgenden untersucht. In Kapitel 5.2.2 und 5.2.3 liegt der Schwerpunkt im Wesentlichen auf Gemeinschafts- und Bottom-up-Strategien, im Rest des Kapitels 5.2 geht es um den formelleren und institutionalisierten Umgang mit den Schutzproblemen. Zuvor gehen wir aber noch auf Evakuierung und Schutz ein.

5.2.1 Schutz in Konfliktsituationen – Evakuierung und interne Vertreibung

In den letzten Jahrzehnten handelte es sich bei den Gewaltkonflikten, die zu Vertreibungen geführt haben, mit wenigen Ausnahmen um Bürgerkriege: Je nach Situation gerieten bewaffnete, nicht-staatliche Akteure – Gruppen von Aufständischen, Guerillabewegungen oder Warlords – in Auseinandersetzungen untereinander oder mit den nationalen Streitkräften. Obwohl solche Konflikte offensichtlich militärischer Art sind, haben sie sich vor allem über Angriffe auf die Zivilbevölkerung ausgeweitet.

Im Epizentrum solcher Konflikte wird humanitäre Hilfe verweigert oder verunmöglicht, und damit gibt es für die Zivilbevölkerung selten oder nie Schutz – weder grundlegenden lebensrettenden physischen Schutz noch den allgemeineren Schutz ihrer Rechte nach den Genfer Konventionen. Humanitäre Akteure mit entsprechendem Schutzauftrag wie das IKRK können einen gewissen Schutz bieten; andere, etwa NGOs an der Front, aber ohne Auftrag, haben sehr wenig Möglichkeiten. Dies gilt für die Situation in Syrien und jetzt in Libyen sowie in bestimmten Phasen im Irak, in Somalia, Mali, DRK, ZAR, um nur ein paar Beispiele zu nennen. Unter diesen Umständen werden Menschen plötzlich zu Vertriebenen, die elementaren Schutz und verschiedene Möglichkeiten von dauerhafterem Schutz suchen, die im Folgenden diskutiert werden.

Neben seiner Vermittlungstätigkeit hat das IKRK zwei Schutzinitiativen zur Verbesserung dieser Situation entwickelt. Bei der einen handelt es sich um eine Notmassnahme zum Schutz der Zivilbevölkerung, bei der anderen um eine eher längerfristige und strukturelle Massnahme für IDPs: Es ist wichtig zu sehen, dass sich die Schutzbedürfnisse der beiden Gruppen unterscheiden. Sie werden daher kurz dargestellt.

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

Im Rahmen ihrer Arbeit an den Konfliktlinien, wo z.B. die lokalen Kampfhandlungen zeitweise eingestellt werden und es kurze Friedenszeiten gibt, haben die Hilfswerke Modalitäten für *humanitäre Notevakuierungen* und *elementaren Schutz der Zivilbevölkerung* entwickelt. In vielen Kriegsgebieten wie den oben erwähnten haben Organisationen wie IOM, UNHCR, IKRK, IRC, notfallmässig lebensrettende Evakuierungen durchgeführt. Da es lediglich vorübergehende und scheinbar unerlässliche lebensrettende Interventionen waren, stellen sich zwei Fragen. Erstens muss geklärt werden, ob solche Interventionen nicht die lokalen Selbstschutzmassnahmen ausser Kraft setzen (5.2.2), und ob das Evakuieren von gefährdeten Bevölkerungsgruppen nicht ein Vakuum schafft, das eine spätere Rückkehr erschwert. Der zweite Punkt betrifft die Frage, inwiefern Notevakuierungen zum Schutz von stark gefährdeten Gruppen unabsichtlich die Prinzipien der Neutralität und Unparteilichkeit untergraben. Im Fall der Zentralafrikanischen Republik zum Beispiel sah sich die IOM mit dem Vorwurf konfrontiert, sie habe an ethnisch-religiösen Säuberungen «mitgewirkt», indem sie gefährdete Gemeinschaften aus dem Kriegsgebiet herausholte.

«Lokale Gemeinschaften und Haushalte müssen selber um Schutz bemüht sein.»

Die zweite Intervention wirft die Frage auf, inwiefern die *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998* und das Übereinkommen *der Afrikanischen Union über Schutz und Hilfe für intern Vertriebene in Afrika von 2009* (die «Kampala-Konvention») als nachhaltigere Ansätze zum Schutz von vertriebenen Menschen angerufen werden können. Da der Fokus dieser Untersuchung auf Vertreibung und Schutz in einem internationalen Umfeld liegt und da die Leitlinien von 1998 und die Kampala-Konvention selbst ein grosses Thema sind, folgen hier nur ein paar kurze Kommentare.

Grundsätzlich sind beide Dokumente unerlässliche Instrumente zur Behebung von wichtigen Schutzdefiziten. Die Leitlinien liefen eine gute Grundlage für innovative Wiederansiedlungsmassnahmen, z.B. in Kolumbien. Verschiedene Regierungen wie die der Schweiz, von Kanada, Finnland und Norwegen unterstützen zusammen mit dem IDMC bilaterale Programme für: die Entwicklung von nationaler Gesetzgebung und Normen, insbesondere als Teil von Friedens- und Wiederaufbauprogrammen nach Konflikten; rechtspolitische Initiativen; den Einbezug von IDPs in Entwicklungsstrategien; Entwicklung von Kompetenzen und Kapazitäten der für den Schutz der IDPs zuständigen Justiz; und Aufbau und Erweiterung der Kompetenzen der Zivilgesellschaft und von Interessengruppen bezüglich Binnenvertreibung. Ähnliche Unterstützungsinitiativen gibt es für die Kampala-Konvention.

Schliesslich hängt die Wirksamkeit der Leitlinien und der Kampala-Konvention als Schutzinstrumente natürlich von drei Faktoren ab: erstens von der Bereitschaft der Parlamente, Gesetze über IDPs zu verabschieden; zweitens vom Einsatz der Regierungen für ihre in den Gesetzen, Normen und Richtlinien verankerten Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten; drittens von der Bereitschaft der Regierungen, diesen spezifischen Einsatz mit grösseren gesellschaftlichen Veränderungen zu verbinden, die es braucht, damit die Menschenrechte eingehalten und die Menschen vor Rechtsverletzungen geschützt werden.

5.2.2 Selbstschutz

Im Allgemeinen wurde Schutz verstanden als institutionelle Aufgabe von internationalen Organisationen wie dem UNHCR einerseits, welches die Schutznormen fördert, und als operative Aufgabe von humanitären und zivilgesellschaftlichen Organisationen andererseits, welche Sicherheitsprogramme fördern und Hilfe bei der Risikoverminderung leisten. Allerdings kommt den lokalen Gemeinschaften und den Haushalten beim eigenen Schutz oft die Hauptrolle zu – sie sind auf Selbstschutz angewiesen und suchen sich die Mittel dazu. Diese Schutzstrategien sind wichtig, denn sie dienen oft dazu, erzwungene Migration abzuwenden wie auch die Folgen einer unvermeidlich gewordenen Vertreibung zu mildern oder mit ihnen umzugehen. Im letzteren Fall kommt der Selbstschutz am ehesten dann zum Zug, wenn die Vertreibung lokal erfolgt und

die Menschen das unmittelbare Konflikt- oder Gefahrengebiet nicht verlassen können oder wollen.

Somit muss jede Analyse neuer Schutzinitiativen bei den Menschen ansetzen, die Schutz brauchen – bei denen, die aufgrund ihrer Verletzlichkeit anfällig sind für Vertreibung, und bei denen, die effektiv vertrieben werden.

Die Diskussion der Schutzprobleme in Ländern mit Konflikten oder im Zusammenhang mit kleinräumigen Vertreibungen und zirkulärer Mobilität (4.2.1 und 4.2.2), und die Erfahrungen z.B. im Südsudan, in Zimbabwe und Myanmar (Local to Global Protection n.d.; IFRC 2012:59-65) zeigen, dass Gemeinschaften insbesondere in Situationen von lokalen bewaffneten Konflikten innerhalb ihrer Herkunftsländer nicht selten ihre eigenen Schutzmassnahmen und Überlebensstrategien entwickeln. Diese können informell organisiert werden, z.B. von Vorsitzenden der Gemeinschaft oder religiösen Führern, oder von einheimischen zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort. Dazu kommt, dass der Selbstschutz oft schon mobilisiert wird, lange bevor die Institutionen sich des Schutzbedarfs bewusst werden und bevor Hilfe von aussen kommt. Zum Selbstschutz können naheliegende Massnahmen für die physische Sicherheit und den materiellen Schutz, aber auch lebenswichtige Anpassungen der Existenzsicherung gehören; oft kommen auch «weiche» politische und soziale Strategien dazu, etwa dass die Menschen ihre politischen Sympathien geheim halten oder gesellschaftliche und kulturelle Vorstellungen wie Gewohnheitsrecht und lokale Traditionen übernehmen anstatt aufgrund von formalen menschenrechtlichen Normen Schutz zu beanspruchen: Gerade das Scheitern dieser Schutznormen oder das fehlende Bewusstsein, dass es solche gibt, führen dazu, dass die Gemeinschaften auf den Selbstschutz zurückgreifen. Umgekehrt sind Schutzinitiativen von externen Organisationen oft nicht proaktiv, sondern sie sollen Abhilfe schaffen, denn sie werden erst im Nachhinein durchgeführt – nachdem die Vertreibung stattgefunden hat oder die Menschen grosser Gefährdung ausgesetzt waren. Zudem werden diese externen Initiativen von den gefährdeten Menschen manchmal als relativ unwichtig betrachtet, und in einzelnen Fällen können sie die Schutzrisiken sogar verschärfen, wenn sie «geschützte» Gruppen, die tatsächlich kaum erkennbare und gut abgestimmte, risikovermindernde Schutzstrategien entwickelt haben, den lokalen Bedrohungen aussetzen.

Das bedeutet nicht, dass Selbstschutzstrategien ausreichenden und umfassenden Schutz und Sicherheit für verletzliche Bevölkerungsgruppen bieten – das ist nicht der Fall, und die eigenen Schutzstrategien der Gemeinschaften haben manchmal auch schädliche Auswirkungen: Vielleicht muss man sich auf die bewaffneten nicht-staatlichen Akteure einlassen. Ausserdem kann Selbstschutz dazu führen, dass aus durchmischten Nachbarschaften und Bezirken rasch religiös und ethnisch homogene Gemeinschaften werden, wie dies im Irak und in Syrien geschehen ist, mit ernsthaften Folgen für die Friedensförderung nach dem Konflikt. Aber Interventionen von aussen zur Förderung des Selbstschutzes können auch nicht einfach abgelehnt werden – externe Ressourcen, die Schaffung von sicheren Korridoren und politischer Druck auf die Kriegsparteien zählen zu den wichtigsten Massnahmen, mit welchen externe Akteure zum Schutz beitragen können. So wichtig sie sind, die lokalen Organisationen können die Schutzverantwortung der nationalen Behörden oder internationalen Akteure nicht ganz ersetzen. Umgekehrt können aber falsche Annahmen über die Wirksamkeit des Schutzes durch die etablierten humanitären Organisationen und die Idee, dass die institutionellen Interessen dieser Organisationen und ihrer Geldgeber durch Selbstschutzmassnahmen bedroht sind, ebenso problematisch sein.

«Strategien zum Selbstschutz sind nicht ungefährlich.»

Wie schaffen wir denn die Quadratur des Kreises und unterstützen einheimische Hilfe, ohne die Schutzinstrumente und die Hilfe zu über-institutionalisieren?

In seinem allgemeinen Vorgehen unterscheidet das IKRK zwischen drei Interventionsebenen bei der Unterstützung des Selbstschutzes von Gemeinschaften und setzt einen Rahmen für mögliche Interventionen von humanitären und rechtebasierten Organisationen. Die Ebenen

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

sind: *«reaktives Eingreifen»* in einer aufkommenden oder bestehenden Situation von Menschenrechtsverletzungen, um eine erneutes Auftreten zu verhindern oder die unmittelbaren Auswirkungen zu mildern; *«Abhilfemassnahmen»*, um den Menschen ihre Würde zurückzugeben und ihnen nach einem Missstand wieder hinreichende Lebensbedingungen zu sichern; Massnahmen zum *«Aufbau des Umfeldes»*, um ein politisches, soziales, kulturelles, institutionelles und rechtliches Umfeld zu schaffen, das die Behörden darin unterstützt, ihre Verpflichtungen wahrzunehmen und die Rechte der Einzelnen zu respektieren (IFRC 2013:65).

«Verletzlichkeit eher mit einem rechtebasierten Ansatz angehen.»

Der erste wichtige Punkt innerhalb dieses Rahmens ist der Nutzen der Selbstschutzmassnahmen für gefährdete Gruppen *in ihrem eigenen* Land. Es gibt zwei Situationen, in denen Selbstschutz zum Zug kommen kann: Bevölkerungsgruppen, die Gefahr laufen, vertrieben zu werden, und Gruppen, die bereits vertrieben wurden (und die zunächst intern Vertriebenen sind). Hier ist eine Unterstützung des Selbstschutzes zentral, in der Art wie sie das IKRK für indigene Gruppen in Kolumbien geleistet hat, um ihr Vertreibungsrisiko zu vermindern. Eine damit zusammenhängende Massnahme, um gefährdete Bevölkerungsgruppen vor Vertreibung zu schützen, ist die Mediation mit den kriegsführenden Parteien. Diese Strategien werden ergänzt durch Krisenpläne und das Anlegen von Notvorräten für den Fall, dass eine Notevakuierung nötig wird: Wenn möglich soll diese nur über eine kurze Distanz stattfinden. Präsenz vor Ort ist hilfreich für die Mediation und kann Regierungen darin unterstützen, die Menschenrechte einzuhalten.

Auf operativer Ebene müssen externe Akteure erkennen, dass die Gemeinschaften, die sie schützen wollen, bei der Ausgestaltung von Schutzmassnahmen stärker einbezogen werden müssen, damit die eigenen Massnahmen der Einheimischen respektiert und ihre Mechanismen zur Bewältigung der Situation nicht untergraben werden. Gleichzeitig sind die externen Akteure dadurch den Gruppen gegenüber, die sie schützen wollen, zu mehr Rechenschaft verpflichtet. Externe Akteure stehen vor der komplexen Aufgabe, international anerkannte humanitäre Grundsätze, Normen und rechtebasierte Programme mit lokalem Gewohnheitsrecht und lokalen Wertsystemen, die ersteren vielleicht widersprechen, unter einen Hut zu bringen.

Eine weitere Voraussetzung ist, dass die externen Organisationen für die komplizierten Kompromisse, die die lokalen Gemeinschaften zur Sicherung ihres eigenen Schutzes eingehen, pragmatische Lösungen finden. Wo Existenzgrundlagen durch lokale bewaffnete Gruppen bedroht oder Felder in Konfliktzonen vermint sind, müssen vielleicht Wege gesucht werden, wie die gefährdete Bevölkerung über aus der Ferne geleitete Programme der Nahrungsmittelhilfe geschützt werden kann.

Einige NGOs bieten externe Unterstützung von Selbstschutzbestrebungen an. Hilfreiche Methoden wurden vom Norwegischen Flüchtlingsrat (NRC), von Oxfam und dem International Rescue Committee (IRC) entwickelt, zum Beispiel mit ihren Sicherheitsprogrammen und ihrem den Schutz berücksichtigenden Vorgehen, die gewährleisten sollen, dass sektorielle Projekte sowohl die Verantwortung der Gemeinschaft erhöhen wie auch Selbstschutzmassnahmen fördern und sicherstellen, dass betroffene Gruppen durch die Projekte nicht weiteren Risiken ausgesetzt sind (Oxfam n.d.; Oxfam 2013; Swithern 2008).

Eine weitere Herausforderung für externe Akteure, die den Selbstschutz der gefährdeten oder vertriebenen Gruppen unterstützen, besteht schliesslich darin, wie sie mit bewaffneten nicht-staatlichen Akteuren umgehen. Die Menschen vor Ort können bewaffnete Gruppen als Bedrohung wie auch als Schutz betrachten. Diese Gruppen können im von ihnen kontrollierten Gebiet bereits zu einer wichtigen Schutzmacht geworden sein, auf die sich die dort ansässigen gefährdeten Bevölkerungsgruppen verlassen.

Daher ist es unumgänglich, sich auf sie einzulassen. Natürlich laufen externe Akteure Gefahr, die Idee der humanitären Neutralität und Unparteilichkeit zu verletzen, und daher haben sie bisher gezögert, sich ernsthaft mit diesen Gruppen einzulassen. Doch wenn die Unterstützung von Selbstschutzmassnahmen wichtiger wird, müssen neue Vorgehensweisen gefunden

werden. Eine aktuelle Studie für den Genfer Appell (Geneva Call 2013) über bewaffnete nichtstaatliche Akteure und Vertreibung liefert Vorschläge und Empfehlungen, wie die internationalen Schutznormen und -standards trotzdem eingehalten werden können.

5.2.3 Vertreibungsverletzlichkeit – Schutz als Querschnittaufgabe

Bei der Diskussion der Wechselwirkung zwischen Verletzlichkeit, Vertreibung und der Vielfalt von Schutzbedürfnissen, die in heutigen Vertreibungssituationen entstehen (4.3), wurde dargelegt, dass das Konzept der «Vertreibungsverletzlichkeit» ein nützliches Instrument zur Beurteilung von Schutzbedürfnissen jenseits des normativen Rahmens ist. Es wurde argumentiert, dass es die Gefährdung vor, während und nach der Vertreibung ist, die dem Schutzbedarf zugrunde liegt. In fast allen Situationen, in denen Menschen gefährdet sind, sind sie auch mit grossen Schutzdefiziten konfrontiert. Daher ist die Verletzlichkeit und nicht die Vertreibung an sich die entscheidende Bedingung für den Schutzbedarf. Im Folgenden geht es nun darum, wie diese Wechselwirkung konkret funktioniert.

Diese Feststellung hat die Schutzdebatte insofern beeinflusst, als die Verletzlichkeit eher mit einem *rechtebasierten Ansatz* angegangen wird als mit einem allgemeinen Schutzprogramm für Migrantinnen und Migranten. Dieser Ansatz wurde in den letzten rund 10 Jahren vom «neuen Humanitarismus» vertreten, einer Philosophie, wonach Menschen Rechte haben, welche von einer Vielzahl von Hilfeleistenden hochgehalten werden müssten. Diese Überlegungen liegen auch den meisten rechtebasierten Initiativen in humanitären Krisen zugrunde, so etwa dem Sphere Project (Sphere Project 2011).

Neben ihrer üblichen Aufgabe der Unterstützung von gefährdeten Gruppen mit materieller Hilfe versuchen humanitäre Akteure heute zunehmend, die Determinanten der Gefährdung anzugehen, wie etwa das Fehlen von sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rechten (Hehir 2013:95-118) sowie Faktoren der Identität wie Religion, ethnische Zugehörigkeit, Geschlecht, Sexualität und Alter (Collinson et al. 2009). Viele humanitäre Organisationen beziehen den Schutz und die Verteidigung der Rechte systematisch in ihr Vorgehen bei humanitären Notfällen und Vertreibung ein.

Der rechtebasierte Ansatz ist hier angemessen, denn er ermöglicht es den humanitären Akteuren, Menschen, die aufgrund von Vertreibungen verletzlich geworden sind, Hilfe und Schutz zu bieten, ohne zwischen Menschen mit einem legalen Status und damit klarem «Anspruch» auf Schutz (z.B. Flüchtlinge) und anderen Haushalten und Gemeinschaften mit denselben Gefährdungen und Schutzbedürfnissen, jedoch ohne ersichtlichen Rechtsanspruch (Vertriebene oder von Vertreibung Bedrohte) unterscheiden zu müssen. Bei diesem nicht-kategorisierenden Vorgehen ist das Konzept der «Vertreibungsverletzlichkeit» hilfreich, denn es anerkennt die Notwendigkeit, die Gefährdung zu vermindern und die Rechte zu schützen, unabhängig von einem speziellen Status.

In Somalia zum Beispiel zerstörte die Dürre der Jahre 2011 bis 2012 zusammen mit dem andauernden Konflikt und der Fragilität des Staates Existenzgrundlagen und führte zu Hunger. Das Ereignis ist Ausdruck der komplexen Mischung von Auslösern, die wir in Kapitel 3.2 diskutiert haben, und mündete zusammen mit diesen Faktoren in eine weitere Episode in der langen Geschichte von Vertreibungen in diesem Land. Einige dieser Vertriebenen wurden wegen ihrer Zugehörigkeit zu einem bestimmten Clan verfolgt, andere flohen vor den anhaltenden Kämpfen und wieder andere flohen, weil die Existenzgrundlage und Ernährung ihres Haushalts bedroht waren (Maxwell et al. 2014). Ein rechtebasierter Ansatz der Hilfeleistung erkennt die gemeinsamen Verletzlichkeiten aller drei Gruppen von Vertriebenen, unabhängig von einem eindeutigen «Schutz»status.

Migrantinnen und Migranten auf der Durchreise weisen eine grosse Vertreibungsverletzlichkeit auf und sind daher vielleicht von allen Gruppen von Vertriebenen den zahlreichen Rechtsverletzungen am stärksten ausgesetzt. Sie erleben höchst wahrscheinlich Ausbeutung und gesellschaftlichen Ausschluss sowie Fremdenfeindlichkeit, rassistische und ethnische Diskriminierung, und haben sehr eingeschränkte Existenzmöglichkeiten. Sie erleben willkürliche und oft lange Gefangennahme

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

unter unmenschlichen Bedingungen. Und sie sind in starkem Mass sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt und werden nicht selten Opfer von Menschenhandel und Menschenschmuggel. Doch wie wir in den Kapiteln 4.2.4 und 4.2.5 gesehen haben, haben Migranten in Transitländern selten irgendeinen Rechtsstatus oder Anspruch auf Schutz. Im Gegenteil, aufgrund ihres irregulären Status haben sie weder Zugang zu Schutz im rechtlichen Sinn noch zu einer angemessenen Behandlung durch die Behörden der Länder, durch die sie reisen. Deshalb ist die Vertreibungsverletzlichkeit das hervorstechende Merkmal der Menschen ohne Rechtsstatus: Mit einem auf Rechten basierenden Ansatz erhielten sie eher Zugang zum Schutz.

Der rechtebasierte Schutzansatz hängt mit einem zweiten Thema zusammen, dem Schutz der Existenzgrundlagen in Kontext von «Vertreibungsverletzlichkeit». Bei den heute häufigen Situationen kleinräumiger Vertreibung oder von gestrandeten Migrantinnen und Migranten (vgl. Kapitel 4.2.2 und 4.2.4) zum Beispiel ergeben sich bei der Vertreibungsverletzlichkeit aufgrund der Beeinträchtigung der Lebensgrundlagen – Zugang zu Nahrung und Nahrungsmittelproduktion, natürlichen Ressourcen, Stellen, Märkten – oder der Zerstörung sozialer Normen und zivilgesellschaftlicher Einrichtungen, auf die die Haushalte für ihr Überleben angewiesen sind, viele Schutzbedürfnisse jenseits des normativen Rahmens. Hier geht es vielmehr um den Schutz vor dem Verlust der materiellen Existenzgrundlage und der Zerstörung sozialer Netzwerke und Unterstützungssysteme.

> ***«Menschen vor der Vertreibung zu schützen, ist die beste Form des Schutzes.»***

Auch für Menschen, die in Städte oder innerhalb von städtischen Gebieten vertrieben wurden (4.2.3), ist Schutz im normativen Sinn vielleicht weniger wichtig als der Schutz vor mannigfaltigen materiellen, existenziellen, Sicherheits- und Umweltgefährdungen (5.2.5).

Den Zugang zu wichtigen Einrichtungen wie Märkten und sozialen Netzwerken zu gewährleisten und die Möglichkeiten der Existenzsicherung zu unterstützen, ist daher eine der wichtigsten Aufgaben, um Verletzlichkeit zu vermindern und so den Schutz gefährdeter Menschen zu erweitern. Zu den Instrumenten, die humanitäre Akteure heute zur Verringerung der Vertreibungsverletzlichkeit einsetzen, gehören die Vorsorge, soziale Schutzinstrumente und Sicherheitsnetze und der Erhalt der Haushaltsgemeinschaft, zusammen mit bereichsspezifischen Projekten. Eine Schwierigkeit liegt darin, die verletzlichen Gemeinschaften zu erkennen, denn es kann sein, dass sie sehr verstreut leben oder dass ihre Verletzlichkeit nicht an bestimmte geografische Gebiete, sondern z.B. an die ethnische oder die Geschlechtszugehörigkeit gebunden ist.

Wenn der Schutz vor Vertreibung in diesem Sinn scheitert und aus der chronischen Gefährdung eine traumatische Situation wird, dann sind die Menschen in der Regel gezwungen wegzugehen. Sie werden Vertriebene. Wie wir gesehen haben (4.2.2), erfolgt erzwungene Migration unter diesen Umständen, wenn humanitäre Akteure keinen sicheren Zugang haben, um Hilfe zu leisten, oft zunächst kleinräumig. Gerade in solchen Kontexten haben diese Organisationen in Ländern wie Somalia (ALNAP 2009) und Irak (UNHCR 2014b) Versuche mit dem Schutz der Existenzsicherung durch aus der Ferne geleitete Programme gemacht. So wichtig dies für den Schutz der Lebensgrundlagen ist, die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Rechte können mit einem solchen Ansatz nicht wirksam geschützt werden.

Im Zusammenhang mit Vertreibungsverletzlichkeit spielen IFRC, IKRK und die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften eine führende Rolle. Sie sehen ihre Aufgabe allgemein im Ziel der Verminderung der Verletzlichkeit von Haushalten und Gemeinschaften und wo möglich der *Senkung des Vertreibungsrisikos oder der Verkürzung der Vertreibungsdauer* und weniger darin, zwischen verschiedenen Status von Migrierenden und Gründen, weshalb sie weggegangen sind, zu unterscheiden.

Die Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und der Roten Halbmonds von 2011 hat die Wechselwirkung zwischen Verletzlichkeit und Schutz aufgegriffen und «ihre Sorge über die oft alarmierende humanitäre Lage von Migrantinnen und Migranten … *in allen Phasen ihrer*

Reise und die andauernden Risiken bezüglich ihrer Würde, ihrer Sicherheit und ihres Zugangs zu internationalem Schutz, denen Migrierende in Situationen der Verletzlichkeit begegnen, … [und] die Leistung humanitärer Hilfe an verletzliche Migrantinnen und Migranten *ungeachtet ihres rechtlichen Status*» bekräftigt (Auszeichnungen durch den Autor) (IFRC 2011).

Das bedeutet, dass die Betrachtung des Schutzes durch die Brille der Vertreibungsverletzlichkeit nicht unbedingt eine Alternative zu klassischeren Ansätzen der Prüfung und Sicherstellung des Schutzbedarfs von Vertriebenen darstellt. Doch indem diese Betrachtung das Wesen einzelner Schutzaufgaben hervorhebt, trägt sie auch zur Präzisierung der Art bei, wie diese Aufgaben gelöst werden können.

Erstens wird durch den Fokus auf rechtebasierten und bedürfnisbasierten Schutz ein besonderes Augenmerk auf die *verschiedenen Ziele* der Schutzaufgabe jenseits ihrer rein rechtlichen Bestimmung gelegt.

Zweitens zeigen sich durch die Konzentration auf Vertreibungsverletzlichkeit einige Grenzen des statusbasierten Ansatzes für die Schutzbedürfnisse der Vertriebenen: Diese Sichtweise anerkennt, dass die Verletzlichkeit quer zum rechtlichen Status der Vertriebenen verläuft. Sie betont, dass das, was aus einer rein statusbasierten Schutzperspektive als sekundäre Gefährdung erscheinen könnte, z.B. Verlust der Existenzgrundlage, von Besitz und sozialen Netzwerken, Trennung der Familie, in Wahrheit primäre Schutzrisiken für die betroffenen Haushalte sind. Natürlich ist das Dilemma dabei – das ewige Dilemma in der Debatte um den Schutz von Flüchtlingen – das *Netz der Verletzlichkeit* so weit zu knüpfen, dass es weder die rechtlichen und normativen Grundlagen der bestehenden Kategorien schwächt, noch zu viele verletzliche Menschen durch die Sicherheitsnetze hindurch fallen lässt.

Drittens stellt sich mit dem Schutz der Rechte und der Unterstützung der Existenzsicherung die Frage nach den *Leistungserbringern*. Bei der Existenzsicherung sind die humanitären NGOs seit vielen Jahrzehnten federführend. Doch bei den Rechten hat die Verbreitung des Schutzgedankens in den humanitären Systemen, die mehrheitlich ohne eigentliches Mandat erfolgte, nicht unbedingt zu besseren Standards von rechtebasiertem Schutz für Vertriebene geführt.

Schliesslich erinnert uns das Konzept der Vertreibungsverletzlichkeit daran, dass der Schutz der Menschen *vor* Vertreibung durch Entlastung bei Situationen, die dieses Phänomen auslösen – massive Menschenrechtsverletzungen oder die absichtliche Zerstörung von Lebensgrundlagen – zumindest theoretisch *die bevorzugte Form des Schutzes* ist.

Im restlichen Kapitel wenden wir den Blick nun von den gemeinschaftsbasierten und lokal verankerten Schutzinitiativen hin zum formellen, institutionalisierten Umgang mit Schutzaufgaben.

5.2.4 Der Protection Cluster – eine Plattform für Schutzfragen

Im Jahr 2005 führte das Inter-Agency Standing Committee (IASC) der Vereinten Nationen eine Überprüfung der humanitären Arbeit durch, deren wichtigstes Ergebnis die Schaffung des «Cluster»-Ansatzes für die Programmdurchführung bei Katastrophen sowie bei humanitären Krisen war. Die damals neue Struktur, die rund um 11 bereichsspezifische Cluster zu Themen wie Wasser und Abwasser, Gesundheit, Unterbringung, Lagerkoordination und -verwaltung, Bildung aufgebaut wurde, hatte zum Ziel, in einem Umfeld von zunehmend komplexen Bedürfnissen und Verletzlichkeiten der Betroffenen, von immer unterschiedlicheren humanitären Herausforderungen und einem wachsenden Problem von Vertreibung die Koordination zwischen den Organisationen zu verbessern.

Was in unserem Kontext besonders interessiert, ist der *Global Protection Cluster* (GPC), dessen Führung dem UNHCR übertragen wurde. Der Name des Clusters zeigt schon, dass er für unsere Studie wichtig ist.

Der GPC ist auf globaler Ebene das wichtigste Forum der Agenturen für die Zusammenarbeit und umfassende Koordination der Schutzaktivitäten im humanitären Kontext. Wie die anderen Cluster beinhaltet es eine breite Partnerschaft von zwischenstaatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Der GPC hat auf allgemeiner Ebene folgende Aufgaben: Setzen und Verbreiten

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

von Standards und Strategien; Ausbildung; operative Unterstützung, Förderung des systematischen Einbezugs des Schutzes und Integration von Querschnittaufgaben; und die allgemeine Aufsicht über den Schutz. Auf der operativen Ebene im Feld unterstützt der GPC Feldmissionen und Einsätze, bietet strategische Beratung, Anleitung und Weiterbildung, erleichtert den Zugang zu Ressourcen und vertritt die Interessen der Betroffenen.

Trotz seines allumfassenden Namens und seiner breiten Aufgabe hat der GPC in *fünf Aufgabengebieten* eine operative Plattform aufgebaut: Rechtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit; Prävention und Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt; Kinderschutz; Minenräumung; Land-, Wohn- und Besitzrechte. Die Wahl dieser prioritären Aufgabengebiete ist angesichts des speziellen Mandats des UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge sinnvoll. Aus dieser Sicht ist es wenig zielführend, diese Hauptverantwortung mit der Leitung des GPC «neu zu erfinden» oder zu vermischen. Trotzdem hat dies, wie wir sehen werden, zu grundsätzlichen Fragen und Problemen bezüglich der Ziele und der Aufgaben des GPC geführt.

«Wem ‹gehört› der Schutz?»

Operative Fragen beschäftigen alle humanitären Cluster, der GPC macht da keine Ausnahme. Dieser Schwerpunkt wird bei der Evaluation der Interaktion zwischen feldbasierten Schutz-Clustern, integrierten Missionen der UNO und den Massnahmen des GPC in Situationen eingeschränkter Sicherheit deutlich. Doch da bei unserer Studie nicht die technischen und operativen Details im Vordergrund stehen, betrachten wir zwei wichtige Aspekte des Programms des GPC, die einige grössere *Dilemmata und Herausforderungen beim Schutz Vertriebener* aufzeigen.

Zunächst war der GPC effektiv eine wichtige Neuerung in den Bemühungen, das dringend benötigte ganzheitliche und koordinierte Vorgehen bei der Schutzgewährung in humanitären Notsituationen umzusetzen. Doch ungeachtet seines innovativen Charakters und seiner ausserordentlich heiklen Aufgabe, umfassenden und koordinierten Schutz zu gewähren, rang der GPC manchmal um die Definition und Operationalisierung seiner Ziele und Rolle. Eine ständige Sorge war, dass Evaluationen in den letzten Jahren zwar wesentliche Verbesserungen des Clusters auf technischer Ebene empfohlen haben, dass es aber weiterhin Defizite bei Führung und Leistungsfähigkeit, bei der Qualität und Leistung von einzelnen Unterclustern gibt und eine gemeinsame Strategie der Interessenvertretung fehlt. Dazu kommt das Problem, dass in vielen Bereichen länderbasierte Schutzstrategien fehlen (ALNAP 2012:61).

Die Entwicklung des «GPC Leitbilds» von 2011/12 war eine ehrgeizige Strategie, um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, und half dabei, das GPC wieder stärker auf die Feldeinsätze auszurichten. Die Überprüfung stellte sicher, dass der GPC seine mehrdimensionale Schutzaufgabe beibehält, welche die Schutzrisiken verschiedener demografischer Gruppen, die geschlechtsbezogenen Bedürfnisse und die Diversität voll anerkennt. Die Überprüfung bestätigte auch die Notwendigkeit der Interessenvertretung und des systematischen Einbezugs des Schutzgedankens in allen humanitären Einsätzen (der im Folgenden diskutiert wird). Ausserdem bemüht sich das GPC darum, den Zeitrahmen für sein Engagement und seine Verantwortung für betroffene Bevölkerungsgruppen auszudehnen, vom üblichen Schutzauftrag während und kurz nach Notsituationen hin zur Suche nach nachhaltigen Lösungen für die Vertriebenen.

Wem «gehört» der Schutz? Oder: Wie und in welchem Mass ist Schutz eine Querschnittaufgabe? Diese Fragen betreffen den Kern der Schutzaufgabe für Vertriebene. Der GPC wurde zum *«Hüter» des Schutzes* – wenn auch nicht zur Behörde mit entsprechendem Auftrag, das ist das UNHCR – und als solcher kämpfte es mit zwei zusammenhängenden Dilemmata in diesem Kontext. Das erste Dilemma besteht darin, einen kollektiven Schutzansatz und die breitere Zuständigkeit für Schutz mit dem speziellen Auftrag und der Rolle des GPC in Einklang zu bringen. Beim zweiten Dilemma muss der Auftrag des GPC mit der besonderen Verantwortung des UNHCR aufgrund seines Mandates für den Schutz der Flüchtlinge abgestimmt werden.

Wie wir in der Einleitung zu diesem Kapitel gesehen haben und wie sich in der weiteren Analyse bisher bestätigt hat, ist Schutz heute ein

weitläufiger und breit praktizierter Bestandteil der humanitären Arbeit. Er erstreckt sich weit über die ursprüngliche normative und rechtliche Abgrenzung und über die sehr beschränkte Zahl von Organisationen hinaus, die ursprünglich mit dem Schutz Vertriebener beauftragt wurden: Damit umfasst der Schutz heute die Arbeit vieler humanitärer Organisationen. Unter diesen Umständen kann der Schutz nicht einfach einer einzelnen Stelle wie dem GPC zugeordnet werden. Oder wie das UNHCR selbst sagt: «Die für die Leitung des Clusters zuständige Organisation kann nicht für alle Aspekte der Schutzmassnahmen in einer bestimmten humanitären Notsituation verantwortlich gemacht werden» (Global Protection Cluster 2011:11).

Die Herausforderung für den GPC bestand darin, Schutz als Querschnittaufgabe in andere humanitäre Clustern hineinzubringen und die Zuständigkeit für den Schutz zu erweitern, aber gleichzeitig sicherzustellen, dass die Kohärenz bei den Interventionen der verschiedenen «Schutz»akteure, auf den verschiedenen Ebenen der Programmgestaltung und in den verschiedenen Phasen einer humanitären Krise nicht verloren geht. Mit anderen Worten, der Auftrag besteht darin, ein Umfeld und Aktivitäten zu pflegen, die der Integration des Schutzes in Programme und Projekte anderer Bereiche zuträglich ist, und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Kernaufgabe des Schutzes in Notsituationen nicht vergessen geht.

Um diese Spannung anzugehen, hat der GPC die Modalitäten untersucht und Instrumente entwickelt, mit denen er das Schutzmainstreaming in den Feld- und Ländereinsätzen der anderen humanitären Cluster unterstützen kann. Es hat sich auch bemüht, seine eigenen Führungsinstrumente mit jenen der anderen Cluster abzustimmen. Mainstreaming bedeutet nicht, dass alle anderen humanitären Akteure ebenfalls zu «Schutzagenturen» werden – eine Tendenz im humanitären System, die problematisch werden könnte. Doch es verlangt von ihnen, zumindest sicherzustellen, dass ihre bereichsspezifischen Projekte und Programme nicht Gefahr laufen, die Qualität des Schutzes zu vermindern: besser wäre, sie zu ermuntern, die Qualität des Schutzes zu erhöhen, indem sie zum Beispiel nicht nur für physische Sicherheit und materiellen Schutz sorgen, sondern auch für «indirekten» Schutz – sicherstellen, dass verletzliche Menschen durch Registrierungssysteme, Abklärungen des Schutzbedarfs und die Verteilung der Hilfe nicht unbeabsichtigt der Ausbeutung, der Identifikation durch kriegführende Parteien oder der Rückschiebung ausgesetzt werden.

Angesichts der Querschnittsfunktion des Schutzes wird das GPC in gewisser Weise immer um seine Rolle und seinen Auftrag ringen müssen. Das mag bei der Durchführung seiner Programme zur Folge haben, dass die strategischen und operativen Schutzaufgaben zu stark vereinfacht und die Abgrenzung von Zuständigkeiten und Verantwortungen aufgeweicht wird. Auf dieses verbreitete Problem hat auch der UNO-Generalsekretär hingewiesen: in seiner Überprüfung der UNO-Einsätze in Sri Lanka (UN 2012), in der «Menschenrechte zuerst»-Doktrin (UN 2014) und in der kürzlich vom IASC in Auftrag gegebenen «umfassenden Überprüfung des Schutzes in humanitären Einsätzen».

Mainstreaming jedoch führt zu einem zweiten schwierigen Dilemma, nämlich zur Frage, wie die Spannung zwischen dem breiteren konzeptuellen und operativen Verständnis des Schutzes und dem Vorrang für den völkerrechtlichen Flüchtlingsschutz innerhalb der Zuständigkeit des UNHCR aufgrund seines speziellen Mandates gelöst werden kann. Der Schutz kann nicht von der umfassenderen Aufgabe der Leistung humanitärer Hilfe getrennt werden: integraler Bestandteil des Schutzes sind, wie in dieser Studie immer wieder vertreten, die humanitäre Hilfe und die Mittel, mit denen sie geleistet wird. Es braucht die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen und Querschnittsmassnahmen, damit das Mandat des Flüchtlingsschutzes tatsächlich umgesetzt werden kann. Doch das UNHCR hat sein nicht übertragbares Schutzmandat systematisch vor einer Integration in das humanitäre Clustersystem und einer Ausweitung des Schutzverfahrens «geschützt»; und es hat seine Führungsrolle bei der humanitären Hilfe (als Teil des Schutzmandats) in Flüchtlingskrisen behauptet, um zu verhindern, dass sein Schutzmandat durch Zusammenarbeit und Partnerschaften allzu sehr ausgehöhlt wird (Hammerstad 2014).

Obwohl die sich verändernden Schutzsituationen und -bedürfnisse in der Debatte um die Zuständigkeiten neue Fragen aufwerfen, bleibt das Dilemma, ob das heutige System ausgeweitet oder beibehalten werden soll, ein ständiges Thema im Schutzdiskurs.

Zusammenfassend könnte man sagen, dass der GPC mit der Plattform für Schutzfragen in humanitären Notsituationen, die er zur Verfügung stellt, bislang viele Spannungsfelder aufgedeckt und aufgelöst hat, die beim Aufbau eines kohärenten konzeptuellen Apparats und eines wirksamen operativen Rahmens für die Schutzprobleme bei erzwungener Migration in der heutigen Welt unweigerlich auftreten.

5.2.5 Schutz im urbanen Umfeld

Für die meisten Vertriebenen, Flüchtlinge und IDPs sind im letzten Jahrzehnt städtische Gebiete zur Wunschdestination geworden (4.2.3). Da sie heute das Gebiet sind, in dem die meisten humanitären Einsätze stattfinden, sind viele langjährige Schutzinstrumente, die für dieses Umfeld nicht geeignet sind, unbrauchbar geworden. Langsam gewöhnen sich die humanitären Akteure an die neuen Einsatzgebiete und an die neuen Herausforderungen beim Schutz Vertriebener, die dadurch entstanden sind (vgl. z.B. Urban Refugees.org 2014; Zetter & Deikun 2011).

Bezeichnend für diesen Wechsel der Einsatzorte war die längst überfällige Revision der urbanen Strategie von 1997 des UNHCR, die 2009 durch das Papier *Refugee Protection and Solutions in Urban Areas* (UNHCR 2009c) erfolgte. Auch wenn die Strategie des UNHCR von 2009 natürlich ausschliesslich auf den Flüchtlingsschutz ausgerichtet ist, hat sie im Kontext dieser Studie eine breitere Bedeutung, denn sie legt die Schutzbedingungen fest, auf die alle Vertriebenen Anspruch haben sollten.

«Grosse Zentren als legitime Wohnorte für Flüchtlinge.»

Die Ziele der Strategie sind: Sicherstellen, dass grosse Zentren als legitime Wohnorte für Flüchtlinge anerkannt werden; Schutzraum für Flüchtlinge in Städten schaffen, vertiefen und ausweiten; die Bedeutung von Rechtssystemen und der Anerkennung der Rechte im Schutzverfahren unterstreichen (Guterres 2010:8-10; UNHCR 2009:5, §23). Das UNHCR hat seine Zuständigkeit für Flüchtlinge auch in diesen neuen Örtlichkeiten aufgrund seines besonderen Mandats nochmals betont und gleichzeitig viele weitere Akteure, namentlich Regierungen und städtische Behörden, zu Zusammenarbeit und Unterstützung aufgerufen.

Der urbanen Strategie des UNHCR von 2009 folgte bald die Strategie der IASC zum Umgang mit humanitären Herausforderungen im urbanen Raum (IASC Strategy for Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas) (IASC 2010). Sie umfasste die weitreichende Aufgabe, die Kompetenz der humanitären Akteure zu erweitern sowie Strategien und operative Fähigkeiten aufzubauen, um die Programme und Einsätze zur Umsetzung der humanitären Hilfe im urbanen Raum zu verbessern. Sie umfasst sechs strategische Ziele, z.B. die Verbesserung der Partnerschaft zwischen verschiedenen Interessenvertretern, die Stärkung der Existenzgrundlagen und Verbesserung der Vorsorge, wobei Ziel 4 in unserem Kontext zentral ist: «Förderung des Schutzes von verletzlichen urbanen Bevölkerungsgruppen vor Gewalt und Ausbeutung» (IASC 2010:8).

Seit dem Start dieser beiden zwischenstaatlichen Initiativen haben viele humanitäre Akteure ihre strategischen und operativen Kapazitäten ausgebaut und ihre Instrumente und Werkzeuge zur Planung und Durchführung von Programmen und Projekten in vielen Bereichen angepasst, etwa bei der Bedarfsabklärung (Verletzlichkeit, Zielgruppe, Zählung, Beschreibung und Registrierung), der Nahrungsmittelsicherheit oder bei Existenzsicherung und Notunterkünften.

Was den Schutz angeht, haben wir in Kapitel 4.2.3 viele Risiken, Verletzlichkeiten und Herausforderungen von Vertriebenen in urbanen Gebieten aufgezeigt. Was haben diese zwischenstaatlichen und andere Initiativen nun zur Lösung der Schutzprobleme und Schutzdefizite beigetragen?

Das UNHCR führte bei einzelnen seiner Länderbüros ein Reihe von Evaluationen seiner Strategie von 2009 und seiner Einsätze für Flüchtlinge in städtischen Gebieten durch

(UNHCR 2012). Dabei wurden nur geringe Fortschritte festgestellt. Trotz der UNHCR-Strategie konnten Flüchtlinge in städtischen Gebieten oft ihren Status wegen zahlreicher logistischer und praktischer Probleme nicht offiziell anerkennen lassen. So überstieg die Zahl der Asylsuchenden, die an die untersuchten Büros des UNHCR gelangten, bei weitem deren Möglichkeiten zur Registrierung. Doch interessanter ist, dass die Registrierung hauptsächlich deshalb nicht klappte, weil die Verfahren nicht bekannt, die Registrierungsdaten der Regierungen schlecht waren und/oder die Betroffen eine Festnahme fürchteten. Demzufolge wurde das Ziel eines sicheren und dauerhaften Aufenthalts im städtischen Raum, wo die *Beziehung zwischen Regierungsstellen und der Aufnahmegesellschaft* entscheidend ist, nur bedingt erreicht.

In einer ausführlichen Kritik an der Überprüfung der Strategie des UNHCR von 2009 werden ernsthafte Zweifel äussert, ob das UNHCR in der Lage ist, die Rechte der Flüchtlinge im urbanen Raum zu schützen (Morris & Ben Ali 2014). Und in einem aktuellen Bericht wurde die problematische Schutzsituation von Flüchtlingen in Nairobi, einem grossen Zentrum mit zahlreichen Flüchtlingen, aufgezeigt (Urban Refugees 2014a). Die Erfahrungen deuten darauf hin, dass man noch weit davon entfernt ist, für Vertriebene in städtischen Gebieten einen angemessenen Schutz zu gewährleisten. Andere Untersuchungen fanden «hartnäckige Hinweise» auf eine Tendenz zu Lagern (Edwards 2010:49).

Entsprechend dem breiteren Schutzverständnis, das wir in dieser Studie vertreten, setzt sich die heutige Praxis für eine breite Palette von Rechten für Vertriebene in städtischen Gebieten ein und versucht sie zu gewährleisten. Die Strategien umfassen Elemente wie verlässliche Aufenthaltsrechte, Zugang zu Existenzgrundlagen und Arbeitsmärkten, angemessene Unterkünfte und Lebensbedingungen, Zugang zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen und Bewegungsfreiheit. Viele Aufnahmeländer beschränken zurzeit den Geltungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention bezüglich Sicherheit, Existenzgrundlage und Wohlergehen der Flüchtlinge. Die Sicherung dieser Rechte reduziert aber die Risiken und Verletzlichkeiten von Vertriebenen, wie Haft und Abschiebung, die entstehen, weil ihnen in urbanen Gebieten diese elementaren Ansprüche oft verwehrt werden. Der Aufbau einer guten Beziehung zwischen der Aufnahmegesellschaft und den Vertriebenen dient dazu, die Spannungen und das Konfliktpotenzial zwischen diesen beiden Gemeinschaften zu vermindern. Die *Förderung einer höheren Sicherheit* verbessert den Schutz der Vertriebenen.

So wichtig diese Entwicklungen sind, so lang ist der Weg, bis den Vertriebenen in urbanen Gebieten ausreichender Schutz und ein risikofreies Umfeld gewährt wird. Viele Aufnahmeländer sind weiterhin nicht gewillt, diese Rechte zu anerkennen. Gründe dafür sind die Sicherheitsbedrohungen, die auch mit Vertriebenen in Verbindung gebracht werden, wenn sie sich ohne Papiere in städtischen Regionen aufhalten (Urban Refugees 2014a), und die Verpflichtung zum Schutz der eigenen Bevölkerung vor sinkendem Lebensstandard, z.B. aufgrund von wachsender Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt. Allgemeiner ausgedrückt: Sogar wenn spezielle Rechte wie das Recht auf Arbeit geschützt werden, fehlt es an Schutz bezüglich anderer, schwerer erkennbarer sozialer Verletzlichkeiten wie z.B. lokale Vorfälle von Gewalt gegen Vertriebene, sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt, Kinderarbeit und Prostitution. Die Schutzorganisationen vor Ort wie Polizei und Sicherheitskräfte verfügen selten über die nötige Ausbildung, um diese Schutzdefizite zu erkennen und/oder sie begehen sogar selber Menschenrechtsverletzungen gegenüber sehr verletzlichen Mitgliedern der Gemeinschaften von Vertriebenen.

«Urbane Flüchtlinge haben oft Probleme mit der Anerkennung ihres Status.»

Der Schutz städtischer Bevölkerungsgruppen wirft die Frage auf, welche Organisationen für diesen Schutz sorgen müssen. Im Gegensatz zu Flüchtlings- und Vertriebenenlagern sind in städtischen Gebieten nicht die humanitären Organisationen, sondern die Stadtbehörden und die zivilen (manchmal auch militärischen) Sicherheitskräfte zuständig. Die UNHCR-Strategie von 2009 legte die normativen Bedingungen für diese Zuständigkeit in Situation fest, in denen das UNHCR selbst nicht Schutzbehörde ist. Doch

da Regierungen die wichtigsten Stellen für den Schutz Vertriebener in städtischen Gebieten sind, erkannte die IASC-Strategie von 2010, dass humanitäre Akteure mit den städtischen Behörden Kontakt aufnehmen müssen, um sie in ihren Verpflichtungen aufgrund der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts zu unterstützen und die Schutzstrategien und -instrumente zu verstärken, mit denen die Auswirkungen von Gewalt auf gefährdete Gruppen gemildert werden können. In diesem Zusammenhang betonte die IASC-Strategie die Notwendigkeit eines Dialogs zwischen den humanitären Akteuren und lokalen Schutz- und Vollzugsbehörden, damit Massnahmen zum physischen Schutz von Risikogruppen einschliesslich IDPs und Flüchtlinge, Frauen und Kinder Vorrang erhalten. Ebenso sprach sie sich für die Einführung der vom GPC entwickelten Methoden zur Beurteilung des Schutzes aus.

Wenn wir von einer engeren rechtlich-normativen Begründung des Schutzes ausgehen, dann ist das wichtigste Problem, wie wir in Kapitel 4.2.3 gesehen haben, dass Vertriebene in städtischen Gebieten wegen fehlender Papiere Schutzrisiken ausgesetzt sind. Daher geht es in den aktuellen Schutzinitiativen hauptsächlich darum sicherzustellen, dass: Flüchtlinge im Rahmen von Registrierungen und Erhebungen zur Abklärung des Flüchtlingsstatus Papiere erhalten; geeignete Empfangseinrichtungen vorhanden sind; der Zugang zu den langfristigen Lösungen von freiwilliger Rückkehr, Integration vor Ort und Umsiedlung gefördert wird. Da die Schutzrisiken im urbanen Raum, anders als bei den Menschen in Lagern, meist als individuelle Risiken erlebt werden, wird die Situation Vertriebener durch diese Initiativen möglicherweise deutlich verbessert.

Durch Registrierung und Anerkennung des Status wird der Schutz theoretisch verbessert, in der Praxis sprechen jedoch zwei Argumente dagegen. Erstens gelten diese Verfahren natürlich nur für Flüchtlinge mit anerkanntem Status, und nicht für die in dieser Studie behandelten grösseren Gruppen der Vertriebenen. Zum Beispiel erhalten IDPs – eine Kategorie von Vertriebenen, die jedoch keinen völkerrechtlichen Schutz geniesst – oft nicht den nötigen Schutz, wie er in den Leitlinien von 1998 vorgesehen wäre. In den nach den Wahlen 2007 in Kenia ausgebrochenen gewaltsamen Auseinandersetzungen, im heutigen Irak und im langandauernden Bürgerkrieg in Kolumbien waren und sind IDPs in städtischen Gebieten nicht ausreichend geschützt. Zweitens ziehen es Vertriebene – auch wenn sie über irgendeine Art schriftlicher Anerkennung Schutz bekommen könnten – oft vor, *anonym und unentdeckt zu bleiben,* weil der angebotene Schutz vielleicht ungenügend ist oder nicht ihren Bedürfnissen entspricht.

5.2.6 Regionale Schutzprogramme, Entwicklungs- und Schutzansätze

In einer Mitteilung von 2004 (KOM 2004) hat die Europäische Kommission zum ersten Mal darauf hingewiesen, dass der Schutz der Flüchtlinge in den Erstasylländern als Gegenstück zum damals entstehenden Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (vgl. 5.4) verstärkt werden müsse. In der Mitteilung wurde betont, dass Aufnahmeländer in den Herkunftsregionen der Flüchtlinge dabei unterstützt werden müssten, ihre rechtlichen und administrativen Kapazitäten zu Gewährung von Schutz für Flüchtlinge nach internationalen Standards auszubauen und die Einhaltung der Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit in diesem Bereich zu fördern. Wie die vollständige Überschrift der Mitteilung nahelegt («Kontrollierte Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die Europäische Union und Stärkung der Schutzkapazität von Herkunftsregionen»), ging es dabei nicht nur darum, die Schutzkapazitäten dieser Länder zu verbessern, sondern auch um Wege, um den *zunehmenden Druck auf das Asylsystem innerhalb Europas* an der Quelle zu beheben.

Im Jahr 2005 wurde diese Strategie dann als EU-Strategie der Regionalen Schutzprogramme (RSP) zusammen mit einem Aktionsplan für die Pilotphase verabschiedet (KOM 2005).

Trotz ihrer etwas zweideutigen Absicht sind RSP *potenziell nützliche Instrumente zur Verbesserung der Qualität und Zuverlässigkeit des Schutzes* von Vertriebenen in den Herkunftsregionen. Erklärtes Ziel der RSP ist die Erhöhung der Schutzkapazitäten in den Herkunftsregionen wie auch in den Transitregionen und die Verbes-

serung des Schutzes der Flüchtlinge mit dauerhaften Lösungen (Rückkehr, Integration im Aufnahmeland oder Resettlement in einem Drittland). Die RSP bedienen sich eines breiten Ansatzes zur Verstärkung der Schutzkapazität. Die Massnahmen umfassen spezielle und klassische operative Vorgehensweisen wie Projekte zum Aufbau effizienter Verfahren zur Abklärung des Flüchtlingsstatus und zur Erstellung von Flüchtlingsprofilen sowie Weiterbildung in Schutzfragen für Personen, die mit Flüchtlingen und Vertriebenen arbeiten. Doch es gibt auch eine weitergehende Aufgabe, andere (nicht weiter spezifizierte) Projekte zu fördern, die direkt den Flüchtlingen und den lokalen Gemeinschaften, die sie aufnehmen, zugutekommen. Mit diesen letzteren Vorschlägen wird das Konzept des Schutzes, wie wir noch sehen werden, deutlich ausgedehnt.

Die RSP enthalten auch die Idee der Neuansiedlung und den Aufruf an die Mitgliedstaaten, freiwillig dauerhafte Lösungen anzubieten. Damit wird anerkannt, dass die EU solidarisch und partnerschaftlich sein muss gegenüber den Ländern, die hauptsächlich von erzwungener Migration betroffen sind und Partner der RSP sind. Dies war, wie wir im Kapitel 5.4 noch sehen werden, eine etwas scheinheilige politische Geste, angesichts der Tatsache, dass die Europäische Kommission und einzelne Mitgliedstaaten zur gleichen Zeit zunehmend restriktivere Einreisekontrollen für Asylsuchende einführten und auch den Schutz der Flüchtlinge, die Zutritt zu Europa erhielten, einschränkten.

Die RSP wurden mit zwei Pilotprojekten eingeführt: eines in der Transitregion Ukraine/Moldawien/Weissrussland und das andere in einer Herkunftsregion, in der Region Ostafrika / Horn von Afrika.[30] Es wurde jedoch keine Evaluation der ganzen Initiative durchgeführt, etwa zur Frage, wie stark die Schutzkapazitäten tatsächlich verstärkt wurden. Immerhin gibt es ein paar Erkenntnisse aus dem Projektmonitoring, etwa diese: Die Programme müssen längerfristig geplant und finanziert und die institutionellen Reformen strategischer angegangen werden; die Koordination zwischen den an RSP teilnehmenden Ländern und den UNHCR-Programmen muss verbessert werden; Kontakte und Koordination zwischen den internationalen und den lokalen Organisationen müssen verbessert werden. Es gibt auch keine Evaluation bezüglich der beiden Ziele der Förderung von Umsiedlung und von dauerhaften Lösungen.

Das UNHCR war zurückhaltend gegenüber den RSP, weil es sich der Absicht dahinter, wie sie im Titel der Mitteilung von 2004 zum Ausdruck kommt, und der wachsenden «Schutzkrise» in Europa bewusst war. Es bemerkte erstens, dass die Initiative *eine Ergänzung* und nicht Ersatz für den *Zugang zu fairen Asylverfahren* in Europa sein sollte (UNHCR 2005:2), und zweitens, dass die Umsiedlungen im Rahmen von RSP die *nationalen Programme ergänzen* sollten und nicht einfach alte Modelle in den RSP neu verpackt werden sollten (UNHCR 2005:4).

Obwohl es keine umfassende Evaluation dieser Schutzinitiative gab, erweiterte die Europäische Kommission ihren Ansatz in Juni 2014 mit der Verabschiedung eines Regionalen Entwicklungs- und Schutzprogramms (RESP) als Reaktion auf die Flüchtlingskrise in Syrien. Dieses im Libanon, in Jordanien und im Irak angesiedelte Dreijahresprogramm wird von einer ganzen Reihe von Geldgebern aus dem humanitären und Entwicklungsbereich mit einem Budget von über 24 Mio. Euro unterstützt: Beteiligt sind die Europäische Union, Dänemark, Irland, UK, Holland und die Tschechische Republik. Geleitet wird es von der dänischen Regierung.

Das syrische RESP stellt in zweierlei Hinsicht eine wesentliche Erweiterung des Schutzkonzepts und Schutzbereichs dar, nicht nur gegenüber den ursprünglichen RSP, sondern auch gegenüber der Schutzpraxis der anderen humanitären Organisationen.

Erstens will das syrische RESP nicht nur die operative Fähigkeit zum Aufbau von Schutzkapazitäten und zur Stärkung des Schutzes von Flüchtlingen und Asylsuchenden im Rahmen der Flüchtlingskonvention von 1951 erweitern, sondern darüber hinaus auch die Führungsstrukturen in den Ländern stärken und die Programmkapazität ausbauen, indem umfassende, rechtlich abgestützte Massnahmen für die Aufnahme und den Schutz von Flüchtlingen entwi-

30 Das Projekt am Horn von Afrika ersetzte einen früheren Vorschlag für ein Pilotprojekt in der Region der Grossen Seen.

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

ckelt werden. So schlägt es Massnahmen vor, die die grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Flüchtlinge besser gewährleisten sollen. Mit der Entwicklung strengerer rechtlicher Massstäbe und der Behebung von Schutzdefiziten in den nationalen Gesetzen – zum Beispiel durch die Bekämpfung von willkürlichen Verhaftungen und der Ausweisungen oder durch die Förderung der Interessenvertretung und der zivilgesellschaftlichen Organisationen – will es zudem sicherstellen, dass die Schutzstandards einheitlicher und wirksamer werden.

Zweitens und noch wichtiger ist, dass im Namen des syrischen Programms der Begriff «*Entwicklung*» enthalten ist. Wie oben erwähnt zielen die RSP darauf ab, auch Projekte zugunsten von Flüchtlingen und lokalen Gemeinschaften, die Flüchtlinge aufnehmen, zu fördern, die über die formalen operativen Massnahmen zur Verbesserung des Schutzes hinausgehen. Im Fall des syrischen RESP bedeutet das, dass sowohl Schutz *wie auch* Entwicklung in die Programmentwicklung aufgenommen werden. Tatsächlich ist der grösste Teil des Budgets für soziale und wirtschaftliche Entwicklungsmassnahmen *für Flüchtlinge und deren Gastgeber* vorgesehen. Damit sollen die Lebensbedingungen, die Möglichkeiten zur Existenzsicherung, die Eigenständigkeit, die wirtschaftlichen Chancen und die Arbeitsmarktintegration sowohl der Flüchtlinge wie der Aufnahmegesellschaft verbessert werden.

«Immer mehr entwicklungsorientierte Ansätze in Flüchtlingskrisen.»

Der Grund für diese Ausweitung der RSP ist folgender: Auf der einen Seite kann argumentiert werden, dass mit längerfristigen Entwicklungsmassnahmen für Gastgeber *und* Flüchtlinge die Spannungen zwischen diesen beiden Gruppen beseitigt werden können. Auf diese Art kann der Schutz für die Vertriebenen – im umfassenderen, nicht normativen Sinn – verbessert werden. So können mögliche Quellen von Konflikten, von Belästigungen und Ausbeutung der Vertriebenen als Folge der Konkurrenz um Arbeit, Wohnung und Wasser reduziert werden. Hilfreich ist auch die Verringerung ihrer vermeintlichen Abhängigkeit von öffentlichen Ressourcen und Dienstleistungen des Gastlandes. Auf der andern Seite tragen entwicklungsorientierte Programme auch dazu bei, die Gefährdung der Existenzgrundlagen der Haushalte der Vertriebenen zu vermindern (vgl. Kapitel 4.3 und 5.2.3) und sie mit wirtschaftlichen Ressourcen und der Fähigkeit auszustatten, ihre Entwicklung in die eigenen Hände zu nehmen, was zu *nachhaltigeren, langfristigen Lösungen* wie Integration vor Ort oder Umsiedlung führen kann. Somit werden also auch längerfristige Schutzziele erreicht.

In der Verbindung von Schutz und sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung im syrischen RESP zeigt sich die zurzeit stattfindende, umfassende Neukonzeptualisierung der Art, wie humanitäre und Entwicklungsorganisationen auf humanitäre Notsituationen reagieren. Während die Vertreibung von Flüchtlingen und IDPs in erster Linie eine Herausforderungen für die humanitäre Hilfe und die Einhaltung der Menschenrechte ist und bleiben wird, hat das konventionelle humanitäre Nothilfemodell mit seiner normativen Grundlage für den Schutz keine dauerhaften Lösungen für Vertreibungssituationen geliefert. Gleichzeitig, und vielleicht im Widerspruch dazu, ergeben sich aus grossen Vertreibungen auch wichtige Entwicklungsmöglichkeiten und -aufgaben. Es gibt zahlreiche Belege für positive Auswirkungen von humanitären Krisen auf die wirtschaftliche Entwicklung (auf Makro- und Mikroökonomie, Handel, Gewerbe und den informellen Sektor) sowohl der vertriebenen Bevölkerung als auch ihrer Gastgeber und für die Nachhaltigkeit der Ergebnisse, die mit diesen Vorgehensweisen erzielt werden können (Zetter 2014; Zyck & Kent 2014).

Allerdings fehlte bei nahezu allen Interventionen der humanitären Soforthilfe eine Analyse dieser wirtschaftlichen Auswirkungen der Vertreibung, der positiven wie der negativen – ein Mangel, der die Entwicklung und Umsetzung von längerfristigen Einsätzen und Programmen in humanitären Krisen erschwert. Zwischenstaatliche Akteure (UNHCR, IOM, UNDP, Weltbank, EU), humanitäre NGOs und die Privatwirtschaft beschäftigen sich vermehrt mit entwicklungsorientierten Ansätzen in Flüchtlingskrisen, seit den Anfängen in der Convention-Plus-Initiative des UNHCR «Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf nachhaltige Lösungen für Vertriebene» («The

Targeting of Development Assistance for Durable Solutions to Forced Displacement») (UNHCR 2006), wobei diese bei der Initiative für Übergangslösungen (Transitional Solutions Initiative) von UNHCR, UNDP und Weltbank im Jahr 2009 (UNHCR 2009b) noch kaum und jetzt in der Allianz für Lösungen (Solutions Alliance 2014) neuerdings wieder im Vordergrund steht. Diese Verknüpfung von humanitärem und entwicklungspolitischem Zugang liegt auch den langfristigen Programmen der Entwicklungszusammenarbeit der Schweizer Regierung und ihrem ganzheitlichen Ansatz in Konfliktregionen wie dem Horn von Afrika zugrunde (EDA 2013a).

Natürlich reicht diese Neuausrichtung der humanitären Nothilfe als Entwicklungschance (Zetter 2014) weit über den Schutz im normativen Sinne hinaus. Allerdings ist zu sagen, und dies entspricht auch der Grundhaltung hinter dem RESP-Modell und der Politik des Schweizer Aussendepartements, dass man die Menschenrechte, die Würde, die Sicherheit und damit den Schutz von Vertriebenen im weiteren Sinn stärken kann, wenn man die produktiven Stärken der Flüchtlinge und IDPs besser nutzt, die Gefährdung ihrer Existenzgrundlagen vermindert und ihre Eigenständigkeit fördert. Solche Initiativen können zusammen mit der sozialen und wirtschaftlichen Hilfe für die Aufnahmegesellschaft die Sicherheits- und Schutzrisiken der Flüchtlinge und IDPs beheben.

Abschliessend halten wir fest, dass jede Initiative, die den Flüchtlingsschutz unterstützt und dauerhafte Lösungen fördert, begrüsst werden muss. RESP und entwicklungsorientierte Schutzstrategien wollen diese Voraussetzungen erfüllen, indem sie *Schutzkonzept und Schutzpraxis erweitern*. Die Anerkennung von langfristigen Schutzbedürfnissen neben dem geläufigeren Fokus auf die kurzfristigen normativen Standards ist ebenfalls eine willkommene Ausweitung des Schutzgedankens. Gleichzeitig illustrieren diese Initiativen nachdrücklich die «Wende zum Management» des Schutzes. Die Diversifizierung von Vorgehensweisen und damit vielleicht auch der Bedeutungsverlust der zugrundeliegenden Normen haben ihre eigene operative Logik und ihren eigenen Wert. Doch wenn sie dazu dienen, den Zugang zu fairen Asylverfahren und Resettlement von Vertriebenen im Norden abzuwehren, ist dies eine beunruhigende Entwicklung.

5.2.7 Der «10-Punkte-Aktionsplan»

Aus Sorge über die drohende Verwässerung der Schutzstandards für Flüchtlinge in einer Welt mit immer mehr irregulären und gemischten Migrationsflüssen mit vielen unterschiedlichen Typen von Vertriebenen (vgl. Kapitel 3.2) erstellte das UNHCR 2010 neue Strategierichtlinien zu «Flüchtlingsschutz und gemischter Migration: ein 10-Punkte-Aktionsplan» (UNHCR 2006b). Darin bekräftigte es seinen speziellen Auftrag zum Flüchtlingsschutz und erinnerte, vor allem an die Adresse der Regierungen im Norden, mit Nachdruck an die Schutznormen und die Einsatzrichtlinien, die sicherstellen müssen, dass die *Qualität des Flüchtlingsschutzes* in den Aufnahmeländern garantiert ist. Ziel war, die Regierungen darin zu unterstützen, bei ihrer allgemeinen Migrationspolitik, die sie für den Umgang mit der wachsenden gemischten Migration entwickeln, Überlegungen zum Flüchtlingsschutz einzubeziehen.

Dass die Richtlinien genau zu dem Zeitpunkt erstellt wurden, als die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten um die Verabschiedung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) rangen und ihre Grenzkontrollen verstärkten, um irreguläre Einreisen zu verhindern, war vermutlich bewusst geplant. Die Folgen werden in Kapitel 5.4, das sich eingehender mit dem Schutz in Europa befasst, diskutiert. Konstruktive Massnahmen, die sich spezieller mit dem Schutz befassen, waren etwa Einreiseregelungen, die den Schutz berücksichtigen und bessere Aufnahmeregelungen.

Der «10-Punkte-Aktionsplan» selbst war eine wichtige Initiative. Doch in unserer Studie über den Schutz der Vertriebenen, die auch – aber bei weitem nicht nur – Flüchtlinge betrifft, muss der Nutzen dieser Schutzstandards für alle Vertriebenen anerkannt werden. Auch wenn man die Position des UNHCR teilt, dass die Regierungen «für angemessene und differenzierte Lösungen für Flüchtlinge sorgen müssen, während für andere Gruppen in gemischten Migrationsflüssen andere Lösungen angestrebt werden müssen» (UNHCR 2010b:10), muss man sehen,

dass die zunehmenden Schwierigkeiten beim Umgang mit der gemischten Migration an den Grenzen Europas nicht einfach mit differenzierten Schutzansätzen gelöst werden können.

5.2.8 Schutzverantwortung (Responsibility to Protect R2P)

Bisher lag das Schwergewicht der Analyse laufender und neuer Initiativen zur Bewältigung des Schutzbedarfs von Vertriebenen in den Herkunftsländern und -regionen auf den Strategien und den operativen Initiativen nationaler, internationaler und zwischenstaatlicher Akteure. Dieses Schwergewicht widerspiegelt die «Wende zum Management» bei der Schutzgewährung und die schwindende Bedeutung von normativen Grundsätzen zur Begründung des Schutzes.

In Gegensatz zur Instrumentalisierung des Schutzes steht die Doktrin der Schutzverantwortung (R2P). Um dem Unwillen (oder der Unfähigkeit) der Regierungen, ihrer Pflicht zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger nachzukommen, zu begegnen, wurde unter dem Namen Responsibility to Protect (R2P) eine von der UNO geleitete Initiative gestartet. In der Folge wurden die Doktrin und ihre Zielsetzungen in einer ersten Fassung am UNO-Weltgipfel von 2005 vorgestellt (UN 2005: par. 138-139), verabschiedet und später in der Resolution 1674 (UN 2006a:4) bestätigt.

Die Verantwortung für Schutz ist kein rechtliches, auf das internationale humanitäre Recht, die Menschenrechte und das Flüchtlingsrecht abgestütztes Konzept, wie es in der vorliegenden Studie bisher diskutiert wurde, sondern ein *politisches Konzept*. Im ersten Fall geht es um den Schutz vor Verletzungen dieser Rechtssysteme. Im Gegensatz dazu will R2P die Situationen und die Mittel aufzeigen, wie die internationale Gemeinschaft ihr andauerndes Versagen beim Schutz der Menschen vor den massivsten Menschenrechtsverletzungen, die Regierungen an ihren Bürgerinnen und Bürgern begehen (wie etwa in Ruanda oder Bosnien, und in jüngerer Zeit in Kosovo und Darfur), überwinden kann.

«Schutzverantwortung (R2P) ist nicht viel mehr als interessante Theorie.»

Diese Vorfälle führen in der Regel zu humanitären Krisen mit Massenvertreibungen entweder innerhalb des Landes, wo die *Leitlinien* von 1998 keinen Schutz bieten, oder zu einer massenhaften Auswanderung von Flüchtlingen. Zu verhindern, dass grosse humanitäre Hilfsprogramme nötig werden, ist ein weiteres, wenn auch implizites Ziel des rechtebasierten Schutzbestrebens von R2P.

Die R2P-Doktrin vertritt die Auffassung, dass ein *kollektives internationales Eingreifen* nötig und angemessen sein kann, wenn ein Staat nicht willens oder nicht fähig ist, seine Bevölkerung vor Massengewalttaten (Genozid, ethnische Säuberung, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit) zu schützen. Die R2P-Doktrin betrifft somit nicht direkt Vertriebene und ihre Schutzbedürfnisse, doch sie befasst sich mit den Situationen, die zu Vertreibungen führen, für die es bisher jedoch keine internationale Lehrmeinung gab.

R2P ist aus drei Gründen wichtig in unserem Zusammenhang. Erstens ist sie, im Gegensatz zu den Initiativen auf strategischer und operativer Ebene, ein eigenständiger Versuch, einen normen-basierten Schutzansatz zu entwickeln, wenn auch nur für die extremsten Formen von Menschenrechtsverletzungen unserer Zeit. Zweitens hat R2P Situationen skizziert, in denen die staatliche Souveränität – ein wichtiger Grundsatz in den internationalen Beziehungen – eingeschränkt werden darf. Allerdings wurden diese Beschränkungen im Sinne der «Schutz»-Verantwortung des betreffenden Staates formuliert und nicht als Recht anderer Staaten, einzugreifen «um zu schützen». Drittens ist es eine eigenständige, wirklich internationale Initiative der UNO, und nicht eine Initiative einer speziellen Organisation für eine bestimmte Situation.

Trotz ihrer Absichten bleibt R2P allerdings eine grundsätzliche und theoretische Übung und wird in der Praxis nicht umgesetzt. Ihren Ursprung hat sie zwar in den internationalen Menschenrechten und im Völkerrecht, doch die R2P-Doktrin ist nicht ein neues Rechtsprinzip und hat im internationalen Recht keine Bedeutung: Sogar ob es sich dabei um eine Norm handelt, ist umstritten (Hehir 2013:137). Wie erwähnt handelt es sich um eine Doktrin. Obwohl die Verantwortung implizit der internationalen

Gemeinschaft übertragen wird, wenn ein Staat an vielen Menschen eine oder mehrere der vier Massengewalttaten begeht, erhält kein internationales Gremium den Auftrag, die «Schutzverantwortung» zu übernehmen. Die Achillesferse der R2P-Doktrin – und aus einer etwas anderen Perspektive auch der *Leitlinien* von 1998 und der *Kampala-Konvention* von 2009 – ist die Durchsetzung: Keines dieser Dokumente begründet ein absolutes «Recht zum Eingreifen» in die Angelegenheiten eines souveränen Staates, und keines definiert den Umfang einer «legitimen Intervention». Daher ist bisher auch keines zu einem wirksamen praktischen Instrument zur Verhütung von schweren Menschenrechtsverletzungen geworden, die zu Vertreibung führen. Letztlich hat R2P nicht zu echten Veränderungen in den internationalen Beziehungen oder bei den Menschenrechten geführt (Martin 2010; Forsythe 2012; Genser & Cotler 2012; Knight & Egerton 2011; Hehir 2013:122-144). So gelang es beispielsweise nicht, die schweren Menschenrechtsverletzungen nach dem Konflikt in Darfur nach 2003 mit Berufung auf R2P zu bekämpfen.

Diese fehlende Wirkung widerspiegelt den Unwillen der internationalen Gemeinschaft, sich für eine Umgestaltung der Schutzkonzepte und Normen einzusetzen, um so die aktuellen Herausforderung bewältigen zu können. Vor allem aber zeigen sich darin die fehlende Bereitschaft, nach Möglichkeiten zur Umsetzung einer normativen Schutzdoktrin in die Praxis zu suchen, und die Bevorzugung des Schutzmanagements mittels fall- und situationsspezifischer Strategien und Instrumente.

5.3 Schutz unterwegs

Die erste Stelle, an der Vertriebene mit «Schutz» in Kontakt kommen, ist an der Landesgrenze; und das wiederholt sich mehrfach, wenn sie durch mehrere Länder reisen. Wie und wie gut werden die Rechte der Migrierenden an den Landesgrenzen geschützt? Dies ist eines der Themen des folgenden Unterkapitels.

Ein zweites Thema betrifft die Tatsache, dass die Zahl der Vertriebenen, die heute ausserhalb ihrer Herkunftsländer Schutz suchen, deutlich zunimmt. In der Diskussion der neuen Vertreibungsgeografien in Kapitel 4 haben wir das Konzept des «Vertreibungskontinuums» eingeführt (4.2.5), eine Wortschöpfung, die eine neue, bedeutende Übergangsphase auf der Reise dieser Migrantinnen und Migranten bezeichnet. Meist reisen sie durch Nachbarländer und -regionen – typischerweise im Maghreb, Nordafrika, Mexiko –, die in der Nähe und auf dem Weg zu den voraussichtlichen Zielländern des Nordens sind. In dieser Zwischenzone lebt eine weitere Gruppe von Migrierenden. Es sind die von der IOM so bezeichneten «gestrandeten Migranten in Krisengebieten» (4.2.4), also Drittstaatsangehörige, die ungewollt in Konfliktländern hängen bleiben und sich bei Gewaltausbrüchen zum Weggehen gezwungen sehen.

Diese beiden Gruppen umfassen typischerweise gemischte Wanderungsbewegungen von gefährdeten Menschen. Was sie verbindet ist, dass sie in der Regel von den bestehenden internationalen Schutzinstrumenten und -normen nicht erfasst werden, obwohl sie Schutz und Hilfe brauchen: Zum Beispiel werden sie noch verletzlicher, weil sie nirgends erfasst sind, die Staatsgrenzen auf irregulären Wegen überqueren und/oder keine gültigen Visa oder Reisedokumente haben. Ausserdem sind die nationalen und internationalen Schutzkapazitäten in diesen «Transitzonen» sehr unterentwickelt; die Vertriebenen haben selten Zugang zu Asylverfahren und sie sind eindeutig keine IDPs.

Da Schutznormen, -instrumente und -kapazität fehlen, gibt es *ein grosses Schutzdefizit in dieser Zwischenzone*. Sie liegt zwischen den Herkunftsländern, wo die Aufnahmeländer und die internationale Gemeinschaft für verhältnismässig gute Schutznormen und -kapazitäten sorgen (siehe Kapitel 5.2), und den Destinationsländern im globalen Norden, welche – wie wir noch sehen werden – ein ausgeklügeltes und umfassendes System der Einwanderungskontrolle eingeführt haben, um den Zugang zum Schutz zu steuern.

Im Folgenden werden die Initiativen und Strategien verschiedener Interessenvertreter zur Beseitigung dieses Schutzdefizits vorgestellt.

Nationale und internationale Organisationen haben sich bemüht, wirksame Lösungen für die Schutzprobleme in diesen Transitzonen zu entwickeln. Die Initiativen sind hauptsächlich

auf Linderung ausgerichtet und bieten kaum strukturelle Lösungen für das Problem; damit bestätigen sie das Argument, dass die «Wende zum Schutzmanagement» nach und nach die normenbasierten Grundsätze untergräbt.

5.3.1 Schutz an der Grenze

Bisher ging es um die Frage, wie *innerhalb* eines Landes Schutz gewährt wird, und um die Prüfung neuer Strategien zur Verbesserung des Schutzes. Wir sind davon ausgegangen, dass es für Vertriebene relativ einfach ist, eine internationale Grenze zu überqueren, um in einem benachbarten Aufnahmeland Schutz zu suchen. In gewisser Weise trifft dies zu, denn die Schutzsysteme der Aufnahmeländer in Konfliktregionen erlauben im Allgemeinen eine massenweise Einwanderung bzw. sind nicht in der Lage, dies zu verhindern: Internationale humanitäre Akteure unterstützen diese Möglichkeit und versuchen, bei Praktiken wie regelmässigen oder willkürlichen Grenzschliessungen zu vermitteln.

Allerdings sollte die Einhaltung der Menschenrechtsverpflichtungen und der Schutz der Rechte *an* den Grenzen nicht für selbstverständlich gehalten werden, wie ein kürzlich veröffentlichter Bericht des OHCHR feststellt (OHCHR 2014). Die *Grundsätze und Leitlinien zu Menschenrechten an den internationalen Grenzen (Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders)* des OHCHR betonen, dass Staaten zwar berechtigt sind, Grenzkontrollen und rechtliche Massnahmen zu ergreifen, dass die zur Lösung von Problemen an der Grenze ergriffenen Massnahmen jedoch oft die Menschenrechte unverhältnismässig einschränken. Die Leitlinien rufen den Staaten ihre Verpflichtung zum Schutz der Rechte aller Migrantinnen und Migranten an der Grenze in Erinnerung. Auch der Schutz der Rechte von irregulär Migrierenden wird betont – damit sind die Leitlinien als massgebliche Ergänzung zu und für die Entwicklung von Schutznormen in einem bisher vernachlässigten Bereich der Migration für unsere Studie wichtig. Der besondere Wert der Leitlinien liegt darin, dass sie ein umfangreiches Paket an operativen Anleitungen und Verfahren zum Kapazitätsaufbau und zur Steuerung liefern, das sich jedoch innerhalb eines festen normativen Rahmens des Schutzes von Menschenrechten bewegt.

5.3.2 Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften

Mobilitätspartnerschaften sind auf Soft Law basierende, bilaterale Abkommen zwischen der Europäischen Kommission oder einzelnen ihrer Mitgliedstaaten und Ursprungsländern von Wanderarbeitern, die nach Europa kommen. In letzter Zeit werden auch Transitländer von Vertriebenen und gemischten Migrationsflüssen, die nach Europa gelangen wollen, einbezogen (EC 2007). Mobilitätspartnerschaften gibt es seit ihrer Einführung 2005 in verschiedener Form. Heute sind sie innerhalb des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität (GAMM) der EU angesiedelt und dienen als Instrument zur Steuerung und zum institutionellen Kapazitätsaufbau, das von der EU finanziert wird (manchmal mitfinanziert von einzelnen Mitgliedsländern) und vier Bereiche abdeckt: legale Migration und Mobilität, Maximierung der positiven Einflüsse der Migration auf die Entwicklung, irreguläre Migration und Menschenhandel sowie internationaler Schutz und Asylpolitik. Mit den Partnerschaften soll ein umfassender Rahmen geschaffen werden, «der gewährleistet, dass die Migration und die Mobilität sowohl der EU als auch ihren Partnern von Nutzen sind» (KOM 2011:12). Natürlich sind es der dritte und der vierte Bereich – irreguläre Migration und Schutz- und Asylpolitik – sowie die Transitländer als Partner, die hier besonders interessieren.

Zu den Partnerländern der EU zählen die Republik Moldau, Georgien und Armenien sowie in jüngerer Zeit auch Marokko, Tunesien und Mali. Bilaterale Abkommen gibt es zwischen Italien und Libyen, Frankreich und Tunesien sowie Spanien und Marokko. Die Europäische Kommission hat sich dafür eingesetzt, dass die IOM bei der Implementierung die Führung übernimmt.

Die Eidgenössischen Departemente für Justiz- und Polizei (EJPD) und für auswärtige Angelegenheiten (EDA) haben mit den *Migrationspartnerschaften* ein ähnliches Instrument entwickelt, das seit 2008 im Gesetz verankert ist und ähnliche Ziele verfolgt wie das EU-Modell. Allerdings gibt es zwei bemerkenswerte Unterschiede

oder Verfeinerungen. Erstens ist das Spektrum an Themen für Dialog und Partnerschaft bei der Schweizer Migrationspartnerschaft viel breiter und schliesst auch Aspekte der Zusammenarbeit ein, welche nur indirekt mit Migration zu tun haben, wie etwa Entwicklungszusammenarbeit, Umschuldung, Sozialversicherungen. Zweitens anerkennt das Schweizer Modell, dass die Migrationspolitik sowohl innenpolitischen wie internationalen Interessen dienen muss. Um die Kohärenz und Konsistenz der Strategie zu gewährleisten, ist eine enge interdepartementale Zusammenarbeit im Rahmen des Gesamtregierungsansatzes («Whole-of-Government approach») sichergestellt (EDA 2008). Migrationspartnerschaften unterschiedlichen Ausmasses wurden mit dem Westbalkan (Bosnien und Herzegowina, Serbien und Kosovo), Nigeria und Jemen vereinbart.

Mobilitätspartnerschaften bieten verschiedene Vorteile.

Die Verknüpfung von irregulärer Migration und Schutz-/Asylbedürfnissen von Migrierenden einerseits mit der freiwilligen (Arbeits-) Migration anderseits führt zu einer ganzheitlichen Antwort auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Steuerung der grenzüberschreitenden Migration und gemischten Migrationsflüssen, die eine einfache Kategorisierung verunmöglichen, wie wir in Kapitel 3.2 dargestellt haben.

Ein wichtiges und begrüssenswertes Element der Mobilitätspartnerschaften ist die Unterstützung von Drittländern bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zum Schutz der Flüchtlinge und Asylsuchenden nach internationalen Gesetzen und Normen. Der EU kommt hier eine wichtige Rolle als Standards setzender globaler Akteur zu. Der Ausbau der Schutzkapazitäten in Drittländern zur Deckung des Schutzbedarfs von Vertriebenen wie auch von gemischten («irregulären») Migrationsflüssen, die die Länder durchqueren, ist ein wichtiges Ziel. Wie wir gesehen haben (namentlich in Kapitel 4.2.5), ist dies eines der wichtigsten Merkmale der neuen Vertreibungsgeografien.

Wichtige Schritte bei der Verminderung der grossen Gefährdung, denen Migrierende in diesen Transitländern oft ausgesetzt sind, umfassen die Verbesserung des rechtebasierten Schutzes von Migrantinnen und Migranten in Ländern, in denen die Menschenrechte oft ungenügend respektiert werden, die Verminderung von Menschenrechtsverletzungen und von willkürlichen und diskriminierenden Behandlungen wie Verhaftung und Rückschiebung, sowie eine grössere Transparenz der Verfahren. Eine bessere Grenzverwaltung und -steuerung, die Weiterbildung des Personals von Grenz- und Einwanderungsbehörden über Rechte und Verfahren sind ebenfalls wichtig für die Durchführung fairer Asylverfahren und eine verantwortungsvolle und würdige Behandlung der Migrierenden.

«Mobilitätspartnerschaften bieten verschiedene Vorteile.»

Wenn diese Massnahmen erfolgreich sind, werden Partnerschaften längerfristig als nützliche Instrumente zur Verbesserung des Schutzes wahrgenommen werden.

Allerdings gibt es auch Kritiker, die behaupten, bei den Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften gehe es in Tat und Wahrheit weniger um die Mobilität der Bevölkerung, als vielmehr darum, Drittländer mit wenig Einwanderungskapazität in das Migrationssteuerungssystem Europas einzubeziehen: Somit wären sie lediglich eine weiteres Instrument im Arsenal der europäischen Zuwanderungsbeschränkung (ECRE 2011:2-4; Kunz & Maisenbacher 2013; Migration Policy Centre n.d.; Reslow 2012).

Erstens: Sollte die Stärkung der Menschenrechtspolitik eines Landes, ein hauptsächlich entwicklungspolitisches Anliegen, nicht mit detaillierten Strategien und Massnahmen zum Umgang mit Vertreibung und erzwungener Migration einhergehen, besonders wenn diese Menschen hoch gefährdet sind? Zudem sind die oben besprochenen Leitlinien des OHCHR ausdrücklich in einem normativen menschenrechtlichen Rahmen verankert, den Partnerschaften aber fehlt eine solche Basis.

Zweitens ist auch der instrumentelle Charakter der Partnerschaften in diesem Zusammenhang problematisch. Die Partnerländer machen mit, weil das Abkommen als Anreiz Visakontingente für ihre Arbeitsmigranten vorsieht – ein möglicher Entwicklungsgewinn – und ihr

internationales Ansehen verbessert. Doch bei einem Instrument, das vielleicht nur ein *weiteres Rückweisungsinstrument* ist, sind die Migrantinnen und Migranten in Transitländern und diejenigen mit irregulärem Aufenthalt weitgehend die Verlierer. Zum Beispiel können Mobilitätspartnerschaften Rücknahmeabkommen für «irreguläre Migranten» umfassen, die Rückführung kann dabei sogar bis ins Herkunftsland verlangt werden. Doch trotz Unterstützung durch die Partnerschaft ist zu befürchten, dass die Schutzkapazität und die Respektierung der Menschenrechte in diesen Ländern nicht ausreichend sind, um die Rechte der Migrantinnen und Migranten zu gewährleisten.

Drittens werden diese Befürchtungen durch das grundlegendere Problem verstärkt, dass Mobilitätspartnerschaften in ihrer Wirkung eine weitere *Abschottung Europas* und Verhinderung des Zugangs zu seinem Hoheitsgebiet darstellen. Durch den Ausbau der extraterritorialen und «vorgelagerten» Behandlung von Gesuchen können Arbeitsmigranten, Asylsuchende und andere Vertriebenen ohne eindeutigen Status schon weit vor den Grenzen Europas abgefangen werden. Ausserdem können bei der extraterritorialen Abwicklung die Zulassungsverfahren zum (europäischem) Hoheitsgebiet nicht durch in diesem Bereich tätige zivilgesellschaftliche Organisationen überprüft werden. Und sie sind demokratisch weniger legitimiert, denn in vielen dieser Länder gibt es kaum zivilgesellschaftliche Organisationen, so dass der Schutz für die Migrantinnen und Migranten damit weiter verschlechtert wird. Das Argument lautet hier wiederum, dass die Behandlung von Migrantinnen und Migranten mit unterschiedlichem Status und mit Ziel Europa nicht mit den umfassenderen Zielen einer Verbesserung der Menschenrechtssituation einerseits und der Verstärkung des europäischen Grenzkontrollsystems andererseits vermischt werden sollte. Die Verbesserung des Schutzes in Transitregionen ist kein Ersatz für die Schutzverantwortung an den Grenzen oder innerhalb der EU. Sonst wird den Flüchtlingen das in der Flüchtlingskonvention von 1951 garantierte Recht verweigert, in einem Land ihrer Wahl Antrag auf Asyl zu stellen.

«Migranten in Krisengebieten werden zu sekundär Vertriebenen.»

Da die Strategie hauptsächlich dazu dient, die europäische Zuwanderungssteuerung zu konsolidierten, haben sich einzelne Länder, z.B. Senegal, geweigert, Mobilitätspartnerschaften abzuschliessen, mit der Begründung, die Bedingungen seien zu streng und die Kosten im Vergleich zum allgemeinen Nutzen für das Land zu hoch.

Die generelle, beabsichtigte oder unabsichtliche Folge dieser Partnerschaften ist heute möglicherweise die, dass sie den Schutz für Vertriebene in allen kritischen Phasen ihrer Wanderung verschlechtern. Wie die Partnerschaften in den grösseren Rahmen der Schutz- und Migrationspolitik Europas passen, wird im Kapitel 5.4 behandelt.

5.3.3 Migranten in Krisengebieten und die Mixed Migration Task Force

Die grossen, durch gewaltsame Konflikte ausgelösten, komplexen und vielfältigen Migrationsflüsse führen dazu, dass massgebliche Lücken in den internationalen Regelungen des Schutzes und der Rechte verschiedener Bevölkerungsgruppen ohne direkten Anspruch auf Schutznormen und -verfahren als Flüchtlinge sichtbar werden. In Kapitel 4.2.4 haben wir diese Lücken für die in Krisengebieten gestrandeten Migrantinnen und Migranten aufgezeigt, d.h. für Gruppen wie Drittstaatsangehörige mit und ohne Papiere, Migrierende auf der Durchreise und ansässige Flüchtlinge, die indirekt durch einen Konflikt betroffen sind. Beispiele für die Zunahme dieses Phänomens sind: die Flucht von rund 800 000 Wanderarbeitern von Libyen nach Ägypten und Tunesien nach den Aufständen von 2010; die Vertreibung von Hunderttausenden von irakischen und palästinensischen Flüchtlingen in Syrien während der letzten drei Jahre aufgrund des Bürgerkriegs in diesem Land; und die Vertreibung von Ansässigen und Migrierenden verschiedener Nationalitäten durch den Bürgerkrieg in der ZAR. Damit werden diese Gruppen zu *sekundär Vertriebenen*.

Im Fall Libyens haben die IOM und das UNHCR angesichts dieser Lücke in der Schutz-

norm eine pragmatische Form von Schutz definiert, um zu verhindern, dass die Krise gleichzeitig zu einem humanitären Notfall ausartet und allenfalls Migrationsflüsse nach Europa auslöst (IOM 2012a). Sie legten ihr Mandat und ihre Mittel zusammen und führten gemeinsam die Evakuation von Drittstaatsangehörigen (niedergelassene und durchreisende) durch und brachten sie danach, soweit das möglich war, in ihre Herkunftsländer zurück.

In der Folge hat die IOM ihr Vorgehen in Migrationskrisen mit Hilfe ihres Migration Crisis Operational Framework angepasst (MCOF) (IOM 2012). Damit soll ein umfassender und einheitlicher Rahmen für den Umgang mit Schutzbedürfnissen und Verletzlichkeiten verschiedener Gruppen von Migrierenden geschaffen werden, die von den etablierten Schutznormen nicht erfasst werden. Das MCOF legt das Schwergewicht auf ein Paket von Instrumenten des Migrationsmanagements, mit denen die humanitäre Hilfe für gestrandete Migrantinnen und Migranten unterstützt werden kann. Diese Instrumente umfassen: technische Hilfe für humanitäre Einsätze an der Grenze; Kontakte um sicherzustellen, dass Migrierende Zugang zu konsularischer Nothilfe haben; Überweisungsverfahren für Personen mit speziellen Schutzbedürfnissen; und die Durchführung von sicheren Evakuierungen und Repatriierungen von Migrantinnen und Migranten, oft der wirksamste Schutz in Krisengebieten.

Als operativ tätige Organisation hat die IOM das MCOF unter anderem in Mali (IOM 2013), Somalia (IOM 2014) und als Teil ihrer grösseren humanitären Hilfsprogramme in Syrien eingeführt. Im letzteren Fall sollte die Hilfe gegen 150 000 Wanderarbeitern und schätzungsweise weiteren 700 000 papierlosen Migrantinnen und Migranten zugutekommen (IOM 2012a).

Eine zusätzliche Initiative, um die Schutzdefizite bei gemischten Migrationsflüssen anzugehen, sind die Mixed Migration Task Forces (MMTF) für das Horn von Afrika, die unter der Federführung des Global Protection Cluster (Kapitel 5.2.4.) eingerichtet wurden, und diejenige von UNHCR, IOM, OCHA, dem Dänischen Flüchtlingsrat (Danish Refugee Council DRC) und dem NRC, die sich zunächst auf Somalia (2007) und dann auf Jemen (2008) konzentrierte (vgl. z.B. UNHCR 2008). Die Aufgabe der MMTFs war es, eine proaktive rechtebasierte Strategie zu entwickeln und zu koordinieren, um den Migrierenden und Asylsuchenden, die in diesen Ländern auf der Durchreise waren, die notwendige humanitäre Hilfe und den nötigen Schutz zu gewähren. Im Gegensatz zum allgemeineren und systematischeren Ansatz der IOM bei Schutzdefiziten von Migrierenden in Transitländern und solchen in gemischten Migrationsflüssen, wo die Methode des MCOF zum Einsatz kommt, ist die MMTF ein im Wesentlichen *pragmatisches, auf ganz bestimmte Situationen ausgerichtetes Einsatzinstrument*. Es wurde danach auch nicht mehr eingesetzt.

Abschliessend stellen wir fest: Sicherzustellen, dass diese Einsätze humanitären und menschenrechtlichen Grundsätzen folgen, ist und bleibt eine grosse Herausforderung. Dass neue Schutznormen vorgeschlagen werden, um diese wachsenden Schutzdefizite zu decken, scheint sehr unwahrscheinlich. Viel eher wird darauf mit einer «Wende zum Management» des Schutzes reagiert, wie wir in der Einleitung zu diesem Kapitel gesehen haben.

5.4 Europa – Schutzraum oder Schutzverweigerung?[31]

Nirgendwo sind die Schutznormen und -verfahren für Vertriebene in den letzten zehn Jahren so unter Druck gekommen wie in Europa; und nirgendwo sonst ist das Thema der Migration in allen ihren Ausprägungen – innereuropäische Mobilität, internationale Migration, gemischte Migration, erzwungene Migration, Flüchtlinge – in der öffentlichen Diskussion so stark politisiert wie in Europa: Nationale Wahlen, Wahlen ins Europäische Parlament 2014, die Schweizer Abstimmung über die Beschränkung der Zuwanderung von 2014 und die zunehmende Fremdenfeindlichkeit belegen dies deutlich. Im Kapitel 4.2.5 wurden im Zusammenhang mit dem «Mig-

31 Die Analyse in diesem Abschnitt umfasst neben der EU auch die Schweiz, Norwegen und Island. Obwohl nicht EU-Mitgliedstaaten übernehmen diese Länder die EU-Politik und -verfahren bezüglich Aussengrenzen, Migration und innereuropäischer Mobilität und sind Signatarstaaten der Abkommen von Schengen und Dublin.

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

rationskontinuum» die Schutzproblematik und -krise in Europa dargestellt. Hier geht es jetzt um die Analyse der Reaktionen.

Bevor wir mit der Analyse beginnen, sollten wir die Migrationszahlen im Kontext betrachten, denn es geht um einen bemerkenswert kleinen Teil der Gesamtbevölkerung der EU. Gestützt auf eine aktuelle Studie (Triandafyllidou & Dimitriadi 2013) und mit leicht anderen Zeitreihen stellen wir fest, dass die jährliche Zuwanderung in die EU – von regulären, nicht-dokumentierten und asylsuchenden Zuwandernden – 2012 knapp über ein Prozent der etwas unter 500 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner der EU betrug. Die Zuwanderung umfasste: 1,2 Mio. reguläre Migrantinnen und Migranten oder 0,2% der Bevölkerung von 2013; die nicht-dokumentierte Zuwanderung wurde 2008 grob auf 1,9 bis 3,8 Mio. oder 0,25 bis 0,8% der Gesamtbevölkerung der EU geschätzt (Triandafyllidou 2009); und 2013 kamen 450000 Asylsuchende in die EU, von denen 136000 oder 0,02% der Bevölkerung irgendeine Form von Schutzstatus erhielten (Eurostat 2014).[32] [33]

Die Probleme im Umgang mit gemischten Migrationsflüssen und nicht-dokumentierter Migration (insbesondere bezüglich der Einreise) und das Bemühen um eine gemeinsame Zuwanderungs- und Asylpolitik (namentlich bezüglich Zulassung, Empfang und Festlegung des Aufenthaltsstatus) zeigen, wie Europa mit seinem «Migrationsprojekt» versuchte, die Normen des globalen Schutzsystems abzuändern und der eigenen politische Agenda bzw. den politischen Realitäten in der EU anzupassen. Die «Wende zum Management» bei der Schutzgewährung zeigt sich darin, dass von der EU und der Europäischen Kommission viele Lücken geschlossen wurden und wertvolle Initiativen zur Verbesserung des Schutzes beschlossen wurden. Doch wird hier argumentiert, dass diese Massnahmen den aktuellen Migrationsdynamiken und den damit verbundenen Schutzbedürfnissen nicht gerecht werden. Einzelne Schutzdefizite sind inzwischen vielleicht behoben worden, doch gleichzeitig und im Widerspruch dazu hat sich der Schutzraum für die Migrantinnen und Migranten selbst an den Grenzen und innerhalb der EU sehr deutlich reduziert.

«Abschottungspolitik soll Europa sicherer machen.»

Bei der folgenden Analyse gehen wir von zwei allgemeinen Prämissen aus.

Erstens wurde ein Nichtaufnahmeregime installiert – von manchen als «Festung Europa» oder Abschottung der EU-Aussengrenzen bezeichnet (Geddes 2008; Levy 2010), um Europa «sicherer zu machen» (Zetter 2014a) und die Probleme im Zusammenhang mit Mobilität, Migration und Staatsbürgerschaft anzugehen (Blitz 2014). Damit wurde der Schutz der Flüchtlinge, Asylsuchenden, Vertriebenen und Menschen in gemischten Migrationsflüssen erbarmungslos eingeschränkt. Und die Möglichkeiten, auf legalem Weg Asyl zu bekommen, wurden eingeschränkt.

Das Nichtaufnahmeregime besteht unter anderem aus: Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Asylpolitik in der EU mittels Gemeinsamem Europäischen Asylsystem GEAS, Dublin III, dem Ausbau des GEAS durch der Post-Stockholm-Programm; umfangreiche Grenzüberwachung; ein Paket von Instrumenten und Massnahmen, vor allem in den südlichen Mitgliedsländern und im Mittelmeerraum, um die Sicherheit der Aussengrenzen der Gemeinschaft zu erhöhen – Frontex,[34] Eurosur,[35] EASO,[36] die Task Force Mittelmeer; das «Aufheben und neu Errichten von Grenzen» der EU (De Giorgi 2010; Harding 2012) –, um mit Mobilitätspartnerschaften (5.3.2.), Rückübernahmeabkommen und regionalen Entwicklungs- und Schutzprogrammen (5.2.6.) die extraterritoriale Behandlung von Zulassungs- und Asylgesuchen zu ermöglichen; eine bruchstückhafte Politik und dezidiert ablehnende Haltung bezüglich der humanitären Aufnahme und Ansiedlung von Flüchtlingen und anderen besonders verletzlichen Menschen; und ein politischer Diskurs, der Migration und Asyl auf Kosten der Rechte und des Schutzes der Migrierenden sicherer machen will (Zetter 2014a).

Dieses Massnahmenpaket bildet keine kohärente Schutzpolitik, sondern vielmehr ein bemerkenswert umfassendes und stabiles *Nichtzulassungsregime,* das die Verletzlichkeit der Migrantinnen und Migranten erhöht und ihre Rechte, ihre Menschenwürde und die Qualität ihres Schutzes gefährdet. Unter diesen Umständen wird die Schutzkrise an den europäischen Grenzen noch zunehmen, und Schutz wird für

alle Gruppen von Migrierenden ein immer knapperes Gut werden.

Die zweite Prämisse ist, dass die Resultate der EU-Einwanderungs- und Asylpolitik sehr klar zeigen, wie gross der Gegensatz zwischen Schutz – Konzept, Normen, Instrumente, Verfahren, staatliche Verpflichtungen – im globalen Norden und Schutz im globalen Süden (d.h. in Ländern mit grossen Vertreibungen) ist. Die EU ist ein Beispiel für das heute dominierende Modell im Norden: auf gesuchstellende Einzelpersonen ausgerichtete Nichtaufnahmeregelungen, die den Schutz verschlechtern. In den Regionen des Südens mit grossen Vertreibungen hingegen dominieren Massenaufnahme- und Massenschutzregimes unterschiedlicher Qualität. Natürlich haben Staaten ein legitimes Interesse, ihre Grenzen zu kontrollieren und den Zugang zu ihrem Territorium zu regulieren, und ein legitimes Anliegen, die internationale Migration ordnungsgemäss zu regeln – Aufgaben, die angesichts der heutigen Dynamik immer schwieriger werden. Doch wenn diese zweigeteilte Schutzmechanik immer mehr denjenigen in die Hände spielt, die die Restriktionen verstärken wollen, dann stellen sich Fragen der *Verhältnismässigkeit* und der *ausgeglichenen Lastenverteilung.* Die Politisierung des Schutzes sei dann die Folge, wird behauptet.

Wie problematische Migrationssteuerung und abnehmende Schutzqualität zusammenhängen, wird in vier Unterkapiteln aufgezeigt: die Migrationspolitik Europas; der europäische Grenzschutz; Schutzgewährung in Europa; das Post-Stockholm-Programm und der Schutz.

5.4.1 Die Migrationspolitik Europas

In diesem Abschnitt wird kurz der Kontext umrissen – der Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) (EC 2011) –, um verständlich zu machen, wie sich der Schutz der Vertriebenen in den grösseren Zusammenhang der Zuwanderungssteuerung und -kontrolle in Europa einfügt.

Die Ursprünge des GAMM gehen auf das Haager Programm (2004–2009) zurück, eine Sammlung von Massnahmen zur Verwirklichung der seit Langem vertretenen Vision einer starken Europäischen Union als Ort der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit zwischen den Mitgliedstaaten (EC 2001). Die Absicht des GAMM ist, in einem sogenannten «migrantenzentrierten Ansatz» einen umfassenden, strategischen Rahmen für den Umgang der EU und ihrer Mitgliedsländer mit den externen Herausforderungen und Möglichkeiten im Bereich der Migration zu schaffen. Der Inhalt des GAMM liefert weitere Belege für ein zentrales Argument dieser Studie: dass die Suche nach normativen Grundlagen für den Schutz, welche den neuen Entwicklungen der internationalen Migration gerecht werden könnten, von der «Wende zum Schutzmanagement» verdrängt wurde.

Das grundlegende Ziel des GAMM liegt darin, legale Mobilitäts- und Migrationskanäle für den sicheren Zugang zur Europäischen Union bereitzustellen. Dies ist ein begrüssenswertes Ziel, denn ohne gut funktionierende Steuerung der regulären Migration ist eine Zunahme der irregulären Zuwanderung unvermeidlich. Bei genauerer Betrachtung im Hinblick auf den Schwerpunkt dieser Studie umfasst GAMM eine Reihe von Initiativen und Programmen, von denen einige hier bereits diskutiert wurden; mit diesen soll unter anderem versucht werden, Schutzdefizite zu beheben, Schutzinstrumente zu stärken und/oder sie auf die spezifischen Umstände der Zuwanderung nach Europa zuzuschneiden. Dazu gehören zum Beispiel die Förderung des Schutzes auf internationaler Ebene, die Erweiterung der externen Dimension der Asylpolitik, die Förderung des Rechtsschutzes für Migrantinnen und Migranten (jedoch leider nicht mit einem rechtebasierten Ansatz), die Bekämpfung von Menschenhandel und Menschenschmuggel, regionale Schutzbemühungen in Drittländern, z.B. Mobilität, Migration und Partnerschaften (5.3.2), und Resettlement. Das sind wichtige und sinnvolle Initiativen. Sie untermauern das ehrgeizige Ziel des GAMM, die EU

32 Das UNHCR nennt für 2013 eine geringere Zahl von registrierten Asylgesuchen in den EU-Mitgliedstaaten, nämlich 398 200 (UNHCR 2014).

33 Dazu kommen 20,4 Mio. Drittstaatsangehörige, 4 % der EU-Bevölkerung.

34 Frontex – Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

35 EUROSUR – Europäisches Grenzkontrollsystem

36 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

zur Vorkämpferin einer weltweiten Aufteilung der Verantwortung für Flüchtlinge zu machen.

Das Schutzprogramm des GAMM wird jedoch dort zweischneidig, zumindest in seinen Auswirkungen, wo es umstrittene Themen aufgreift: Prävention und Reduktion der irregulären Zuwanderung und verstärkte Überwachung der EU-Aussengrenzen. Die operative Ebene dieser Strategien, etwa die Task Force Mittelmeerraum, Massnahmen, um Migrantinnen und Migranten von einer gefährlichen Reise nach Europa abzuhalten, und die rasche Rückführung irregulär Eingewanderter, Eurosur, der wachsende Aufgabenbereich von Frontex – dies alles stellt die Qualität des gewährten Schutzes in Frage. An der Stellung des GAMM bei der Entwicklung eines Steuerungssystems für die Migrationsproblematik, die wir in dieser Studie behandeln – irreguläre und nicht-dokumentierte Migration, die breiten Formationen von gemischter Migration und erzwungener Migration – zeigt sich die Spannung, die dieser Politik zugrunde liegt. Und es zeigt sich die Spannung zwischen innen- und aussenpolitischen Interessen, welche die Zuwanderungspolitik der EU antreiben. Kurz, die Qualität des Schutzes scheint zugunsten von Vollzug und Kontrolle der Zuwanderung geopfert zu werden.

«Welche Schutzqualität können Vertriebene in Europa erwarten?»

5.4.2 Schutz der europäischen Grenzen oder Schutz der Vertriebenen?

Wie andere Zielländer, die ebenfalls mit den neuen Entwicklungen der internationalen Migration konfrontiert sind, etwa die USA und Australien[37], hat auch die EU ihre Aussengrenzen abgeschottet, sowohl physisch wie auch im übertragenen Sinn. Die Diskussion von Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften (5.3.2) war ein weiteres Indiz für die Strategie des «Aufhebens und neu Errichtens von Grenzen» der Europäischen Union (De Giorgi 2010) mittels extraterritorialer Grenzkontrolle.

Doch der Ausbau der Schutzkapazitäten in Transitländern sollte nicht dazu führen, dass Europa seine Schutzverantwortung und -pflichten auf Drittländer abschiebt. Was passiert dann mit den Migrantinnen und Migranten und ihren Schutzbedürfnissen, wenn sie an die Grenzen Europas gelangen?

Die prekäre Lage von Migrantinnen und Migranten, die das Mittelmeer überqueren, und die Diskussion über Menschenrechtsverletzungen und im Meer Ertrunkene in den Medien haben das Dilemma des politischen Vorgehens und des Schutzes in aller Dramatik aufgezeigt. Welche Initiativen wurden ergriffen, um das Schutzproblem zu lösen? Wie haben sie sich entwickelt? Haben sie den Schutz verbessert? Wie gut ist der Schutz?

Während mehrerer Jahre hat die EU mit strengeren Kontrollen auf See (z.B. Frontex, Eurosur) und, wenn auch widerwillig, mit der Errichtung von Grenzzäunen in Griechenland und Bulgarien reagiert. Diese Massnahmen kamen aus drei Gründen zustande. Erstens hatte die EU einfach nicht die Mittel, um die massive Zuwanderung zu verhindern oder einzugrenzen, womit sie sich ironischerweise in einer ähnlichen Situation befand wie die Länder in den Herkunftsregionen. Zweitens, und das betrifft die Schutzthematik, verfügte sie, als sie mit gemischten Migrationsflüssen konfrontiert wurde, weder über einen definitorischen Rahmen noch über Verfahren zur Unterscheidung zwischen verschiedenen Kategorien von meist nicht-dokumentierten und irregulär Migrierenden und deren unterschiedlichen Schutzbedürfnissen. Ohne Möglichkeiten zur Unterscheidung wird jedoch das Niveau des Schutzes, vor allem für diejenigen mit den höchsten Ansprüchen, unweigerlich reduziert. Drittens waren die Kanäle der regulären Zuwanderung ungenügend und stellten daher keine realistische Alternative für den Zugang zur EU dar. Das weitgehend falsche Bild der gut organisierten Schleppernetzwerke wurde instrumentalisiert, um die Abschottung der Grenzen zu rechtfertigen.

Obwohl sie die Zuwanderung in die EU nicht ganz stoppten, führten die Massnahmen mit Nichtzulassung, Rückschiebung und Rückübernahmen doch zu einer deutlich eingeschränkten Einwanderung (Andrijasevic 2010). Ausserdem wurden die Migrierenden durch die zunehmende Beschränkung irregulärer Einwanderungskänale vermehrt lebensbedrohlichen Risiken, Ausbeutung und Schmuggel ausgesetzt (IFRC 2013). Mit anderen Worten: Irregularität

hängt untrennbar mit den Strategien zur Beschränkung des Zugangs zur EU zusammen. Der generelle Effekt war ganz klar eine zunehmende Verschlechterung des Schutzes für alle Migrierenden, aber besonders für die mit einem begründeten Anspruch auf den Flüchtlingsstatus.

Ein deutlicher, wenn auch pragmatischer Schwenker in der Politik der EU-Grenzkontrollen erfolgte im Oktober 2013 nach der Katastrophe von Lampedusa. Unter Führung der italienischen Regierung wurde die Initiative Mare Nostrum gestartet, die Festnahmen und Rückschiebungen durch die Suche und Rettung auf See und die sichere Landung in Europa ersetzen wollte. Dieser Strategiewechsel hat zwei Folgen: erstens eine unmittelbare Verringerung der Gefährdung der Migrantinnen und Migranten, und zweitens eine Verstärkung der Massnahmen der EU-Behörden zur Prävention von Menschenhandel und -schmuggel.

Grundsätzlich könnten diese Massnahmen den Schutz verbessern. Denn je mehr nicht-seetüchtige Boote aufgegriffen werden, desto mehr Leben werden gerettet. In der Praxis ist es weniger eindeutig, dass sich der Schutz verbessert hat; aus mehreren Gründen. Es gibt weiterhin normative Lücken bezüglich der Frage, wie der Schutz auf See zu gewährleisten ist. Es gibt bisher keine Verfahrensrichtlinien der EU für das Aufbringen auf See, und die Mitgliedsländer wollen ihre Rechte gemäss Seerecht nicht ohne Weiteres zugunsten eines koordinierten Vorgehens aufgeben. Inzwischen haben die Task Force Mittelmeer, Eurosur und Frontex, die alle ihre eigenen Regeln und operativen Vorgehensweisen haben, den bestehenden EU-Ansatz der Zuwanderungssteuerung mit Massnahmen zur Verstärkung der Grenzkontrollen unterstützt. Die Eskortierung von Schiffen ausserhalb der Territorialgewässer und das Zurückschicken von Migrantinnen und Migranten, ohne dass diese in den aufgebrachten Booten wirklich Zugang zu Rechtshilfe bekommen, findet immer noch statt – was eigentlich als kollektive Abklärung des Status und als Ausweisung zu taxieren ist. Die an Land gebrachten Migrantinnen und Migranten können festgehalten und in manchen Fällen von militärischen Behörden behandelt werden, jedoch nicht an einem «sicheren Ort», wie dies bei einer guten Schutzpraxis der Fall wäre. Mare Nostrum hat die Rückschiebungen verzögert, und damit den Schutz zumindest vorübergehend verbessert; doch die Operation hat zu nachgeordneten Blockaden geführt, denn die Verfahren für Empfang, Aufnahme, Abklärung und Unterbringung können mit der Zahl der an Land gebrachten Personen nicht Schritt halten.

Es ist nicht klar, ob sich die Zulassungspolitik von Ländern wie Italien verbessert hat, denn die Überprüfung an den Grenzen ist schlecht und die Rückweisungen erfolgen oft summarisch. Ohne radikale Verbesserungen bleibt es fraglich, ob der Schutz im normativen Sinn zunimmt oder ob lediglich die physische Sicherheit der Migrierenden verbessert wird. Ausserdem bleibt offen, wie stark Mare Nostrum von den Mitgliedsländern politisch unterstützt wird, denn die Zahl der nicht-dokumentierten Migrantinnen und Migranten, die an Land kommen, ist sprunghaft angestiegen, der Menschenschmuggel scheint zugenommen zu haben und daher gibt es politischen Druck auf die europäischen Grenzkontrollorgane, ihre Bemühungen zu verstärken. Die neue Grenzüberwachung werde verhindern, so wird versichert, dass Migrantinnen und Migranten sterben, doch geschieht dies hauptsächlich durch die Überwachung bekannter Ausgangspunkte für irreguläre Einwanderung. Das erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Vertriebene in Situationen mit hoher Gefährdung und ohne ausreichenden Schutz an den Südküsten des Mittelmeeres zurückgehalten werden.

Wie wir im nächsten Abschnitt sehen werden, haben die Folgen von Mare Nostrum für die Solidarität und den Lastenausgleich zwischen den Mitgliedsländern, zentrale Grundsätze des GEAS, die politischen Spannungen zwischen Mitgliedstaaten neu entfacht und verweisen auf eine drohende Aufspaltung des bisherigen Ansatzes eines gemeinsamen europäischen Asylsystems.

Zwei Schlüsse können daraus gezogen werden. Trotz gelegentlicher Änderungen

37 Australien betreibt ganz offiziell eine extraterritoriale Unterbringung der Asylsuchenden. In Nauru, einer früher zu Australien gehörenden Insel, werden zurzeit über 1100 Asylsuchende in Lagern festgehalten.

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

wurde das System der Grenzkontrolle zunehmend verstärkt, was den Zugang der Vertriebenen zu Schutz beträchtlich eingeschränkt hat. Wichtiger als die Qualität des Schutzes von Vertriebenen ist das Bedürfnis nach effizienter und strikter Grenzkontrolle (Triandafyllidou & Dimitriadi 2013). Und das Problem, einen guten Schutz für Migrierende an den Grenzen zu gewährleisten, führt uns unweigerlich zurück zum Kernthema dieser Studie – ob und wie in gemischten Migrationsflüssen zwischen unterschiedlichen Kategorien von Vertriebenen und ihren Schutzbedürfnissen unterschieden werden soll und kann.

5.4.3 Schutz innerhalb Europas – GEAS und Post-Stockholm-Programm

Wenn Vertriebene in Europa ankommen, welchen Schutz können sie hier erwarten? Die Vorgaben für den Schutz stammen aus dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) und dem Post-Stockholm-Programm.[38] Das GEAS wurde im Juni 2013 nach zehnjährigen Verhandlungen verabschiedet – diese lange Verhandlungszeit ist symptomatisch für die Spannungen zwischen den EU-Mitgliedsländern über Politik und Praxis bezüglich Zuwanderung und Asyl. Es umfasst ein ganzes Paket von Richtlinien und Verordnungen,[39] in welchen die Minimalstandards für Empfang und Verfahren sowie die Auslegung des Asylbegriffs in der EU festgelegt werden, um eine einheitliche Umsetzung der Asylpolitik in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen.

«Der Lastenausgleich unter den europäischen Ländern muss verbessert werden.»

Der Inhalt des GEAS ist natürlich nicht neu. Die Richtlinien und Instrumente existierten in unterschiedlicher Form schon seit vielen Jahren. Insofern bleibt das GEAS auch nach seiner Verabschiedung wegen des Post-Stockholm-Programms ein weitgehend unvollendetes Werk. Doch es stellt einen Meilenstein dar, indem es im EU-Recht aufgenommen ist, einen zumindest vom Grundsatz her *einheitlichen strategischen Rahmen für die Asylpolitik* schafft und in einem äusserst heiklen politischen Thema Solidarität zwischen den EU-Ländern demonstriert.

Ein wirksames Asylsystem für EU-Mitgliedsländer ist allerdings nicht gleichbedeutend mit einem wirksamen Schutz für Vertriebene. In vier Hinsichten ist das GEAS auch ein Meilenstein für das *Schwinden des Schutzes innerhalb Europas*.

Das erste und grösste Problem besteht darin, dass durch die Straffung der Asylverfahren die Qualität des verfügbaren Schutzes in den EU-Ländern für alle Migrierenden massiv verringert wird. Mit der Straffung von Verfahren und Standards wurde, weil man sich dabei auf die Frage des Flüchtlings- und Asylentscheids konzentrierte, nicht nur der Schutz der Asylsuchenden verschlechtert, man hat es auch versäumt, die komplizierten Verhältnisse der gemischten Migration und besonders der erzwungenen Migration, mit denen Europa konfrontiert ist, anzugehen. Entweder ein Migrant passt mehr oder weniger gut ins Asylschema oder er tut es nicht. Das GEAS ist nicht geeignet, die komplexen Probleme der erzwungenen Migration zu bewältigen oder die Schutzbedürfnisse der Vertriebenen wahrzunehmen.

Bei der Suche nach fairen und effizienten Verfahren steht die Effizienz im Vordergrund und die Qualität des Schutzes leidet. Dafür gibt es genügend Belege: eingeschränkter Zugang zu Verfahren an den Grenzen und kollektive Ausweisung von Menschen, die aus dem Meer gerettet wurden; verbreitete Beschleunigung von Anerkennungs- und Rekursverfahren; schlechterer Zugang zu Recht und Gerichten im Allgemeinen und eingeschränkte Rekursmöglichkeiten; die Asylverfahrensrichtlinie erschwert es den EU-Mitgliedsländern, ihre Pflicht zur Identifikation von verletzlichen Gruppen zu erfüllen; unklare Gründe für Inhaftierung, aber zunehmender Einsatz von Haft (auch von Frauen und Kindern) und Ausschaffung von Menschen mit so genannt offensichtlich unbegründeten Gesuchen oder von Personen, die sich einer Rückschaffung entziehen könnten; Ruf nach Alternativen zur Inhaftierung, die zu allgemein ist und keine Verfahrenssicherheit bietet; das mangelhafte und ineffiziente Dublin-Verfahren, das z.B. bezüglich Familienzusammenführung grosse Nachteile für die Betroffenen hat.

Hinter den operativen Massnahmen und Verfahren des GEAS steckt in vielen EU-Mitgliedsländern nicht die Überzeugung, dass der Schutz wünschbar wäre, sondern eine Misstrauenskultur (culture of disbelief, vgl. Robinson 1999), die Kriminalisierung der irregulären Migration und die Annahme, dass sie eine Bedrohung für die Sicherheit darstellt. Irreguläre Migration ist kein Verbrechen und stellt nicht das Sicherheitsrisiko dar, zu dem sie aufgebauscht wurde. Es sind nicht die Migrierenden, welche ihre Identität verschleiern, sondern es sind genau diese staatlichen Massnahmen und Praktiken, welche schutzsuchende Vertriebene kriminalisieren.

Das zweitgrösste Problem ist, dass eine einheitliche, in sich geschlossene Schutzpraxis in den Mitgliedsländern fehlt, obwohl die Harmonisierung eines der Hauptanliegen des GEAS ist. Nach zehnjährigen Bemühungen gibt es wenig Übereinstimmung, aber weiterhin grosse strategische und operative Unterschiede, wie ein kürzlich erschienener Eurodac-Bericht festhält: «Bei der Behandlung von Asylgesuchen gibt es grosse Divergenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten: Das kann mit den unterschiedlichen Nationalitäten der Asylsuchenden in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu tun haben, es kann aber auch die unterschiedliche Asyl- und Migrationspolitik der einzelnen Länder widerspiegeln.» (Eurostat 2014:6).

Es gibt Divergenzen bei den Verfahren (Empfang, Aufnahme, Abklärung des Status, Überprüfung von Nationalität und Alter, Einsprachen und Rückschaffung). Das belegen die unterschiedlichen Anerkennungsraten von Asylanträgen. Während 2013 in Griechenland nur 4% aller Gesuchstellenden einen positiven erstinstanzlichen Entscheid erhielten, waren es in Frankreich 18%, in Italien 60%, in Schweden 53% und in der Schweiz 40% (Eurostat 2014:6). Andere Beispiele sind die unterschiedlichen Rückschaffungsstrategien und -verfahren der Mitgliedsländer und unterschiedliche Verfahren zur Abklärung des «Ersteinreiselands» von Asylsuchenden und ihre Rückschaffung gemäss dem Dubliner Übereinkommen. Allerdings ist der EGMR wegen der unterschiedlichen Praxis der Staaten bei der Gutheissung von Rekursen gegen Rückschaffungen aufgrund des Übereinkommens strenger geworden.

Es gibt Divergenzen bei den Standards, wo etwa die Praxis bezüglich des Zugangs zu Rechtsberatung, der Inhaftierung, Abschiebung und temporären Aufnahme zwischen den EU-Mitgliedsländern stark variiert. Gleichermassen existieren Unterschiede bei den Bedingungen für subsidiären Schutz und bei der gegenseitigen Anerkennung von Asylsuchenden. Einzelne Länder wie etwa Grossbritannien nutzen für die Abklärung der Asylberechtigung gute und umfangreiche Informationen über die Herkunftsländer, während andere Länder nur über spärliche Informationen verfügen. Die Umstände, in denen die Verfahren durchgeführt werden, unterscheiden sich. In manchen Ländern wird kaum auf Privatsphäre und Würde geachtet und die Befragungen finden manchmal in öffentlichen Räumen statt, was das Wohlbefinden der Migrantinnen und Migranten beeinträchtigt.

Divergenzen in der Asyl- und Migrationspolitik bestehen nicht nur zwischen den EU-Mitgliedsländern, sondern auch innerhalb der einzelnen Länder. So kann beispielsweise die Delegation an die Provinzverwaltungen in Italien oder die Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen in der Schweiz zu Unterschieden in der Qualität des Schutzes von Vertriebenen führen. Im Fall von Italien wurde die Dezentralisierung wegen der massiven Zunahme von nicht-dokumentierter Migration nötig, um die Verfahrenskapazitäten zu erhöhen; dies ging jedoch auf Kosten der Qualität des Schutzes, weil die Entscheidprozesse aufgeteilt sind.

Das dritte Problem könnte im Zusammenhang mit dem Schutzthema etwas nebensächlich erscheinen, doch es ist sehr wichtig. Wie immer bei der Erarbeitung von politischen Leitlinien in Europa geht es um *Harmonisierung, Solidarität und Lastenausgleich:* Dieses Mantra

38 Das Stockholm-Programm (2009–2014) lieferte den Rahmen für die Harmonisierung des GEAS. Das Post-Stockholm Programm bezieht sich somit auf den jetzt laufenden Prozess der Umstellung und Umsetzung des Acquis im Asylbereich mittels Auslegungsrichtlinien, welche die verbleibenden Mängel und Schutzdefizite beheben und die Anwendung der Rechte durch die Rechtsprechung gewährleisten sollen.

39 Die Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU (gültig ab 21. Dezember 2013)
Die Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU (gültig ab 20. Juli 2015)
Die Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU (gültig ab 20. Juli 2015)
Die Dublin III Verordnung 604/2013 (gültig 1. Januar 2014)
Die Eurodac-Verordnung 603/2013 (gültig ab 20. Juli 2015)

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

taucht im Zusammenhang mit GEAS immer wieder auf. Wie oben dargestellt, ist eine Harmonisierung noch lange nicht erreicht, aber die Auswirkungen auf die Schutzqualität sind negativ. Gleichermassen sollten Lastenausgleich und Solidarität im Prinzip sichere Grundlagen für gleiche Schutzstandards und -verfahren bieten, in der Praxis ist dies jedoch nicht der Fall. Im Wesentlichen hatten der Abbau der Grenzen innerhalb Europas – hauptsächlich im grenzfreien Schengenraum – und die gleichzeitige Abschottung der Aussengrenzen der EU zur Folge, dass Solidarität und Lastenausgleich im Rahmen des GEAS im Gegenteil kleiner wurden; das Dubliner Übereinkommen verstärkt diese fehlende Solidarität noch. Diese Folgen vertiefen ihrerseits die Divergenzen in den Schutzstandards innerhalb Europas.[40]

Im Wesentlichen besteht das Problem darin, dass das GEAS und der Umgang mit dem Problem der irregulären Migration – von Asylsuchenden, Papierlosen und Vertriebenen – den Mitgliedstaaten unterschiedliche Kosten und Auswirkungen beschert: Ein zweigeteiltes Europa ist die Folge. Die Länder an den Grenzen Europas verweisen auf die grosse Belastung ihrer Verwaltungen durch Einreise, Aufnahme, Rückführung, Gesuchsprüfung, die Belastung ihrer ohnehin schon schwächeren Sozialversicherungssysteme und insbesondere die Belastung durch Migrantinnen und Migranten ohne gültige Papiere. Die Vertriebenen sind schlecht vor Menschenrechtsverletzungen und Gefährdungen geschützt. Umgekehrt beklagen sich die nördlichen Länder – gewissermassen mit Unterstützung durch das Dubliner Übereinkommen, die südlichen Länder seien zu wenig strikt bei den Einreisebeschränkungen, sodass verschiedene Kategorien von Migrierenden nach Norden gelangen und sich dadurch die Last verschiebt. Ausserdem nehmen Länder wie Deutschland, Schweden, Frankreich und Grossbritannien bereits zwei Drittel der Asylbewerberinnen und -bewerber auf (Eurostat 2014). Die Weiterführung des Dubliner Übereinkommens, das durch die Debatte über den Lastenausgleich etwas bedroht ist, muss vielleicht mit einem Transfer von Ressourcen erkauft werden. Mit Eurosur und Frontex können die nordeuropäischen Länder auf pragmatische Art Mittel in die südlichen Länder verschieben, wobei ihre Motive nicht frei von Eigennutz sind.

Was das für den Schutz der Migrantinnen und Migranten bedeutet, ist klar, denn das aktuelle Scheitern des Lastenausgleichs arbeitet gegen einen wirksamen Schutz für Vertriebene.[41] Die Herausforderung besteht darin, eine gerechte Form des Lastenausgleichs zu finden, denn sonst leidet die Qualität des Schutzes. Und das bedeutet: unterschiedliche Standards; zunehmende Verletzlichkeit der Migrierenden; politischer Druck innerhalb einzelner EU-Mitgliedstaaten, die «Last» mittels Reduktion des Schutzes zu reduzieren; würdelose Behandlung der Vertriebenen, z.B. durch vermehrten Einsatz der bereits heftig kritisierten Rückführungsverfahren nach dem Dubliner Übereinkommen.

Das vierte Problem besteht darin, dass mit der Konzentration auf die Asylfrage der grössere Zusammenhang der Migrationspolitik vergessen geht, vielleicht nicht bei der Kommission, jedoch bei den Mitgliedstaaten, die unter ständigem politischem Druck stehen, das Asylproblem und das Problem der gemischten Migration zu lösen. Das GEAS sorgt nicht für wirksamen Schutz, solange es nicht Teil einer umfassenderen migrationspolitischen Agenda ist. Eine solche müsste umfassen: eine offenere Flüchtlingspolitik mit Resettlement und humanitärer Aufnahme; eine kohärente Politik bezüglich Arbeitsmigration, die den Druck der irregulären Migration lindern würde; und den Rahmen des GAMM. Wird die Migrationsthematik nur unter dem Aspekt des Asyls betrachtet, verschwinden die Schutzbedürfnisse anderer Vertriebener, die zahlreicher sind und nicht diesem Profil entsprechen, aus dem Blickfeld.

Kritische Fragen bezüglich des GEAS stellen sich angesichts der ständig verstärkten Kontrollen, die den Schutz verschlechtern, und der unterschiedlichen Standards, Verfahren und Vorgehensweisen innerhalb des GEAS, die zu einer uneinheitlichen Schutzsituation führen. Insgesamt kann kaum von einem Rundum-Schutzsystem für alle Vertriebenen oder einem koordinierten Zugang zu Schutz *und* Rechten gesprochen werden.

Ohne diese umfassendere Sichtweise aber wird die Schutzkrise an den Grenzen Europas zunehmen und ein Schutzsystem weiterbestehen, dem es an Kohärenz, Gerechtigkeit und einer grundlegenden Respektierung der Würde

und der Rechte aller Typen von Migrantinnen und Migranten fehlt.

5.4.4 Europa – Verbesserung des Schutzes an den Rändern

An den Rändern des GEAS und der fragilen Schutzsituation, die dadurch in Europa geschaffen wurde, lassen sich ein paar *positive Entwicklungen* ausmachen. Allerdings sind sie marginal und es handelt sich eher um Initiativen von einzelnen Mitgliedstaaten als um EU-weite Projekte. Allgemein kann man sagen, dass Strategien und Kampagnen *gegen Menschenhandel, Hassverbrechen, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung* – wie sie oft im Zusammenhang mit GEAS erwähnt werden – zu begrüssen sind, auch wenn den grossen Worten selten Taten folgen.

Eine fortschrittliche Entwicklung ist der Gesamtregierungsansatz (Whole-of-Government approach) in der Schweiz. Er beinhaltet ein interdepartementales, vernetztes Vorgehen bei der Entwicklung einer kohärenten Migrationspolitik (für alle Formen von Migration), ein Vorgehen, das die EU befürwortet, das dort jedoch fehlt. Daran sind unter anderem die Departemente für auswärtige Angelegenheiten, für Justiz und Polizei, das Bundesamt für Migration sowie die Botschaften in den Herkunftsländern beteiligt. In all diesen Einheiten gibt es Anlaufstellen, die zu einer Querschnittsstruktur für Migrations- und Mobilitätspolitik verbunden sind. Der Gesamtregierungsansatz ist eine umfassende Strategie, die vom Ausgangspunkt der erzwungenen und anderer Formen von Migration in Konfliktländern und Ländern mit instabiler Entwicklung bis zum Ziel in der Schweiz reicht. Bisher gab es noch keine Evaluation der Auswirkungen dieses Ansatzes speziell auf den Schutz; doch zumindest prinzipiell bietet die umfassende Steuerung der Mobilität eine gute Ausgangslage für die Entwicklung eines anpassungsfähigeren und kohärenteren Schutzsystems.

Eine weitere positive Entwicklung ist die Einsetzung eines *Unabhängigen Chefinspektors für Grenzen und Einwanderung* im Vereinigten Königreich, eine 2008 geschaffene Stelle, um die Wirksamkeit und Effizienz der Arbeit von Grenz- und Einwanderungsbehörden zu überprüfen. Sein Aufgabengebiet umfasst z.B.: Praxis und Ablauf von Entscheidungen; Behandlung der Gesuchstellenden; Konsistenz des Vorgehens; Umgang mit Rekursen. Aufgrund dieses Pflichtenhefts werden verschiedene GEAS-Verfahren und Standards angegangen, die weiter oben kritisiert wurden. Die Wirksamkeit einer solchen Stelle hängt weitgehend von der Person des Inspektors ab. Der erste Stelleninhaber erwarb sich den Ruf, verbindliche, unverblümte und oft sehr kritische Berichte über das Funktionieren des britischen Asylsystems zu erstellen. Einen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang herzustellen ist zwar schwierig, doch kann angenommen werden, dass sich die Qualität des Schutzes dadurch im Allgemeinen verbessert.

In Norwegen wurde im Rahmen von Reformen ein völlig unabhängiges und, was besonders bezeichnend ist, *aussergerichtliches Rekursverfahren* gegen negative Asylentscheide eingeführt, ebenfalls eine erfreuliche Entwicklung. Es steht im Gegensatz zur oft abschreckenden formalen Gestaltung anderer Rekursverfahren, in denen sich die Misstrauenskultur widerspiegelt.

Einzelne EU-Mitgliedstaaten und die Schweiz haben *Programme für die freiwillige Rückkehr* für abgewiesene Asylbewerber und für irregulär Migrierende, deren Aufnahme abgelehnt wurde, ausgebaut; das sind nützliche Massnahmen. In den betreffenden Ländern reduziert sich damit der politische Druck, und längerfristig könnten dadurch die Spannungen zwischen Einheimischen und Migrierenden verringert werden. Für die Migrantinnen und Migranten selbst bedeutet es, dass sie nicht sich selbst überlassen und damit verletzlich und schutzlos bleiben. Allerdings sind solche Programme nur dann akzeptabel, wenn in den Herkunftsländern, in die die Menschen zurückgeschickt werden, eine sichere Schutzsituation garantiert werden kann – was oft nicht der Fall ist.

Die Erleichterung der *vorläufigen Aufnahme* durch humanitär begründete Verlängerungen ist

40 Ein analoges Beispiel findet sich in einer Studie über das *Safe Third Country Agreement* zwischen Kanada und den USA, welche aufzeigt, dass dieses Abkommen «zur Verteilung der Flüchtlinge» den Rechtsschutz der Flüchtlinge unter Landesrecht und internationalem Recht vermindert und eine Zunahme von Menschenschmuggel und unerlaubten Grenzübertritten bewirkt hat (Anker & Arbel 2014).

41 Ein origineller Versuch, den Lastenausgleich anhand einer multifaktoriellen Modells vorzunehmen und die Aufnahmekapazität der einzelnen EU-Mitgliedsländer anhand von BIP, Bevölkerungszahl und Erwerbslosigkeit zu berechnen, findet sich in Angenendt et al., 2013.

eine begrüssenswerte Verbesserung des Schutzes in der Schweiz, auch wenn sie ohne die Möglichkeit des Familiennachzugs das Erfordernis der Respektierung der Menschenwürde nicht erfüllt.

Resettlement, geschützte Zulassungsverfahren und humanitäre Aufnahme sind Schutzinstrumente, die von den EU-Mitgliedsländern noch immer zu wenig genutzt werden, obwohl diese den Schutz verbessern könnten. Beim Resettlement zum Beispiel setzen sich der ECRE und andere NGOs für ein bescheidenes Ziel von jährlich 20000 Plätzen in EU-Mitgliedsländern bis 2020 ein. Sie wurden bald von der Syrienkrise eingeholt, und die europäischen Länder boten gerade mal knapp 32000 Plätze für die Neuansiedlung, humanitäre und andere Formen der Aufnahme von syrischen Flüchtlingen an, während das UNHCR einen Aufruf zur Ansiedlung und humanitären oder anderen Aufnahme von 100000 Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016 lanciert hatte: Inzwischen befinden sich über 2,9 Mio. Flüchtlinge in den direkten Nachbarländern Syriens. Mehr als die Hälfte der Aufnahmen in Europa erfolgten durch Schweden und Deutschland (UNHCR 2014c).

Der Italienische Flüchtlingsrat (CIR) und ECRE haben sich zusammen mit anderen für die Wiedereinführung des *geschützten Zulassungsverfahrens* (Protected Entry Procedure PEP), einer sinnvollen Ergänzung des Schutzinstrumentariums, eingesetzt (CIR/ECRE 2012). Dabei handelt es sich um ein Verfahren, mit dem Einzelpersonen Zugang zu den Behörden des allfälligen Gastlandes erhalten, um internationalen Schutz zu beantragen, und im Fall einer Zusage eine Einreisebewilligung bekommen. Offenbar fehlt jedoch der politische Wille zur Wiedereinführung dieses Verfahrens, da es aus Sicht der Europäischen Kommission die Rolle der Mobilitätspartnerschaften als wirksameres Mittel der extraterritorialen Gesuchsabwicklung untergraben würde. Die Schweiz bot bis 2012 die Möglichkeit, das Asylgesuch in einer Botschaft zu stellen. Doch lediglich 10% der über 6000 Gesuchsteller wurde 2011 die Reise in die Schweiz ermöglicht – ein etwas höherer Anteil als in den früheren Jahren (CIR/ECRE 2012: 57).

Diese marginalen Verbesserungen wären wenigstens Zeichen einer liberaleren Politik als die ständige Einschränkung und Verminderung des Schutzraumes, und ein weiteres Programm im Sinne der europäischen Werte. Sie führen uns zu den folgenden Schlüssen.

Der Schutz ist in der EU stark politisiert, es ist heute ebenso sehr ein politischer wie ein normativer Begriff.

Zweitens bezieht sich Europa zur Begründung seiner humanitären Haltung zu erzwungener Migration im Ausland, seiner Abkommen mit Drittländern und seines Umgangs mit Vertriebenen, die nach Europa gelangen, oft auf grundlegende «europäische Werte», was schlecht zur Tatsache passt, dass das Schutzkonzept seine Stärke in Wirklichkeit aus den internationalen Menschenrechtsnormen, -standards und -gesetzen bezieht. Schutz hat nicht speziell mit europäischen Werten zu tun, doch diese Werte könnten die Normen verstärken. Die allgemeine Botschaft Europas bezüglich Schutz wäre glaubwürdiger, wenn es sich für die Respektierung der globalen Werte stark machen würde, welche den Schutz gefährdeter Menschen untermauern.

Schliesslich bleibt das Anliegen einer einheitlichen Migrations- und Mobilitätspolitik in der EU so dringlich wie eh und je. Die Abgrenzung zwischen Asyl auf der einen Seite und erzwungener Migration, gemischter und irregulärer Migration auf der anderen Seite – und die Kriminalisierung der letzteren Mobilitätsformen – schafft eine künstliche Unterscheidung. All diese Gruppen von Vertriebenen brauchen Schutz. Die Herausforderung besteht darin, die Mittel und den Willen aufzubringen, für diesen Schutz sowie für geeignete Zugangswege dazu zu sorgen. Andernfalls werden Flüchtlinge und andere Vertriebene weiterhin nach Wegen suchen, um in Europa Schutz zu bekommen.

5.5 Klimawandel und Schutz

Mit der Diskussion der sechsten der neuen «Vertreibungs- und Mobilitätsgeografien» geht es im letzten Abschnitt dieses Analysekapitels um andere Inhalte und ein anderes Tempo.

Während sich die bisher besprochenen Formen der erzwungen Migration weitgehend durch plötzliches Auftreten und Massenvertreibungen auszeichnen, beginnen die Vertreibungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel in der Regel langsam und die Mobilität nimmt stetig zu. Es ist

wichtig, daran zu erinnern, wie in Kapitel 4.2.6 diskutiert, dass Klimawandel und Umweltbelastungen üblicherweise zu einer Vielzahl von multikausalen Faktoren im Kontext bestehender Gefährdungen beitragen, welche dann zur Vertreibung führen. Es gibt, wie bei anderen Formen der erzwungenen Migration, selten einen einzigen oder direkten Auslöser, ausser bei extremen Wetterphänomenen und Unwetterkatastrophen oder bei den Inseln, die im Meer untergehen werden. Dazu kommt, dass die humanitären Bedürfnisse zwar ähnlich sind wie bei Vertreibungen aufgrund von gewaltsamen Konflikten und Verfolgung, doch der Bezugsrahmen ist in der Regel die Katastrophenhilfe und die Verminderung des Katastrophenrisikos durch Naturgefahren, nicht das humanitäre Nothilfemodell.

Nichtsdestotrotz wurden die Vertreibung infolge des Klimawandels 2010 beim Abkommen von Cancún über die langfristige Zusammenarbeit aufgrund der *Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen* (United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC) international anerkannt. Das Abkommen lädt in Paragraph 14(f) «die Staaten ein, ihre Anpassungsmassnahmen, einschliesslich Massnahmen zur Aufklärung, Koordination und Zusammenarbeit in Bezug auf *Vertreibung, Migration und Umsiedlung aufgrund des Klimawandels*, wo nötig auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zu verstärken» (Hervorhebung durch den Autor).[42]

Trotzdem passen die Schutzaufgaben und die Folgen von Vertreibung aufgrund des Klimawandels und von Umweltbelastungen schlecht in eine Analyse der erzwungenen Migration. Das Fehlen einer offensichtlichen «Ursache» oder eines Drucks wie etwa Krieg oder Konflikt, die schrittweise Zunahme der Vertreibung und das Katastrophenparadigma machten es schwierig, die Art und das Ausmass des Schutzaufgaben zu bestimmen.

Aus der Tatsache, dass die Abwanderung unfreiwillig erfolgt, ergibt sich jedoch das Anliegen, dass die Rechte, über die Bürgerinnen und Bürger normalerweise verfügen, nicht geschwächt werden oder wegfallen dürfen – dass z.B. keine Schutzdefizite entstehen – und somit wird der Schutz dieser Rechte zu einem wichtigen und berechtigten Anliegen.

Alle Rechte sollten anerkannt werden. Doch welche Rechte müssen in diesem Zusammenhang besonders geschützt werden? Am Beispiel der materiellen sowie der sozialen und politischen Rechte kann die Reichweite aufgezeigt werden. Ein naheliegendes Recht, das geschützt werden sollte, ist der Zugang zu Ressourcen, namentlich Land, und die damit verbundenen Land- und Besitzrechte. Dies betrifft die Umsiedlung im Fall von dauerhafter Vertreibung, oder Schutz im Sinne von Vermittlung bei konkurrierenden Landansprüchen, z.B. wenn Hirtengemeinschaften miteinander in Konflikt geraten, weil Qualität und Fläche des Weidelandes durch die Ausbreitung der Wüsten beeinträchtigt werden. Wichtig dabei ist, dass – sofern die Länder über Kompensationssysteme bei Landverlusten und Katastrophen verfügen – diese Mechanismen der Rückgabe oder der Kompensation von Eigentum in der Regel kompliziert und missbrauchs- und korruptionsanfällig sind. Ein weiteres wichtiges Recht ist das der demokratischen Anhörung und Partizipation an der Ausarbeitung von Umsiedlungsstrategien der Regierung – ein Recht, das nach dem Tsunami von 2004 im Indischen Ozean weitgehend ignoriert wurde, als Gemeinschaften kurzerhand umgesiedelt wurden, anstatt sie in ihre frühere Umgebung zurückzubringen. In Katastrophensituationen sind viele Rechte bedroht: Ein Beispiel ist die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger – ihre persönliche wie auch die ihres Eigentums – und daher sollten Staaten sich bemühen, diese Rechte zu schützen.

«Wegen Klimawandel Vertriebene sind mit Schutzdefiziten konfrontiert.»

In diesem Kapitel werden zuerst das Wesen dieser Rechte und die Entwicklung der Schutzbemühungen angesichts der Herausforderungen dargestellt. Dann geht es um eine spezielle Lücke, die mit der Nansen-Initiative gefüllt werden soll. Da die Literatur zum Thema Klimawandel, Vertreibung und Schutz, auf die im Kapitel 4.2.6 hingewiesen wurde, umfangreich ist, behandeln wir das Thema hier nur kurz.

42 Ergebnis der Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur langfristigen Zusammenarbeit aufgrund der Klimakonvention, Cancún, Dezember 2010

Schutzbedürfnisse und Schutzprobleme

5.5.1 Schutzkapazitäten und -strategien entwickeln

Die im Zusammenhang mit Klimawandel vertriebenen Menschen werden mehrheitlich in ihrem Land bleiben. Es wird allgemein davon ausgegangen, dass die *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung* von 1998, die den Schutz vor, während und nach einer Vertreibung gewährleisten, ein geeignetes und brauchbares Schutzinstrument für diese Menschen sind. Die Kampala-Konvention der AU von 2009 verleiht den Leitlinien von 1998 zusätzlich Kraft.

Im Fokus der Strategien und Vorgehen lagen naheliegenderweise die plötzlich auftretenden Erscheinungsformen von Klimawandel und Umweltbelastungen – Überschwemmungen, Wirbelstürme und Erdbeben – und weniger die langsamen Veränderungen wie Wüstenbildung, steigende Meeresspiegel und Versalzung, obwohl diese Faktoren wahrscheinlich entscheidender sind bei Vertreibungen. Und dieser Fokus hat auch die Schutzprioritäten bestimmt.

Von den drei Schutzphasen der Leitlinien von 1998 (bevor, während und nach) entsprechen die Verminderung des Katastrophenrisikos und die gegenwärtig beliebten Strategien bezüglich Anpassung, Widerstandsfähigkeit und Linderung eindeutig dem Aufgabenbereich des Schutzes vor und nach der Vertreibung. Allerdings ist der Schutz in diesen Phasen allgemein weniger gut ausgebaut als *während* der Vertreibung, wo es dem betroffenen Staat – oder noch häufiger internationalen humanitären und Katastrophenhilfeorganisationen – obliegt, für Hilfe und Wiederaufbau zu sorgen.

«Die Nansen-Initiative ermöglicht den Erfahrungsaustausch.»

Bezeichnenderweise wird der Schutz in allen drei Phasen weitgehend so ausgelegt, dass vor allem materieller und physischer Schutz gewährt und der Schutz der politischen, bürgerlichen und sozialen Rechte vernachlässigt wird. Eine zentrale Empfehlung lautet, dass die Landesregierungen die Entwicklung von Strategien und Normen zum Schutz von Binnenvertriebenen prioritär behandeln und sicherstellen sollten, dass die Bedürfnisse von Vertriebenen im Zusammenhang mit Klima- und Umweltveränderungen dabei einbezogen werden.

Dazu kommt, dass die Leitlinien von 1998 lediglich «Soft Law» sind und nicht die gleiche Wirkung entfalten wie das Völkerrecht, ausser sie werden ins Landesrecht aufgenommen und werden so verpflichtend. Allerdings liegen die Probleme bezüglich Schutz in diesem Zusammenhang, wie vielfach erwähnt, weniger auf rechtlicher und normativer Ebene – obwohl nur wenig Länder die Leitlinien von 1998 tatsächlich in ein Gesetz gegossen haben –, sondern bei den Ressourcen und Kapazitäten zur Operationalisierung und Umsetzung des Schutzes im Rahmen von Strategien und Plänen bezüglich Entwicklung und Klimawandel. So zeigten zum Beispiel Untersuchungen in Kenia, Äthiopien, Ghana, Bangladesch und Vietnam – fünf Länder, die sich bezüglich Gefährdung durch Klimawandel, politischer Strukturen und Regierungsfähigkeit stark unterscheiden –, dass es am politischen Willen zur Schutzgewährung fehlt, dass ein normativer Rahmen dafür fehlt, die Umsetzungsmöglichkeiten gering, die öffentlichen Ressourcen für Massnahmen bezüglich Klimawandel beschränkt sind und die Zivilgesellschaft, die sich für den Schutz der Rechte einsetzt, schwach ist (Zetter 2011; Zetter & Morrissey 2014, 2104a).

Diese Schutzprobleme können gelöst werden, wenn nationale Regierungen den Schutz verstärken und systematisch in ihre Planungen und Strategien integrieren. Zudem müssten sie die Rolle von Organisationen stärken, die sich mit Umwelt- und Klimaveränderungen und Migration befassen. Die verstärkte Koordination und Zusammenarbeit zwischen Ministerien und Organisationen ist auch wichtig, um sicherzustellen, dass effizientere rechtebasierte Strategien entwickelt und umgesetzt werden. Damit die Landesregierungen weiterkommen, braucht es mehr rechtliches und operatives Fachwissen bezüglich Menschenrechten und Umweltrecht. Eine Priorität der nationalen Regierungen sollte der Einbezug und die Stärkung von zivilgesellschaftlichen Akteuren sein, welche Bevölkerungsgruppen, denen Vertreibung aufgrund von Umweltveränderungen droht, für ihre Rechte sensibilisieren und ihre Interessen vertreten. Gleichzeitig sollten die Regierungen nach Wegen suchen, wie ihr Umgang mit dem Schutz der Menschenrechte einschliesslich der Rechte der aufgrund von Umwelteinflüssen

Vertriebenen von unabhängiger Stelle stärker überwacht werden kann. Eine unabhängige nationale Menschenrechtseinrichtung wäre eine Möglichkeit dafür (Zetter 2011:53).

Die internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen und humanitäre Akteure wie UNHCR, OHCHR, IOM, OCHA, IKRK und IDMC haben die Aufgabe, die nationalen Regierungen zu unterstützen. Das bedeutet: nationale Regierungen dazu ermuntern und darin unterstützen, Strategien und Normen zum Schutz und zur Hilfe für IDPs zu verabschieden, indem sie das Wissen über Vertreibung aufgrund von Umwelteinflüssen und über Schutznormen ausbauen; sicherstellen, dass internationale Strategien und Bezugssysteme eine sinnvolle Basis für die nationalen Massnahmen liefern; und internationale und regionale Vereinbarungen fördern.

5.5.2 Die Nansen-Initiative und der internationale Schutz

Ein grosses Schutzdefizit besteht für Menschen, die aufgrund von Umweltfaktoren vorübergehend oder dauerhaft über die Landesgrenze hinaus vertrieben werden. Sie stehen nicht unter dem Schutz der Flüchtlingskonvention von 1951 und dem Protokoll von 1967, und die Rechtsprechung hat Ansprüche auf dieser Grundlage in der Regel abgelehnt.[43] Vorschläge zur Ausarbeitung einer neuen internationalen Konvention über Umweltflüchtlinge fanden keinen Anklang (5.1.1). Und in praktisch allen Zielländern werden in den Regelungen für Flüchtlinge, für die humanitäre oder vorläufige Aufnahme und in den allgemeinen Zuwanderungsgesetzen Migrantinnen und Migranten, die aufgrund von Umweltfaktoren vertrieben wurden, nicht anerkannt.

Zwei wichtige Initiativen jedoch haben das Thema des Schutzes von Vertriebenen im Zusammenhang mit Klimawandel auf die internationale Agenda gesetzt.

Die nordischen Länder Schweden und Finnland haben weniger strenge Bestimmungen für vorübergehenden Schutz, was Gesuche aufgrund von umweltbedingten Vertreibungen möglich macht. Das finnische Ausländergesetz etwa sieht vor, dass «im Land wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer eine Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines Schutzbedürfnisses erhalten können, wenn (…) sie wegen bewaffneter Konflikte oder *Umweltkatastrophen* nicht zurückkehren können» (Section 88(1) 2004 Aliens Act) (Hervorhebung durch den Autor). Der Vorbehalt, dass sie «im Land wohnhaft» sein müssen, also im Moment nicht migrieren, ist bezeichnend und erinnert an den vorübergehenden Schutzstatus, den die USA den dort ansässigen Menschen aus Honduras, die nach dem Hurrikan Mitch 1999 nicht zurückkehren konnten, angeboten hat.

Die zweite und wichtigere Antwort auf die Schutzprobleme von Menschen, die aufgrund von Umweltereignissen und Klimaveränderung vertrieben wurden, ist die Nansen-Initiative, die von den Regierungen Norwegens und der Schweiz geleitet wird. Seit ihrer Lancierung im Jahr 2011 wird mit einem staatlich geleiteten Konsultationsverfahren bottom-up das Ausmass der rechtlichen Lücken im Schutz für Menschen, die vor namentlich klimabedingten Naturkatastrophen in ihrem Land über die Grenze geflüchtet sind, abgeklärt. Der Initiative geht es darum, einen nationalen, regionalen und internationalen Konsens über Grundprinzipien und -elemente eines grenzüberschreitenden Schutzes dieser speziellen Gruppe zu erzielen. Damit wählt sie ein pragmatischeres Vorgehen als die Schaffung einer neuen Konvention, das jedoch mehr Erfolg verspricht.

Wichtige Fortschritte wurden mit der Methode der Fallszenarien erzielt, die für fünf Regionen, welche besonders von Vertreibungen aufgrund von Katastrophen betroffen sind, erstellt wurden. Anhand dieser Fallstudien können die Staaten Erfahrungen und Good Practices austauschen und einen Konsens über die normativen, institutionellen und operativen Schlüsselelemente eines Schutzsystems erzielen. Ziel ist es, die Arbeiten der Initiative 2015 abzuschliessen. Anschliessend soll ein Aktionsplan folgen.

43 Eine interessante, aber seltene Ausnahme ist die Beschwerde einer Familie aus Tuvalu vor dem neuseeländischen Gerichtshof für Immigration und Schutz gegen die Verweigerung der Aufenthaltsbewilligung für die Familie. Das Gericht hiess die Beschwerde mit Hinweis auf die negativen Folgen des Klimawandels und die damit verbundenen sozialen und ökonomischen Entbehrungen gut. (New Zealand Immigration and Protection Tribunal [2014] NZIPT 501370-371, www.forms.justice.govt.nz

6 Neue Wege und Massnahmen

Ein neues Leben für Flüchtlinge in Riace, Italien. *Foto: Giovanna Del Sarto.*

Dieses Schlusskapitel wurde Mitte August 2014 geschrieben, genau zur Zeit der Tragödie der 35 Migrantinnen und Migranten aus Afghanistan – darunter 13 Kinder und ein Mann, der bereits tot war –, die in einem Schiffscontainer in den Tilbury Docks in Grossbritannien gefunden wurden, eingesperrt, dehydriert und unterkühlt; ein ebenso berührendes wie symbolisches Timing. Wenn Menschen auf so unvorstellbare Art vor der andauernden humanitären Krise in ihrem Land flüchten, kann man sie nur als Vertriebene bezeichnen, die Schutz und Sicherheit suchen: Es kann auch kein Zweifel daran bestehen, dass sich diese Menschen in ihrer verzweifelten Suche nach Schutz an Schlepper gewandt haben, welche für diese schreckliche Gefährdung verantwortlich sind. Als Empfehlung drängt sich hier vielleicht nur etwas auf – eine Menschlichkeit, die nach einem humaneren Schutzsystem verlangt, das die Gefährdungen und die Verzweiflung anerkennt, welche so traumatische Folgen haben für diese und viele weitere Millionen Menschen, die zur Migration gezwungen sind.

Wie es sich für eine Studie gehört, die eine Analyse und nicht eine Evaluation politischer Vorgehensweisen liefern will, präsentiert dieses Kapitel nicht detaillierte Empfehlungen, sondern künftige Wege und neue Vorgehensweisen. Es soll vielmehr anregend als direkt umsetzbar sein und versuchen, eine breite Debatte anzustossen und das Verständnis des Problems zu vertiefen. Es ist absichtlich allgemein gehalten, damit sich möglichst viele humanitäre und Entwicklungsakteure sowie Organisationen, die sich für die Vertriebenen und deren Schutz einsetzen, auf die Analyse und die Diskussion stützen können.

6.1 Definitionen und Grundsätze – erzwungene Migration und Schutz

1. Mit dem Begriff «erzwungene Migration» wird versucht, die komplexe, weitreichende und multikausale Dynamik der Vertreibung von Menschen zu erfassen. Das Phänomen der «erzwungenen Migration» zu verstehen, ist eine wichtige Voraussetzung, um die heutigen Schutzprobleme und -bedürfnisse, die von den etablierten Normen, Standards und Instrumenten zum grössten Teil nicht erfasst werden, feststellen und auf sie reagieren zu können. Die Erarbeitung von international gültigen Richtlinien für den Schutz von Vertriebenen wäre zu prüfen.
2. Die bekannten Schutznormen, die sich am Paradigma des Flüchtlingsstatus orientieren, sind zwar weiterhin ein wichtiger Eckpfeiler des Schutzes, doch müssen auch bedürfnisbasierte und rechtebasierte Konzepte des Schutzes von Vertriebenen entwickelt und operationalisiert werden.
3. Das übergreifende Konzept der «Vertreibungsverletzlichkeit» ermöglicht ein umfassenderes Verständnis der Schutzbedürfnisse bezüglich Sicherheit, Existenzsicherung und Verminderung der Gefährdung durch, während und nach der Vertreibung. Die Wechselwirkung von Verletzlichkeit und Schutz muss in den Strategien und in der Praxis besser berücksichtigt werden.
4. Die Politisierung des Schutzes ist sehr beunruhigend: Die ursprünglich ausschliesslich normative Begründung des Schutzes Vertriebener wird langsam durch eine Mischung von menschenrechtlichen, humanitären und politischen Begründungen abgelöst. Die Wiedereinführung von Schutznormen, welche über nationale Interessen hinausgehen, ist vielleicht die komplexeste und anspruchsvollste, aber auch dringendste Aufgabe der internationalen Gemeinschaft.
5. Die Studie hat aufgezeigt, wie sich der Schutz durch die «Wende zum Management» von seinen normenbasierten Grundsätzen wegbewegt hat. Daher ist es dringend nötig, den Schutz wieder auf normative Standards und Praktiken abzustützen.
6. Ein zweigeteiltes Schutzmodell mit Nichtzulassungsregelungen im globalen Norden und Schutzmassnahmen für massenhaft Eingewanderte im globalen Süden hat sich ausgebildet. Es braucht ein tiefgreifendes und andauerndes Engagement der internationalen Gemeinschaft, um sicherzustellen, dass Schutznormen, -standards und -vorkehrungen für Vertriebene weltweit gelten und unteilbar sind.
7. Der Schutz wurde so sehr zur Querschnittsaufgabe, dass die humanitäre Hilfe nahezu als Teil des Schutzes gesehen wird. Die «Ausbreitung» von Schutzakteuren und -aktivitäten hat zwar viele Vorteile, doch müssen auch die negativen Folgen der zunehmend punktuellen und verstreuten Reaktionen auf die heutigen Schutzaufgaben und die Auswirkungen auf die wenigen Organisationen, die zu Schutz verpflichtet sind, in Betracht gezogen werden.
8. Die Doktrin der Schutzverantwortung (R2P) sollte im Rahmen der höchsten internationalen politischen Diskurse über erzwungene Migration wieder aufgenommen werden. Auch wenn diese Doktrin sich nur mit extremen Menschenrechtsverletzungen befasst, die Vertreibungen auslösen können, erinnert sie die Staaten an ihre Verpflichtung gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern und die internationale Gemeinschaft daran, dass sie für Schutz sorgen muss.

6.2 Migration, Vertreibung, Entwicklung und Schutz – strukturelle Lösungen

1. Die Menschen vor einer Vertreibung zu bewahren, ist die beste Form von Schutz. Daher besteht der wirksamste Schutz darin, die Auslöser der Vertreibung zu beseitigen oder abzuwenden. In Ländern, in denen Konflikte, schwache Regierungsführung und andere Auslöser von Vertreibung drohen, braucht es Strategien zur nachhaltigen und gerechten Entwicklung, Verbesserung der Regierungsführung und Stärkung der

Zivilgesellschaft, die sich um eine konsequente Respektierung der Menschenrechte bemühen, um den Schutz auch längerfristig zu gewährleisten.

2. Erzwungene Migration hat zwar ihre Eigenheiten, doch in der heutigen Situation von globaler Mobilität und gemischten Migrationsflüssen ist sie keine klar von der normalen Migration unterscheidbare Erscheinung. Der gegenwärtige Ansatz einer bipolaren Politik schadet allen Interessen – jenen der Migrantinnen und Migranten, der Vertriebenen und der Zielländer. Die Erkenntnis, dass erzwungene und normale Migration verknüpft sind, wäre ein wichtiger Schritt, um auf nationaler und internationaler Ebene kohärente und aufeinander abgestimmte Strategien für einen bessern, geordneteren und gerechteren Umgang mit allen Formen von Migration zu entwickeln. Das Modell des Gesamtregierungsansatzes zur Entwicklung einer vernetzten Politik ist zu empfehlen.
3. Angesichts dieser Verknüpfungen ist es sehr bedauerlich, dass die Frage, wie die Welt mit den Problemen von Flüchtlingen und Vertriebenen umgehen soll, aus dem Entwurf der UNO-Entwicklungsagenda Post 2015 gestrichen wurde; sie sollte wieder aufgenommen werden.
4. Massnahmen, die mehr Kanäle für die ordentliche, gesteuerte und reguläre Migration und Mobilität, insbesondere in die Länder des globalen Nordens sicherstellen, tragen viel dazu bei, den Druck auf die irreguläre Migration und die damit verbundenen Schutzprobleme abzubauen.
5. Die internationalen Akteure und die Aufnahmeländer haben grosse Fortschritte gemacht bei der Schliessung von Schutzlücken, der Anpassung von Normen und Standards und der Verbesserung der Schutzkapazitäten und -qualität in Regionen mit erzwungener Migration (z.B. durch RESP). Entscheidend ist jedoch, dass die Länder des globalen Nordens die Verstärkung des Schutzes in den Erstaufnahmeländern nicht als Ersatz für faire und gerechte Schutzmassnahmen für Vertriebene betrachten, die ihre Herkunftsregion verlassen.
6. Die nationalen und internationalen humanitären und Entwicklungsakteure und -organisationen sollten sich noch stärker darum bemühen, nationale Regierungen dazu zu bewegen, die *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998* zu übernehmen und umzusetzen. Die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht auf wirksamen Schutz vor, während und nach Vertreibungen innerhalb des eigenen Landes, und die Regierungen sind verpflichtet, diesen Schutz zu gewährleisten. Mit der effektiven Anwendung der Leitlinien vermindert sich die Gefahr, dass Vertreibung zu einem internationalen Problem wird.
7. Die Ratifikation *des Übereinkommens der Afrikanischen Union über Schutz und Hilfe für intern Vertriebene in Afrika von 2009* ist eine begrüssenswerte Ausweitung der Schutznormen und -verpflichtungen und sorgt für eine breite internationale Abstützung, was ihre Einführung und Umsetzung erleichtert.
8. Es braucht viel umfangreichere und wirksamere Resettlement-Programme im globalen Norden, um einen langfristigen Schutz für eine grössere Zahl von Flüchtlingen sicherzustellen, den Druck auf die irreguläre Migration abzubauen und für einen besseren Lastenausgleich unter den Ländern zu sorgen.

6.3 Ausbau der Schutzstrategien und -massnahmen

1. Wenn humanitäre Akteure die Selbstschutzmechanismen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen besser verstehen, sind sie auch besser in der Lage, diese Verhaltensweisen zu unterstützen und die Bewältigungsstrategien der Einheimischen anzuerkennen und zu stärken.
2. Humanitäre Organisationen werden ermuntert, Schutzinstrumente und -massnahmen zu entwickeln, um die Gefährdung von Vertriebenen zu vermindern, die eine hoch riskante lokale und zirkuläre Mobilität aufweisen – eine bewährte Strategie, um ihre

Existenzgrundlagen und ihren Besitz zu sichern und Möglichkeiten der Rückkehr abzuklären.

3. Den zwischenstaatlichen Organisationen wie UNHCR und IOM wird empfohlen, sich stärker für die Schliessung von wichtigen Schutzlücken und die Verminderung der grossen Gefahren und der Verletzlichkeit einzusetzen, denen Vertriebene innerhalb und an den Grenzen von «Transitländern» ausgesetzt sind. Obwohl Europa mit seinen Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften begonnen hat, die Schutzprobleme bei sekundärer Migration anzugehen, besteht die Gefahr, dass die Bemühungen durch die impliziten Ziele der extraterritorialen Behandlung der Gesuche von Migrierenden, welche in die EU gelangen wollen, wieder unterlaufen werden.
4. Heute existiert ein umfangreiches Paket an Strategien und operativen Massnahmen für Vertriebene in städtischen Gebieten. Mit der Konsolidierung dieser Fachkompetenz können humanitäre und Entwicklungsorganisationen zusammen mit nationalen und lokalen Partnern die Qualität und den Umfang des Schutzes in städtischen Regionen ausbauen.
5. Auch die heute breit akzeptierten, entwicklungsbezogenen Einsätze in humanitären Krisen sollten als unverzichtbares Mittel zur Verbesserung des Schutzes, der Würde und der Sicherheit der Vertriebenen voll unterstützt werden. Der «Mehrwert» der entwicklungsorientierten Strategien, die sowohl Vertriebene als auch die Aufnahmegesellschaft einbeziehen, besteht darin, den Schutz zu verbessern, indem die Existenzgefährdung reduziert und die Spannungen zwischen der ansässigen Bevölkerung und den Vertriebenen abgebaut werden.
6. Da die meisten Vertreibungen langwierig sind, erweisen sich schrittweise und flexible Formen der lokalen Integration – z.B. Möglichkeiten der stufenweisen Formalisierung des Status, dauerhafte Niederlassung und Einbürgerung, etwa unter der Voraussetzung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit – als geeignete Wege, um die Rechte und das Wohlergehen von Vertriebenen sicherzustellen.
7. Menschenhandel und Menschenschmuggel gehören zu den grössten Bedrohungen beim Schutz von Vertriebenen. Regierungen und zwischenstaatliche Akteure haben zwar ihren Kampf gegen diese Phänomene verstärkt, doch es braucht noch sehr viel mehr Mittel und Massnahmen, um diese verwerfliche Ausbeutung von verletzlichen Menschen zu beseitigen.
8. Für Gemeinschaften und Einzelpersonen, die von Landgrabbing bedroht sind, müssen dringend geeignete Schutzkapazitäten und -instrumente entwickelt werden.

6.4 Europa und die Schutzproblematik

1. Ein Grossteil der bisherigen Empfehlungen richtet sich an Europa. Dazu zählen insbesondere:
   - die Notwendigkeit, das Phänomen der «erzwungenen Migration» anzuerkennen und geeignete Strategien und Schutznormen dafür zu entwickeln
   - das dringende Gebot, ein Schutzmodell zu konzipieren, das nicht einfach Teil eines Nichtzulassungsregimes ist
   - die Einsicht, dass sich die extraterritorialen Verfahren negativ auf das Recht auswirken, in Europa einreisen und Schutz suchen zu dürfen
   - die Wichtigkeit, die politischen Entscheidprozesse bezüglich Migration und Vertreibung umfassend im Rahmen von GAMM zu koordinieren
   - die Notwendigkeit, die Politisierung und die «Wende zum Schutzmanagement», die beide die grundlegenden Normen des Schutzes in Frage stellen, rückgängig zu machen
   - die Dringlichkeit, Resettlement-Programme in Europa entscheidend auszubauen.
2. Die Grenzschutzpolitik der EU muss im Zusammenhang mit GAMM grundsätzlich revidiert werden. Die heutigen Strategien, Instrumente und Mechanismen der

Grenzkontrolle wie Frontex, Eurosur sind eindeutig nicht nachhaltig und schaden dem Schutz der Vertriebenen.

3. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten ein Rundum-Schutzsystem für alle Vertriebenen entwickeln, das den Zugang zum Hoheitsgebiet mit dem Zugang zu Schutz *und* Rechten verbindet.
4. Die grossen Divergenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten bezüglich Schutzverfahren und -standards müssen mit dem Post-Stockholm-Programm umgehend angegangen werden.
5. Die EU- und ihre Mitgliedsländer werden dringend aufgefordert, die Massnahmen der temporären Aufnahme sowie den Anwendungsbereich von geschützter Zulassung und humanitärer Aufnahme auszudehnen. Auch wenn diese Massnahmen die Zahl der Vertriebenen, die in Europa Schutz finden, nicht wesentlich erhöhen werden, könnten sie doch zeigen, dass Europa seine humanitären Verpflichtungen ernst nimmt.
6. Ein Ausbau der begleiteten freiwilligen Rückkehr könnte den Druck auf die Migrationsregelungen etwas mildern, doch ist sie nur dort akzeptabel, wo ein ausreichender Schutz im Herkunftsland garantiert werden kann.
7. Die Reduktion von Inhaftierung und Abschiebung irregulär Migrierender oder von Menschen mit unbegründeten Asylgesuchen könnte ebenfalls Zeichen eines humaneren Umgangs mit den Gefährdungen dieser Migrantinnen und Migranten sein.
8. Die europäischen Schutzstandards könnten verbessert werden, wenn die für die Abklärung des Flüchtlingsstatus verwendeten Informationen über die Herkunftsländer vermehrt ausgetauscht und standardisiert würden.
9. Die nationalen Regierungen sollten unabhängige Inspektoren einsetzen, welche die für Grenzkontrolle, Asyl, Einwanderung und Schutz zuständigen Stellen überprüfen und beraten. Die Europäische Kommission sollte eine analoge Stelle auf EU-Ebene in Betracht ziehen.
10. Auf der Ebene der EU und der Mitgliedsländer braucht es viel mehr konzertierte Kampagnen und Aktionen zum Abbau von negativen Einstellungen und Vorurteilen gegenüber allen Gruppen von Migrantinnen und Migranten in den Medien, bei Regierungsstellen und bei der Gesellschaft generell. So können Sicherheit und Wohlergehen von Migrierenden in allen Phasen ihres Zulassungs- und Anerkennungsverfahren verbessert werden.

6.5 Schutz bei Klimawandel und Umweltbelastungen

1. Die *Leitlinien betreffend Binnenvertreibung von 1998* und das *Übereinkommen der Afrikanischen Union von 2009 über Schutz und Hilfe für intern Vertriebene in Afrika* bilden eine brauchbare Grundlage für den Schutz der Rechte von Personen, die im Zusammenhang mit Klimawandel und Umweltbelastungen von Binnenvertreibung bedroht sind. Trotzdem sollten die nationalen Regierungen der Entwicklung von Schutzstrategien und -normen mehr Priorität geben und sie systematisch in Pläne und Massnahmen für den Umgang mit Klimawandel und Migration integrieren. Mit einer engeren Zusammenarbeit und Koordination zwischen Ministerien und Organisationen könnten die politischen Entscheidprozesse und die operative Leistungsfähigkeit verbessert werden. Eine weitere Verbesserung des politischen und operativen Funktionierens im Zusammenhang mit Vertreibung aufgrund von Klimawandel kann mit dem Ausbau der Fachkompetenz bezüglich Menschenrechte und Umweltrecht erreicht werden.
2. Die internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen und die humanitären Akteure sollten die nationalen Regierungen noch stärker darin unterstützen, ihre Kapazitäten zum Schutz von vertriebenen oder von Vertreibung bedrohten Gemeinschaften auszubauen.
3. Eine Ausweitung des temporären Schutzstatus auf internationaler Ebene für Menschen, die aufgrund von Klimawandel oder Umweltbelastungen vertrieben wurden, würde mithelfen, den Druck, der bei plötz-

lich auftretenden Katastrophen entsteht, abzubauen.

4. Die Nansen-Initiative ist eine wertvolle internationale Anlaufstelle für die Untersuchung von Migration und Schutz im Zusammenhang mit Klimawandel und für die Beseitigung von Schutzdefiziten, namentlich für Vertriebene, die nach Naturkatastrophen über die Landesgrenzen hinaus fliehen. Die Nansen-Initiative sollte ihre Arbeit als Anlaufstelle für die normative, institutionelle und operative Entwicklung in diesem Bereich auch nach Ablieferung ihres Berichtes im Jahr 2015 weiterführen.

7 Bibliografie

ALNAP. (2009) *Somalia: Remote Programming modalities*, ALNAP.
www.alnap.org/pool/files/remoteprogrammingsomalia.pdf

ALNAP. (2012) *The State of the Humanitarian System 2012*, London: ODI. http://www.alnap.org/what-we-do/sohs

Andrijasevic, R. (2010) «From Exception to Excess: Detention and Deportations across the Mediterranean Space», Ch. 4 pps. 147–163, in De Genova, N. and Peutz, N. (eds) *The Deportation Regime,* Durham North Carolina: Duke University Press.

Angenendt, S., Engler, M., and Schneider, J. (2013) *European Refugee Policy: Pathways to Fairer Burden-Sharing,* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik – German Institute for International and Security Affairs.
http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C36_adt_engler_schneider.pdf

Anker, D., and Arbel, E. (2014) *Bordering on Failure: Canada–U.S. Border Policy and the Politics of Refugee Exclusion*, Cambridge Mass.: Harvard Immigration and Refugee Clinic.
http://today.law.harvard.edu/feature/harvard-report-finds-canada-us-failing-in-refugee-protection

Betts, A. (ed.). (2011) *Global Migration Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Betts, A. (ed.). (2013) *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement,*
Ithaca, NY: Cornell University Press.

Blitz, B. (2014) *Migration and Freedom: Mobility, Citizenship and Exclusion*, London: Edward Elgar Publishing.

Bloch, A. Sigona, N. and Zetter, R. (2014) *Sans Papiers: the social and economic lives of undocumented young migrants*, London: Pluto Press.

Campbell, E. (2006) «Urban Refugees in Nairobi: Problems of Protection, Mechanisms of Survival, and Possibilities for Integration», *Journal of Refugee Studies*, 19:3, pps. 396–413.

Castles, S., de Haas, H., and Miller, M. (2013) *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 5th Edition.

Castles, S., and Van Hear, N. (2005) *Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons, Report to the Conflict and Humanitarian Affairs Department*, University of Oxford: Refugee Studies Centre.
http://reliefweb.int

Cernea, M. and Mathur, H.M. (eds.) (2008) *Can compensation prevent impoverishment? Reforming resettlement through investments and benefit-sharing*, New Delhi: Oxford University Press.

Chatelard, G. (2011) *Iraqi Refugees and IDPs: From Humanitarian Intervention to Durable Solutions*. Synthesis Paper, Washington DC and Paris: Refugee Cooperation.
http://www.refugeecooperation.org/publications/Iraq/09_chatelard.php

Chatty, D., and Mansour, N. (2011) «Unlocking Protracted displacement: An Iraqi case Study», *Refugee Survey Quarterly*, 30:4, pps. 50–83.

Chetail, V., and Braeunlich, M. (2013) «*Stranded Migrants: Giving Structure to a Multifaceted Notion*», Geneva: Graduate Institute, Global Migration Research Paper No. 5.
http://graduateinstitute.ch

CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati) / ECRE. (2012) *Exploring avenues for protected entry in Europe*, Rome: CIR.

Collinson, S. et al. (2009) *Realising protection: the uncertain benefits of civilian, refugee and IDP status*, HPG Report 28. London: ODI.
http://www.odi.org/publications/4205-protection-refugees-internally-displaced-persons

DHS. (Department of Homeland Security) (2012) *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2012*, Washington DC: Office of Immigration Statistics, Policy Directorate, Report by Baker, B. and Rytina, N. http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_ill_pe_2012_2.pdf

De Giorgi, A. (2010) «Immigration Control, post-Fordism and less eligibility: a materialist critique of the criminalization of asylum across Europe», *Punishment and Society*, 12:2, pps. 147–167.

DMFA-TANA Consulting (Danish Ministry of Foreign Affairs). (2014) *The Syrian displacement crisis and a Regional development and protection Programme: Mapping and Meta-Analysis of existing costs, impacts and protection*, Copenhagen: DMFA-TANA, February 2014.
http://data.unhcr.org/syrianrefugees/search.php

DRC, UNHCR and FEG Consulting (2012) *Living on the Edge. Livelihood Status Report on Urban Refugees Living in Nairobi, Kenya*.
www.alnap.org/resource/9863.aspx

ECRE. (European Committee on Refugees and Exiles) (2011) *ECRE Comments to the Commission Communication on the Global Approach to Migration and Mobility COM (2011) 743 final*, Brussels: ECRE.
http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/482.html

EDA. (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten). (2008) *Migrationspartnerschaften*.
https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/topics/Broschuere_Migrationspartnerschaften_08_de.pdf

EDA. (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten). (2012) *Für Frieden, Menschenrechte und Sicherheit:* Vom Engagement der Schweiz in der Welt, Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten.
www.eda.admin.ch

EDA. (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten). (2013) *Strategie zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten,* Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten.
www.eda.admin.ch

EDA. (2013a) *Cooperation Strategy Horn of Africa 2013 – 2016 (Djibouti, Eritrea, Ethiopia, North/North-Eastern Kenya, Somalia) A «Whole-of-Government» Approach,* Bern: Swiss Federal Department of Foreign Affairs.
www.eda.admin.ch

Edwards, A. (2010) «‹Legitimate› protection spaces: UNHCR's 2009 policy», Refugee Studies Centre, *Forced Migration Review*, 34, pps. 48–49.
http://www.fmreview.org/en/urban-displacement/FMR34.pdf

EC. (European Commission) (2001) *Unity, Solidarity, Diversity in Europe, its People and its Territory.* Second report on economic and social cohesion adopted by the European Commission on 31 January 2001, Brussels: European Commission.
http://bookshop.europa.eu

EC. (2007) Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries, MEMO/07/197, 16/05/2007, Brussels: European Commission.
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-197_en.htm

EC. (2011) *The Global Approach to Migration and Mobility*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 18.11.2011 COM(2011) 743 final, SEC(2011) 1353 final, Brussels: European Commission.
http://ec.europa.eu

EMHRN. (Euro-Mediterranean Human Rights Network) (2014) *Prioritising Border Control over Human Lives: Violations of the rights of migrants and refugees at sea*, Policy Brief, Copenhagen: EMHRN.
http://www.euromedrights.org

EU. (European Union) (2011) *The Global Approach to Migration and Mobility*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 743 final,{SEC(2011) 1353 final}, Brussels, 18.11.2011
http://ec.europa.eu

EU. (European Union) (2013) *Dublin III*, Art.49 Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the European Council of 26 June 2013.
http://db.eurocrim.org/db/en/doc/1920.pdf

Bibliografie

EU. (European Union) (2014) *Implementation of the Communication on the Work of the Task Force Mediterranean*, Brussels, 22.5.2014 SWD(2014) 173 final.
http://ec.europa.eu

Eurostat. (2014) Asylum Statistics, Brussels: European Union.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics

Faist, T., and Özveren, E. (eds) (2004) *Transnational Social Spaces: Agents, Networks, and* Institutions, Aldershot: Ashgate.

Frank-Vitale, A. (2013) *Central American Migrants in Mexico: Implications for U.S. Security and Immigration Policy*, CLALS Working Papers Series No. 2, Center for Latin American and Latino Studies, Washington DC: American University.
http://www.american.edu/clals/upload/CLALS-Working-Paper_CA-Migrants-in-Mexico.pdf

Forsythe, D. P. (2012) *Human Rights in International Relations*, New York: Cambridge University Press.

Frontex. (2014) *Annual Risk Analysis 2014*, Warsaw: Frontex, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.
http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf

Gammeltoft-Hansen, T. (2011) *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge: Cambridge University Press.

Geddes, A. (2008) *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester: Manchester University Press, 2nd Edition.

Geiger, M., and Pécoud, A. (eds.) (2012) *The Politics of International Migration Management*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Geneva Call. (2013) *Armed non-State actors and displacement in armed conflict*, Geneva: Geneva Call.
http://www.genevacall.org

Genser, J. and Cotler, I. (eds.) (2012) *The Responsibility to Protect: The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our Time*, Oxford: Oxford University Press.

Giossi-Caverzasio, S. (ed.) (2001) *Strengthening protection in war: a search for professional standards*, Geneva: ICRC.

GITOC. (Global Initiative against Transnational Organized Crime) (2014) *Smuggled Futures: The dangerous path of the migrant from Africa to Europe*, Geneva: GITOC.
http://www.globalinitiative.net

Global Protection Cluster. (2011) Protection Cluster Digest, vol. 01/2011, Geneva: UNHCR.
http://www.unhcr.org/4e4a36b66.html

Gordon, I., Scanlon, K., Travers, T. and Whitehead, C. (2009) *Economic Impact on London and the UK of an Earned Regularisation of Irregular Migrants in the UK*, London: London School of Economics and Political Sciences, Interim Report.
http://www.lse.ac.uk

Guild, E. (2006) «The Europeanisation of Europe's Asylum Policy», *International Journal of Refugee Law*, 18:3–4, pps. 630–651.

Guterres, A. (2010) «Protection challenges for persons of concern in urban settings», pps. 8–10, *Forced Migration Review, 34, Adapting to Urban Displacement*, Oxford: Refugee Studies Centre.
http://www.fmreview.org/urban-displacement/FMR34.pdf

Hammerstad, A. (2014) *The Rise and Decline of a Global Security Actor: UNHCR, Refugee Protection and Security*, Oxford: Oxford University Press.

Harding, J. (2012) *Border Vigils: Keeping Migrants out of the Rich World*, London and New York: Verso.

Hehir, A. (2013) *Humanitarian Intervention: an Introduction,* Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2nd edition.

Holzer, V. (2012) *The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence*, Geneva: UNHCR, September 2012.
http://www.unhcr.org

Human Rights Watch. (2014) *EU: Make Saving Lives at Sea Top Priority,* June 5, 2014.
http://www.hrw.org/news/2014/06/05/eu-make-saving-lives-sea-top-priority

IASC. (Inter Agency Standing Committee) (2010) *IASC Strategy for Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*, Geneva: IASC.
http://www.humanitarianinfo.org

IASC. (2013) *The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises', A Joint Background paper by OCHCHR and UNHCR*, IASC Principles, 8 May 2013.
http://www.globalprotectioncluster.org

ICRC. (International Committee of the Red Cross) (1999) *Third Workshop on Protection, Background paper*, ICRC (7 January 1999) cited in Protection of Internally Displaced Persons, Inter-Agency Standing Committee Policy Paper, New York: IASC, December 1999.
http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/iascprotectionpaper.pdf

ICRC. (2012*) Enhancing Protection for Civilians in Armed Conflict and Other Situations of Violence*,
http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0956.pdf

ICRC. (2013) *Professional standards for protection work [carried out by humanitarian and human rights actors in armed conflict and other situations of violence]*, Geneva: ICRC, 2nd edition.
http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0999.pdf

IDMC. (Internal Displacement Monitoring Unit) (2014) *Global Overview 2014: people internally displaced by conflict and violence*, Geneva: IDMC, May 2014.
http://www.internal-displacement.org/publications/2014/global-overview-2014-people-internally-displaced-by-conflict-and-violence

IDMC. (2014a) Annual Report 2014: 2013 in Review, Geneva: IDMC.
http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201407-global-IDMC-annual-report-en.pdf

IFRC. (International Federation of the Red Cross) (2011) *Migration: Ensuring Access, Dignity, Respect for Diversity and Social Inclusion: Resolution of the 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent*. Geneva: IFRC, 2011.
www.ifrc.org/PageFiles/89794/R3_Migration_EN.pdf.

IFRC. (2012) *World Disasters Report 2012 focus on forced migration and displacement,* Geneva: IFRC.
www.ifrc.org/wdr

IFRC. (2013) *Shifting Borders; Externalising Migrant Vulnerability and Rights*, Brussels: Red Cross European Office.
http://redcross.eu

IRIN. (Integrated Regional Information Networks) (2011) *South Africa: Deportation threat for undocumented Zimbabweans*.
http://www.irinnews.org/report/93164/south-africa-deportation-threat-for-undocumented-zimbabweans

IOM. (International Organisation for Migration) (2012) *IOM Migration Crisis Operational Framework*, Geneva: IOM, MC/2355.
https://www.iom.int

IOM. (2012a) *Migrants caught in crisis: The IOM experience in Libya*, Geneva: IOM.
http://publications.iom.int/bookstore/free/MigrationCaughtinCrisis_forweb.pdf

IOM. (2012b) *Syria Crisis: A Migration Perspective*, Geneva: IOM.

IOM. (2013) *Mali Crisis: A Migration Framework*, Geneva: IOM.
http://reliefweb.int/report/mali/mali-crisis-migration-perspective

IOM. (2014) *CAR Crisis: Regional Response May-June 2014,* Geneva: IOM.
http://www.iom.int

IOM. (2014a) *Dimensions on Crisis in Migration in Somalia*, Geneva: IOM.
http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Dimensions-of-Crisis-on-Migration-in-Somalia.pdf

Kälin, W., and Schrepfer, N. (2012) *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches*, Geneva: UNHCR, Division of International Protection, PPLA/2012/01 Legal and Protection Policy Research Series.

Knight, A., and Egerton, F., (eds.) (2011) *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*, Abingdon: Routledge.

Bibliografie

KOM. (2004) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur kontrollierten Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die EU und zur Stärkung der Schutzkapazität von Herkunftsregionen, KOM/2004/0410 endg.
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52004DC0410

KOM. (2005) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über regionale Schutzprogramme, KOM/2005/0388 endg.
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52005DC0388

KOM. (2011) *Gesamtansatz für Migration und Mobilität,* Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den europäischen Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen.
http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_DE_ACT_part1_v2.pdf

Koslowski, R. (ed.) (2011) *Global Mobility Regimes*, New York: Palgrave Macmillan.

Kunz, R., and Maisenbacher, J. (2013) «Beyond conditionality versus cooperation: Power and resistance in the case of EU mobility partnerships and Swiss migration partnerships», *Migration Studies*, 1:2, pps. 196–220.

Lavenex, S. (2001) *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*, Farnham, UK: Ashgate.

Levy, C. (2010) «Refugees, Europe, Camps/State of Exception: «Into The Zone», the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-seekers (Theories and Practice)»
Refugee Survey Quarterly, 29:1, pps. 92–119.

Lindley, A. (2011) «Between a Protracted and a Crisis Situation: Policy Responses to Somali Refugees in Kenya», *Refugee Survey Quarterly*, 30:4, pps. 14–49.

Lindley, A. (2013) «Displacement in contested places: governance, movement and settlement in the Somali territories», *Journal of Eastern African Studies*, 7:2, pps. 291–313.

Local to Global Protection (L2GP) (nd) Local to Global Protection.
www.local2global.info

Loescher, G., Milner, J., Newman, E., and Troeller, G. (eds.) (2008) *Protracted Refugee Situations: Political, Human Rights and Security Implications*, United Nations University Press.

Long, K. (2011) *Permanent crises? Unlocking the protracted displacement of refugees and internally displaced persons*, RSC/NRC/IDMC/NUPI.
www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/policy-briefing-series/pb-unlocking-protracted-displacement-2011.pdf

Mandal, R. (2005) Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention («Complementary Protection»), Geneva: UNHCR, PPLA/2005/02, June 2005.
http://www.unhcr.org

Marfleet, P. (2006) *Refugees in a Global Era*, Basingstoke: Palgrave.

Martin, S. (2010) «Forced Migration, the Refugee Regime and the Responsibility to Protect», *Global Responsibility to Protect* 2, pps. 38–59.

Martin, S., Weerasinghe, S., and Taylor, A., (eds). (2014) *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*, London: Routledge.

Maxwell, D., Majid, N., Stobaugh, H., Kim, J., Lauer, J., and Paul, E. (2014) *Lessons Learned from the Somalia Famine and the Greater Horn of Africa Crisis 2011–2012: Desk Review of Literature*, MA: Feinstein International Center, Tufts University.
http://fic.tufts.edu

McAdam, J. (ed.), (2010) *Climate Change and Displacement in the Pacific: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford: Hart Publishing.

McAdam, J. (2011) *Climate Change, Displacement and International Law,* Oxford: Oxford University Press.

Migration Policy Centre. (n.d.) *Mobility Partnerships – what impact do they have on legal migration and mobility?*, Florence: European University Institute.
http://www.migrationpolicycentre.eu/mobility-partnerships-what-impact-do-they-have-on-legal-migration-and-mobility

Morris, T., and Ben Ali, S. (2014) *UNHCR reviews its urban policy: an air of complacency?*
http://urban-refugees.org/debate/unhcr-reviews-urban-policy-air-complacency

Nyamu-Musembi, C., and Cornwall A. (2004) *What is the «rights-based approach» all about? Perspectives from international development agencies*, IDS Working Paper 234, November 2004.

OCHA. (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2004) *Guiding Principles on Internal Displacement*, New York: OCHA.
http://www.brookings.edu/~/media/Projects/idp/GPEnglish.pdf

OHCHR. (UN Office of the High Commissioner for Human Rights) (2013) *The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises, A Joint Background paper by OCHCHR and UNHCR*, IASC Principles, 8 May 2013.
www.globalprotectioncluster.org

OHCHR. (2013a) *Migration and Human Rights: Improving Human Rights-Based Governance of International Migration*, Geneva: UN OHCHR.
http://www.ohchr.org

OHCHR . (2014) *OHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*. Geneva: UN OHCHR
http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/WSReportGA69.aspx

Oxfam. (n.d.) Protection, Oxford: Oxfam.
http://policy-practice.oxfam.org.uk/our-work/conflict-disasters/protection

Oxfam. (2013) Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies, Oxford: Oxfam
http://www.gdnonline.org

Pantuliano, S., Metcalfe, V., Haysom, S. and Davey, E. (2012) «Urban vulnerability and displacement: a review of current issues», *Disasters*, 36:1, pps. 1–22.

Piguet, E. (2008) *Climate change and forced migration*, New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 153, Geneva: UNHCR.

Piguet, E. (2013) *L'immigration en Suisse – soixante ans d'entrouverture,* Lausanne: Presses polytechniques romandes – Collection «Le Savoir Suisse», 3e édition.

Piguet, E., Pecoud, A., and de Guchteneire, P. (eds) (2011) *Migration and Climate Change*, Paris: UNESCO.

Reslow, N. (2012) «The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships», *European Journal of Migration and Law*, 14:4, pps. 393–415.

Robinson, V. (1999) «Cultures of Ignorance, Disbelief and Denial: Refugees in Wales», *Journal of Refugee Studies*, 12:1, pps. 78–87.

Simeon, J. (ed.) (2013) *The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law*, Cambridge: Cambridge University Press.

Solutions Alliance. (2014) Solutions Alliance: Ending Displacement Together.
http://www.endingdisplacement.org

Sphere Project. (2011) *Sphere Handbook, Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, Geneva: Sphere Project, 2011.
www.sphereproject.org/handbook

Swithern, S. (2008) «Reclaiming mainstreaming: Oxfam GB's protection approach in DRC», *Humanitarian Exchange Magazine*, London: ODI/HPG, Issue 39, pps. 7–11.
www.odihpn.org/download/humanitarian-echange-39

Triandafyllidou, A. (2009). *Clandestino Project: Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe. Final Report*, 23 November 2009. Prepared for the European Commission.
http://irregular-migration.net//index.php?id=217

Triandafyllidou, A., and Dimitriadi, A. (2013) *Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe: Between Efficiency and Protection,* Florence: Instito Affari Internazionale.
http://www.iai.it/pdf/ImaginingEurope/ImaginingEurope_06.pdf

UK Daily Mail. (2014) «600,000 migrants are lined up along North African coast and ready to enter Europe this summer warns Italy», London: Daily Mail, 4 April 2014.
http://www.dailymail.co.uk

UN. (2005) Resolution adopted by the General Assembly A/Res/60/1. 2005, World Summit Outcome, New York: United Nations.
www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf

Bibliografie

UN. (2006) *UN Report of the Secretary-General on International Migration and Development*, New York: United Nations, A/60/871. http://daccess-dds-ny.un.org

UN. (2006a) UN Resolution 1674, S/RES/1674, New York: United Nations.
http://daccess-dds-ny.un.org

UN. (2012) *Report of the Secretary General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka*, New York: UN, November 2012.
http://www.un.org

UN. (2013) *UN Summary of the High-Level Dialogue on Migration and Development*, New York: United Nations, A1/61/515. www.un-ngls.org.

UN (2014) *Rights Up Front*, UN, New York: United Nations, May 2014.
http://www.un.org

UN Department of Economic and Social Affairs. (UN-DESA) (2013) Number of international migrants rises above 232 million.
http://www.un.org

UNHCR. (2005) UNHCR Observations on the Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes [COM (2005) 388 final, 1 September 2005].
http://www.unhcr.org/4360a5ab2.pdf

UNHCR. (2006) *Protection Gaps Framework for Analysis: Enhancing Protection of Refugees*, Geneva: UNHCR.
http://www.refworld.org/docid/430328b04.html

UNHCR. (2006a) *Convention Plus: The Targeting of Development Assistance for Durable Solutions to Forced Displacement*, High Commissioner's Forum/2005/8, February 2006, Geneva: UNHCR.
http://www.unhcr.org/437d9f152.html

UNHCR. (2006b) *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, Geneva: UNHCR.
http://www.unhcr.org/4742a30b4.html

UNHCR. (2008) *Mixed Migration Task Force – Somalia*, Geneva: UNHCR, April 2008.
http://www.unhcr.org/4877716c2.html

UNHCR. (2009) *UNHCR policy on refugee protection and solutions in urban areas*, Geneva: UNHCR, September 2009.
http://www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf

UNHCR. (2009a) *Iraq: Remote control aid*, Geneva: UNHCR, RefWorld.
http://www.refworld.org/docid/4a8d54ccc.html

UNHCR. (2009b) Concept Note: Transitional Solutions Initiative, UNDP and UNHCR in collaboration with the World Bank, Geneva: UNHCR.
http://www.unhcr.org/4e27e2f06.html

UNHCR. (2009c) *UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*, Geneva: UNHCR,
http://www.refworld.org/docid/4ab8e7f72.html

UNHCR. (2010) «*Closing Remarks», 2010 High Commissioner's Dialogue on Protection Gaps and Responses*, Palais des Nations, Geneva, 9 December 2010, Geneva: UNHCR.
www.unhcr.org/4d0732389.html

UNHCR. (2010b) *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan in Action*, Geneva: UNHCR.
http://www.refworld.org/pdfid/4d9430ea2.pdf

UNHCR. (2011) *The Benefits of Belonging: Local integration options and opportunities for host countries, communities and refugees,* Geneva: UNHCR.
www.unhcr.org/4e3276e26.html

UNHCR. (2011a) *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement,* Geneva, UNHCR, April 2011.
www.unhcr.org

UNHCR. (2011b) *2010 High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges Background Paper Protection Gaps and Responses*, Geneva: UNHCR.
http://www.unhcr.org/4cebeeee9.html

UNHCR. (2012) *State of the World's Refugees: in Search of Solidarity*, Oxford: Oxford University Press.

UNHCR. (2012a) The Implementation of UNHCR's Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas: Global Survey – 2012, Geneva: UNHCR.
http://www.unhcr.org/516d658c9.pdf

UNHCR. (2013) *High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges, Theme – Protecting the Internally Displaced: Persisting Challenges and Fresh Thinking*, Geneva: UNHCR, December 2013.
http://www.unhcr.org/52b46f2d9.html

UNHCR. (2013a) *Mid-year trends 2013*, Geneva: UNHCR.
http://www.unhcr.org

UNHCR. (2014) *UNHCR Protection Manual*, Geneva: UNHCR.
http://www.refworld.org/protectionmanual.html

UNHCR. (2014a) *2014 UNHCR country operations profile – Central African Republic*
http://www.unhcr.org/pages/49e45c156.html

UNHCR. (2014b) *Iraq: Remote control aid*, Geneva: UNHCR, Refworld.
http://www.refworld.org/docid/4a8d54ccc.html

UNHCR. (2014c) *Syrian Refugees in Europe: What Europe Can Do to Ensure Protection and Solidarity*, Geneva: UNHCR, Refworld.
http://www.refworld.org/docid/53b69f574.html

University of Limoges. (2010) *Draft Convention on the International Status of Environmentally Displaced Persons*, University of Limoges: Faculty of Law, (second version – May 2010),
http://www.cidce.org

University of Western Australia. (2008) *Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses*, Institute of Advanced Studies: University of Western Australia.
http://www.ias.uwa.edu.au/new-critic/eight/hodgkinson

Urban Refugees.org (2014) *Documents*.
http://urban-refugees.org

Urban Refugees.org (2014a) *Turning the Screw on Nairobi's Refugees*
http://urban-refugees.org/debate/turning-screw-nairobis-refugees

World Bank (2013), «Lebanon: economic and social impact assessment of the Syrian conflict», (Washington: World Bank), September 2013.
http://documents.worldbank.org

Zetter, R. (2007) «More Labels, Fewer Refugees: Making and Remaking the Refugee Label in an Era of Globalisation», *Journal of Refugee Studies* 20:2, pps. 172–192.

Zetter, R. (2009) «The role of legal and normative frameworks for the protection of environmentally displaced people», Ch. 8, pps. 385–441, in *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence* in Laczko, F., and Aghazarm, C., (eds), Geneva: IOM,
http://publications.iom.int/bookstore/free/migration_and_environment.pdf

Zetter, R. (2010) *Protecting environmentally displaced people: developing the capacity of legal and normative frameworks,* University of Oxford: Refugee Studies Centre, report commissioned by UNHCR and Governments of Switzerland and Norway.
www.rsc.ox.ac.uk

Zetter, R. (2010a) «Protecting People Displaced by Climate Change: Some Conceptual Challenges», Ch. 7, pps.131–150 in McAdam, J., (ed), *Climate Change and Displacement in the Pacific: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford: Hart Publishing.

Zetter, R. (2011) «Unlocking the Protracted Displacement of Refugees and Internally Displaced Persons: An Overview», *Refugee Survey Quarterly*, 30:4, pps. 1–13.

Zetter, R. (2014) *Reframing Development Crises as Development Opportunities*, DSI Policy Brief, Copenhagen, Roundtable on Development Solutions, April 2014.
http://www.endingdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/03/Policy-Brief_Zetter-paper_FINAL.pdf

Zetter, R. (2014a) «Creating Identities – diminishing protection: securitising asylum seeking in the EUMS», Ch. 3, pps.22–35 in Kneebone, S., Stevens D., and Baldassar., L. (eds), *Refugee Protection and the Role of Law: Conflicting Identities*, Abingdon: Routledge.

Zetter, R., Griffiths, D. and Sigona, N. (2006) *Immigration, Social Cohesion and Social Capital: What are the Links?*, York: Joseph Rowntree Foundation.
http://www.jrf.org.uk/publications/immigration-social-cohesion-and-social-capital-what-are-links

Zetter, R., and Boano, C. (2008) *Environmentally Displaced Peoples: Understanding the Linkages Between Environmental Change, Livelihoods and Forced Migration*, Oxford: Refugee Studies Centre, RSC, Policy Brief No 1.
http://www.rsc.ox.ac.uk

Bibliografie

Zetter, R., and Deikun, G. (2010) «Meeting humanitarian challenges in urban areas», *Forced Migration Review,* 34, Special Issue on Urban Displacement, pps. 5–8, Oxford: Refugee Studies Centre.
http://www.fmreview.org/urban-displacement

Zetter, R., and Morrissey, J. (2014) «Environmental Displacement and the Challenge of Rights Protection», Ch. 9, pps 179–198, in Martin, S., Weerasinghe, S., and Taylor, A., (eds) *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*, London: Routledge.

Zetter, R., and Morrissey, J. (2014a) «The Environment-Mobility Nexus: reconceptualising the links between environmental stress, mobility and power», Chapter 27, pps 342–354, in Fiddian-Qasmiyeh, E., Loescher, G., Sigona, N., Long, C., (eds), *Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: OUP.

Zyck, S., and Kent, R. (2014) *Humanitarian crises, emergency preparedness and response: the role of business and the private sector*, London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.
http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9078.pdf

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Documentation sur la politique de migration

Protection des migrants forcés

Etat des lieux des concepts, défis et nouvelles pistes

Roger Zetter

© 2014 Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Auteur
Roger Zetter, Professeur émérite,
Refugee Studies Centre, Université d'Oxford

Rédaction
Elsbeth Steiner

Traduction
Caroline Suter

Relecture
Sylvana Béchon, Elodie Morand

Page de couverture
Familles au Mali en route pour un camp de réfugiés.
Photo : UNHCR / B. Sokol / mars 2013

Graphisme et impression
Cavelti AG, medien. digital und gedruckt, Gossau

Distribution
BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.933 F
12.14 2000 860345187

Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Quellenweg 6
CH 3003 Berne-Wabern
Tél. +41 58 465 91 16
www.ekm.admin.ch

Protection des migrants forcés

Etat des lieux des concepts, défis et nouvelles pistes

Décembre 2014

Roger Zetter, Professeur émérite,
Refugee Studies Centre, Université d'Oxford

Documentation sur la politique de migration

Avant-propos

Le domaine de l'asile est en crise perpétuelle mais celle-ci semble aujourd'hui plus grave que jamais. A l'échelle mondiale, le HCR doit gérer l'urgence. A l'échelle européenne, une politique commune se fait attendre. En Suisse, les ajustements légaux incessants cachent un profond désarroi. Ces derniers mois, l'aggravation des conflits aux portes de l'Europe et l'ouverture de routes migratoires en Méditerranée provoquent des drames humains presque quotidiens.

Pour certains, l'Europe et la Suisse devraient se barricader face à des migrations jugées injustifiées. Pour d'autres, il suffirait que les portes s'ouvrent plus largement pour accueillir tous les migrants. Pour une majorité le malaise domine : Que faire face à des effectifs de personnes en détresse si élevés qu'il semble impossible de les accueillir ? Est-il juste que seuls ceux qui prennent le risque d'un voyage au péril de leur vie soient protégés ? Comment faire preuve de solidarité tout en gardant une maîtrise des flux migratoires ? Comment préserver les acquis de la Convention de 1951 tout en apportant les réformes nécessaires au temps présent ?

Nul ne peut juger satisfaisant le système d'asile actuel, mais seul un débat politique de fond, informé par des bases factuelles, est à même de définir les objectifs du futur et les contours des réformes. C'est pour y contribuer que la CFM – issue, rappelons-le, de la fusion de la Commission fédérale des étrangers et de celle des réfugiés – a souhaité prendre du recul. Contrairement à son habitude, elle n'a pas mandaté une étude visant à répondre à un besoin ponctuel – comme au sujet de l'admission de groupes de réfugiés en 2008, des renvois en 2010 ou des séjours temporaires en 2013. Elle a même délibérément évité de se focaliser sur le cas suisse pour privilégier un questionnement de grande ampleur qui concerne tous les pays. Après des réflexions approfondies, le groupe de travail de la CFM a mis au centre de l'étude la notion *Protection,* plus vaste et moins liée au droit existant que les notions *Asile* ou *Réfugié.* Il en a découlé une série de questions fondamentales : Quels sont aujourd'hui, les besoins de protection à l'échelle mondiale ? Quelles en sont les causes ? Quelles sont les politiques mises en place pour y répondre ? Sont-elles suffisantes ? Quelles sont les pistes futures pour assurer l'accès du plus grand nombre à la protection ?

Répondre à ces questions nécessite une connaissance étendue de la littérature scientifique et des débats politiques actuels, mais aussi un réseau de contacts auprès des organisations et des personnes en charge de la protection à l'échelle internationale. Avec Roger Zetter, la CFM a trouvé la personne idéale pour cette mission. A la fois assez extérieur à la Suisse pour ne pas se laisser influencer par les débats nationaux et grand connaisseur du paysage mondial des migrations forcées, directeur du *Refugee Studies Centre* de l'Université d'Oxford de 2006 à 2011, il a publié certains des articles scientifiques les plus influents sur les régimes de protection. Le Professeur Zetter a immédiatement accepté d'écrire ce rapport et nous l'en remercions très sincèrement. Ce qu'il révèle remet en cause beaucoup d'idées reçues. Il montre que les besoins légitimes de protection sont considérables et les réponses encore balbutiantes. Il pose des bases de réflexion solides et esquisse des pistes pour répondre à l'un des grands défis de notre temps.

Etienne Piguet, Vice-président de la CFM

Table des matières

Acronymes 8

Remerciements 9

1 Résumé 10

2 Vue d'ensemble et portée de l'étude 15

2.1 Objectifs de l'étude 15
2.2 Enjeu de la protection 15
2.3 Portée de l'étude 17

3 Contexte : migration forcée et protection 20

3.1 Migrations internationales 20
3.2 Migrations forcées 21
3.3 Gestion des migrations forcées 24
3.4 Organisation de la protection 26
3.5 Conclusion 31

4 Besoins de protection actuels et émergents 32

4.1 Introduction 32
4.2 Les nouvelles constellations des migrations forcées 33
4.2.1 Déplacements internes et protection dans les pays en conflit 35
4.2.2 Micro-déplacements et mobilité circulaire 38
4.2.3 Des camps vers les villes 39
4.2.4 Migrants piégés dans une situation de crise 42
4.2.5 Le continuum de migration forcée 43
4.2.6 Changement climatique, pressions environnementales et migration forcée 47
4.3 Protection et vulnérabilité liée au déplacement 48
4.4 Conclusion 50

5 Les réponses aux besoins et défis de la protection 51

5.1 Relever le défi de la protection 51
5.2 La protection dans les pays et les régions d'origine 53
5.2.1 Protection en cas de conflits – évacuation et déplacement interne 54
5.2.2 Autoprotection 55
5.2.3 Vulnérabilité liée au déplacement – la protection comme tâche transversale 58
5.2.4 Le Groupe mondial de la protection, une plateforme pour la protection 60
5.2.5 La protection en zones urbaines 63
5.2.6 Programmes de protection régionaux : approches orientées développement et protection 65
5.2.7 Le « plan d'action en 10 points » 68
5.2.8 Responsabilité de Protéger (R2P) 69
5.3 La protection en transit 70
5.3.1 Protection à la frontière 71
5.3.2 Partenariats pour la mobilité et partenariats migratoires 71
5.3.3 Les migrants dans les régions de crises et le MMTF 73
5.4 L'Europe – espace de protection ou déni de protection ? 75
5.4.1 Cadre de la politique européenne de migration 76
5.4.2 Protéger les frontières de l'Europe ou protéger les migrants forcés ? 77
5.4.3 Protection en Europe – RAEC et Programme post-Stockholm 79
5.4.4 Europe – améliorer la protection marginale 82
5.5 Le changement climatique et la protection 84
5.5.1 Développer des capacités et des stratégies de protection 85
5.5.2 L'Initiative Nansen et la protection internationale 86

6 Pistes et modalités nouvelles 88

6.1 Définitions et principes – migration forcée et protection 89
6.2 Migration, migration forcée, développement et protection – réponses structurelles 89
6.3 Améliorer les politiques et les pratiques en matière de protection 90
6.4 L'Europe et la protection 91
6.5 Changement climatique, pressions environnementales et protection 92

7 Bibliographie 94

Acronymes

AGMM	Approche globale de la migration et de la mobilité
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CE	Commission européenne
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
CIR	Consiglio Italiano per i Rifugiati (Conseil italien pour les réfugiés)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CPI	Comité permanent interorganisations (Inter-Agency Standing Committee IASC)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
DMFA	Danish Ministry of Foreign Affairs (Ministère des affaires étrangères du Danemark)
DRC	Danish Refugee Council (Conseil danois pour les réfugiés)
EASO	European Asylum Support Office (Bureau européen d'appui en matière d'asile)
ECRE	European Council on Refugees and Exiles (Conseil Européen pour les Réfugiés et Exilés)
EUROSUR	Système européen de surveillance des frontières extérieures
FICR	Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
Frontex	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'UE
GPC	Global Protection Cluster (Groupe mondial de la protection)
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre (Observatoire des situations de déplacement interne)
IRC	International Rescue Committee (Comité international de secours)
MCOF	Migration Crisis Operational Framework (Cadre opérationnel en cas de crise migratoire)
MMTF	Mixed Migration Task Force (Groupe de travail sur les migrations mixtes)
NRC	Norwegian Refugee Council (Conseil norvégien pour les réfugiés)
OCHA	Office of the Coordination of Humanitarian Affairs (Bureau de la coordination des affaires humanitaires)
OIM	Organisation internationale pour les Migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
PEP	Procédure d'entrée protégée
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPR	Programmes de protection régionaux
PRDP	Programme régional de développement et de protection
R2P	Responsabilité de Protéger (Responsability to Protect)
RAEC	Régime d'asile européen commun
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
RRC	Réduction des risques de catastrophe
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient)

Remerciements

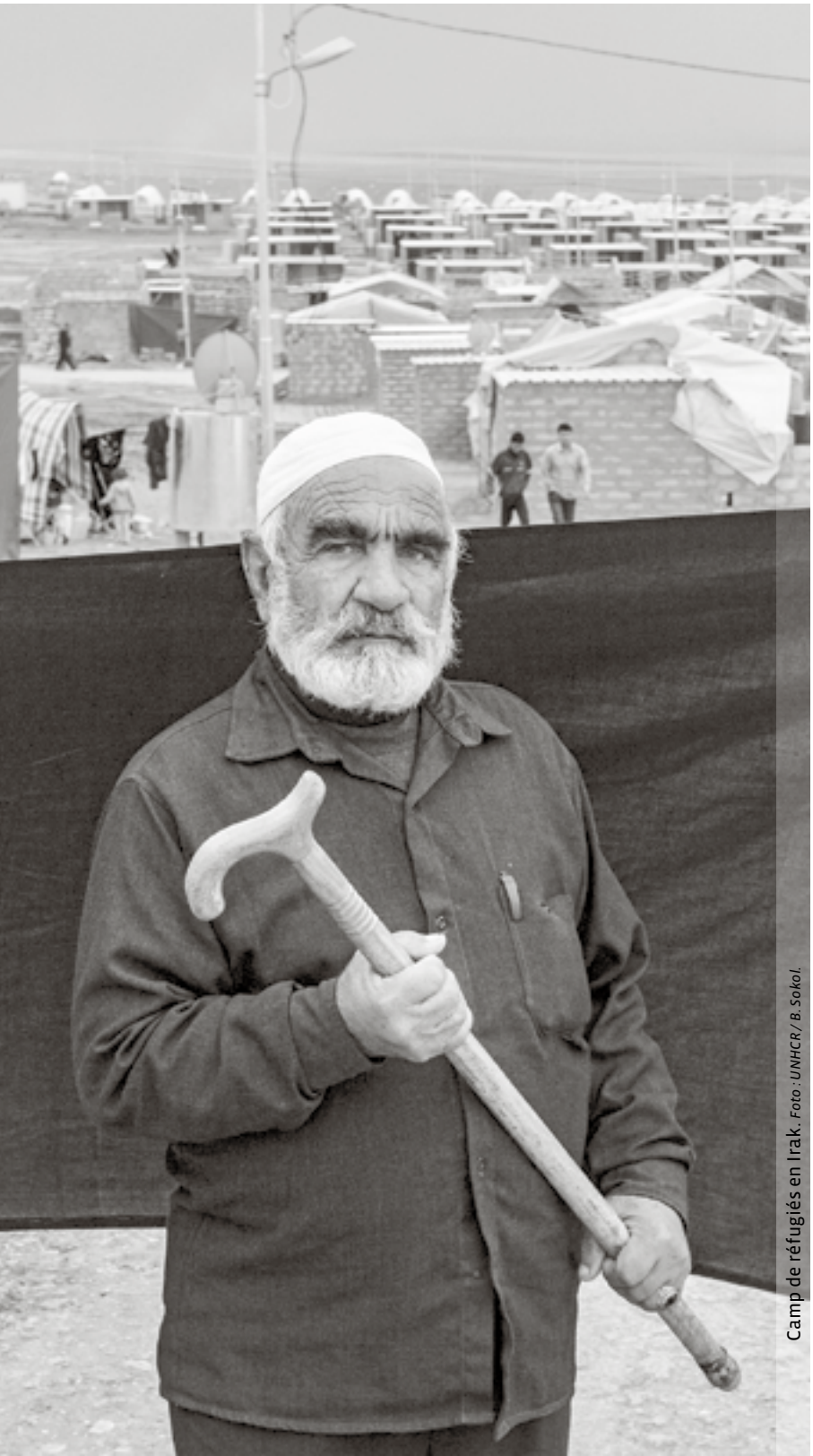
Je tiens à exprimer ma gratitude aux nombreuses personnes qui m'ont accordé leur soutien et fourni des informations pour cette étude. J'aimerais tout d'abord adresser mes remerciements à la Commission fédérale pour les questions de migration pour m'avoir confié ce mandat, qui a été aussi gratifiant qu'exigeant. Ma reconnaissance va en particulier au Prof. Etienne Piguet et à Elsbeth Steiner pour leurs conseils, aide et patience.

Si la liste des personnes qui m'ont fait profiter de leur sagesse et savoir est trop longue pour figurer ici, je souhaite néanmoins remercier :

- mes collègues de la Commission européenne, du CICR, de l'IDMC, de la FICR, de l'OIM, du Conseil norvégien pour les réfugiés, du HCDH et du HCR (à Genève et à Rome) ;
- les fonctionnaires suisses (du Département fédéral des affaires étrangères DFAE et du Département fédéral de justice et police DFJP), norvégiens (du Ministère de la justice et de la sécurité publique, du Ministère des affaires étrangères et de la Commission de recours des services de l'immigration) et danois (du Ministère de la justice et du Ministère des affaires étrangères) ;
- l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), de l'Organisation norvégienne pour les demandeurs d'asile (NOAS), le Conseil italien pour les réfugiés (CIR) et le Service jésuite d'aide aux réfugiés en Italie ;
- le Service central du Système de protection pour les demandeurs d'asile et les réfugiés (SPRAR), Italie ;
- et tout spécialement, Michael Diedring et Aspasia Papadopoulou du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) à Bruxelles.

Roger Zetter

1 Résumé



Camp de réfugiés en Irak. *Foto : UNHCR/ B. Sokol.*

La présente étude se penche sur les besoins de protection des populations forcées à se déplacer et examine les défis actuels et futurs relatifs aux dispositifs de protection. Des recommandations sont ensuite formulées quant à la façon de relever ces défis et d'améliorer cette protection.

Le principe de protection des droits humains, politiques, sociaux et civiques de tout un chacun repose sur des lois, des normes et des règles du droit humanitaire international et des droits de l'homme. Lorsque des Etats ne veulent ou ne peuvent assurer cette protection, qui s'imposerait pourtant suite à un conflit, des violations des droits de l'homme, des persécutions ou d'autres formes de menaces portées à l'encontre de personnes ou de leurs moyens de subsistance, les habitants sont souvent contraints de se déplacer, comme par exemple les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. La communauté internationale se doit alors de fournir à ces personnes une protection afin de réduire leur vulnérabilité face à ces risques.

Les motivations à l'origine de la présente étude reflètent l'intérêt considérable et les préoccupations croissantes concernant les multiples défis auxquels est confrontée la communauté humanitaire pour garantir cette protection lors de crises. En effet, les schémas et les dynamiques des déplacements de population dans le monde d'aujourd'hui n'ont plus grand-chose en commun avec la situation qui prévalait lorsqu'ont été établis les principes normatifs et le cadre juridique international pour la protection dans la *Convention de 1951* (Convention de Genève) et le *Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*.

Les schémas de violence, de conflits et de persécutions de plus en plus complexes, imprévisibles et touchant indistinctement des populations entières ainsi que les modèles de mobilité tout aussi complexes et variés appliqués par les personnes forcées à se déplacer en raison de ces événements remettent en cause l'efficacité des

normes et des pratiques de protection établies. La pauvreté ou encore la mauvaise gouvernance sont d'autres facteurs de risque susceptibles de précipiter la migration forcée. Souvent, le déplacement effectif est d'ailleurs déclenché par une combinaison de facteurs. Par conséquent, de nombreuses personnes actuellement déplacées n'entrent pas dans les catégories et les standards traditionnels et ne peuvent bénéficier des instruments de protection bien établis, parce que les normes définissent trop étroitement la nature des défis et des besoins de protection. Ce changement de circonstances met en relief des questions conceptuelles concernant l'évolution du champ d'application et l'élargissement de l'interprétation de la notion de protection des personnes forcées à se déplacer et interpelle quant au but, à la pertinence et au mode d'exercice de la protection dans les formes actuelles de conflits, de violence et de persécution entraînant des déplacements forcés. Ces réflexions sont discutées dans la présente étude.

Ainsi, la notion de réfugié semble problématique lorsqu'on la réduit à la définition que lui confère le droit international, d'autant qu'elle ne permet pas de rendre compte de la complexité des persécutions frappant les victimes de migrations forcées et la grande variété de motifs qui contraignent les personnes à fuir. Toutes les situations ont cependant en commun que la force et la contrainte jouent un rôle plus ou moins important. La présente étude se concentre sur les personnes qui vivent ces situations, que l'on regroupe sous l'appellation générique de « migrants forcés », laquelle n'est ni une simple définition, ni une dénomination officielle de leur statut. On dénombre plus de 50 millions de migrants forcés dans le monde, et potentiellement plusieurs millions de plus qui ne sont pas répertoriés. Près de 95 pourcent d'entre eux se trouvent dans les pays du Sud, à proximité de leur région d'origine.

La présente étude s'appuie sur une interprétation assez large de la notion de protection, basée sur les fondements normatifs du droit international, mais dans une utilisation conceptuelle et constitutive. Il est cependant admis qu'il existe des divergences entre la spécificité du terme de protection dans son acception juridique et normative et dans son acception de plus en plus largement répandue, telle qu'utilisée dans le cadre des crises humanitaires. Etroitement liée au concept de vulnérabilité, la notion de protection dans cette étude comprend à la fois des dispositifs de sécurité et des dispositifs de réduction de la vulnérabilité des personnes forcées à se déplacer en raison de menaces pesant sur leur vie ou leurs moyens de subsistance. Les éléments conceptuels et constitutifs de la protection sont réunis dans un cadre opérationnel comprenant les mesures politiques, les programmes et les processus mis en œuvre par les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les organisations œuvrant dans le domaine de l'aide humanitaire et du développement.

« Plus de 50 millions de déplacés dans le monde. »

L'idée principale défendue est que la meilleure façon de comprendre les besoins de protection des migrants forcés consiste à examiner les différents espaces où ils se trouvent à différentes étapes de leur périple. Six « constellations » ou « cadres spatiaux » de migration sont donc étudiés, chacun faisant ressortir de considérables lacunes de même qu'une réduction importante de l'espace de protection et soulevant divers défis en la matière. Voici les six constellations étudiées :

- les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ;
- les micro-déplacements et la mobilité circulaire ;
- l'urbanisation du déplacement forcé ;
- les ressortissants de pays tiers qui sont « piégés dans une situation de crise » ;
- le « continuum de migration forcée » – le mouvement de migrants traversant leur région d'origine, puis transitant à travers des pays plus lointains ;
- le déplacement forcé dans le contexte à évolution lente du changement climatique et des pressions environnementales.

A la base de ces expériences se trouve la vulnérabilité à laquelle sont exposées les personnes avant, pendant et après le déplacement forcé. Dans cette étude, la question est de savoir si la protection conventionnellement « basée sur le statut » est la solution la mieux adaptée ou s'il n'est pas nécessaire de mettre en place des mesures en vue de réduire la vulnérabilité. De ce point de vue, opérer une distinction entre les

Résumé

approches « basée sur les besoins » et « basée sur les droits » est déterminant. Ainsi, un croisement du concept de « vulnérabilité liée au déplacement » avec celui de protection est proposé afin d'obtenir une présentation plus nuancée des défis et des problèmes de protection.

L'essentiel de l'étude est consacré à l'analyse critique d'une série d'initiatives actuelles ou émergentes développées par des organisations nationales, internationales ou intergouvernementales et/ou par des acteurs humanitaires non gouvernementaux. Sont notamment examinés la portée de ces initiatives et leur aptitude, avec leurs points forts et leurs points faibles, à répondre aux besoins de protection et à réduire la vulnérabilité des migrants forcés. Voici une partie des initiatives et sujets étudiés : l'autoprotection ; le Groupe mondial de la protection (Global Protection Cluster GPC) ; la protection en zones urbaines ; les programmes régionaux de développement et de protection ainsi que les approches de protection axées autour du développement ; le « plan d'action en 10 points » ; la Responsabilité de Protéger (R2P) ; les partenariats pour la mobilité et la migration ; la protection en transit ; la situation en Europe (à laquelle est consacrée une partie conséquente de l'étude) et notamment la dynamique de fermeture des frontières de l'UE, le régime d'asile européen commun (RAEC) et le Programme post-Stockholm ; les politiques et les aptitudes à protéger en rapport avec le changement climatique.

« Des modèles de protection différents dans le Nord et le Sud. »

Cinq arguments principaux viennent étayer l'analyse de ces initiatives.

Premièrement, on observe une profusion de définitions et de pratiques de protection sans que celles-ci ne s'inscrivent dans un cadre cohérent et systématique ou une structure dominante permettant de soutenir ou de coordonner ces initiatives.

Deuxièmement, de multiples organisations internationales, gouvernements et ONG humanitaires ont développé des initiatives de protection visant à atteindre des objectifs institutionnels spécifiques ou leurs propres stratégies de programmes. Toutefois, la protection étant désormais une problématique « globale » – d'aucuns affirment que l'assistance humanitaire est devenue protection –, rares sont les organisations soumises à l'obligation de protéger. Compte tenu de la diversité des guerres et des crises, cette « prolifération des formes de protection » a peut-être été une réponse nécessaire de la part des organisations humanitaires afin de mieux organiser toute la mécanique de protection face à des situations, des besoins et des capacités d'action particuliers. Associée à la reconfiguration des structures institutionnelles, elle a cependant produit une réponse fragmentée aux défis actuels en matière de protection.

Troisièmement, une dichotomie croissante se dessine entre les concepts et les pratiques de protection dans des régions de déplacement forcé massif d'une part et, d'autre part, les pays du Nord, où des politiques de non-entrée sont de plus en plus souvent opposées aux réfugiés, requérants d'asile et autres migrants forcés. Un modèle de protection à deux volets, limitant sérieusement l'espace de protection pour les migrants forcés, s'est donc installé.

Quatrièmement, si certaines des initiatives reposent sur des sources de droit non contraignantes, ces réponses tendent à être toujours moins basées sur des cadres et principes juridiques et normatifs internationaux, l'accent étant davantage mis sur les instruments politiques et opérationnels. Cette situation reflète et consolide d'ailleurs une mutation profonde à la fois des arguments sous-jacents et de la pratique de la protection : il s'agit du passage de principes basés sur des normes à la « gestion » de la protection, en relation avec la reconfiguration des structures institutionnelles. Ce « cap axé sur la gestion » dans l'octroi de la protection, une assertion significative de la présente étude, met en péril les fondements de la protection.

Cinquièmement, la protection se trouve désormais à la charnière entre droits de l'homme, préceptes juridiques et normatifs et intérêts politiques. La protection devrait transcender les intérêts nationaux et politiques, mais la politisation croissante de la protection est la découverte la plus inquiétante de cette étude. L'universalité de la protection est ainsi compromise, et il devient de plus en plus problématique de répondre aux défis de protection résultant des dynamiques contemporaines de la migration forcée.

L'étude envisage des pistes et modalités nouvelles pour la protection des migrants forcés autour de cinq thèmes.

Sur le plan des *définitions et principes*, l'étude recommande d'accorder une meilleure reconnaissance au phénomène de « migration forcée » ; elle propose de pousser la réflexion concernant les concepts de protection « basée sur les besoins », de protection « basée sur les droits » et de « vulnérabilité liée au déplacement » ; souligne que les normes de protection doivent transcender les intérêts nationaux et politiques ; rejette les politiques de protection binaires des pays du Nord et des pays du Sud, au bénéfice d'un engagement mondial durable et de normes de protection indivisibles ; recommande de dresser le bilan des réponses de plus en plus fragmentaires apportées aux défis actuels de protection ; plaide en faveur de la réactivation de la doctrine de la Responsabilité de Protéger (R2P).

Sur le plan des *considérations structurelles*, l'étude insiste sur le fait que la forme de protection à privilégier est celle qui permet d'éviter le déplacement forcé, ce qui est possible grâce au développement et au respect des droits de l'homme sur le long terme. Elle appelle en outre à l'établissement d'une politique migratoire cohérente qui reconnaisse l'interconnexion entre les migrations forcée et régulière, qui promeuve l'« Approche interdépartementale » et réintègre à l'Agenda de Développement de l'ONU pour l'après-2015 la recherche d'une réponse mondiale à la question des réfugiés et de la migration forcée. Par ailleurs, elle souligne le besoin de politiques qui assurent des canaux plus ouverts pour une migration et une mobilité ordonnées, gérées et en règle. De plus, elle appelle à un redoublement des efforts au niveau international afin d'accélérer l'adoption et la mise en œuvre des *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*. Enfin, elle souligne la nécessité de programmes de réinstallation beaucoup plus vastes et plus efficaces dans les pays du Nord.

Sur le plan de l'*amélioration des politiques et des pratiques en matière de protection*, l'étude plaide en faveur d'un meilleur soutien aux modalités d'autoprotection, encourage le développement d'une protection plus efficace dans les situations de migration locale et circulaire et recommande que le HCR et l'OIM jouent un rôle plus important dans le développement de l'espace et des standards de protection dans les pays de transit. Elle appelle en outre à un renforcement des politiques et des pratiques visant à protéger les personnes déplacées situées dans des régions urbaines et promeut la « plus-value » des stratégies de protection axées autour du développement, tout en recommandant les approches progressives et flexibles en matière d'intégration locale comme instruments de protection dans les situations de déplacement prolongé. Enfin, elle souligne l'urgence d'intensifier la lutte contre les passeurs et les trafiquants d'êtres humains et appelle à une meilleure protection des communautés susceptibles d'être victimes d'appropriation du sol (land grabbing).

S'agissant de *l'Europe et la protection*, l'étude appelle à un réexamen approfondi de la politique de non-entrée, du traitement extraterritorial des migrants, de la stratégie de gestion des frontières et à un revirement de la politisation comme du « cap axé sur la gestion » en matière de protection afin de réinstaurer en Europe un espace stable et un système de protection à 360 degrés. Par ailleurs, elle reconnaît l'importance de l'Approche globale de la migration et de la mobilité (AGMM) en tant que cadre stratégique global et coordonné, plaide en faveur de l'expansion des mesures de protection temporaire, des entrées protégées et des admissions humanitaires, non sans souligner l'importance d'augmenter substantiellement les possibilités de réinstallation en Europe. De surcroît, elle appelle à une réduction du recours à la détention et à l'expulsion de migrants en situation irrégulière, et plaide tant en faveur du partage et de la standardisation des informations sur les pays d'origine ainsi que de la mise en place aux niveaux national et européen d'inspecteurs indépendants chargés à la fois d'évaluer la situation en matière d'asile, d'immigration et de protection et de dispenser des conseils sur ces points. Enfin, elle souscrit à la nécessité de communiquer et d'agir de façon concertée afin de briser les perceptions et les attitudes négatives dont sont victimes les migrants dans les médias, les organisations gouvernementales et parmi les citoyens européens.

Résumé

Sur le plan du *changement climatique et des pressions environnementales*, l'étude souscrit à l'application des *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* et de la *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique*, qui date de 2009. Elle exhorte en outre les Etats à accorder une priorité plus haute au développement de politiques et de normes de protection qui devraient être intégrées dans des plans et des stratégies portant sur la migration et le changement climatique. De plus, elle insiste sur la nécessité d'améliorer la coordination et la collaboration entre ministères et organismes gouvernementaux, de même que sur la nécessité de développer l'expertise professionnelle dans la protection des droits de l'homme et le droit environnemental. Par ailleurs, elle invite les organisations internationales et intergouvernementales ainsi que les acteurs humanitaires à assumer un rôle plus important en matière de soutien et d'encouragement des Etats et plaide en faveur d'une expansion du statut de protection temporaire pour les personnes déplacées dans le contexte du changement climatique ou de pressions environnementales. Enfin, elle anticipe la contribution majeure qu'apporteront en 2015 les conclusions de l'Initiative Nansen et recommande la poursuite du travail.

2 Vue d'ensemble et portée de l'étude

2.1 Objectifs de l'étude

La présente étude a été commandée par la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).

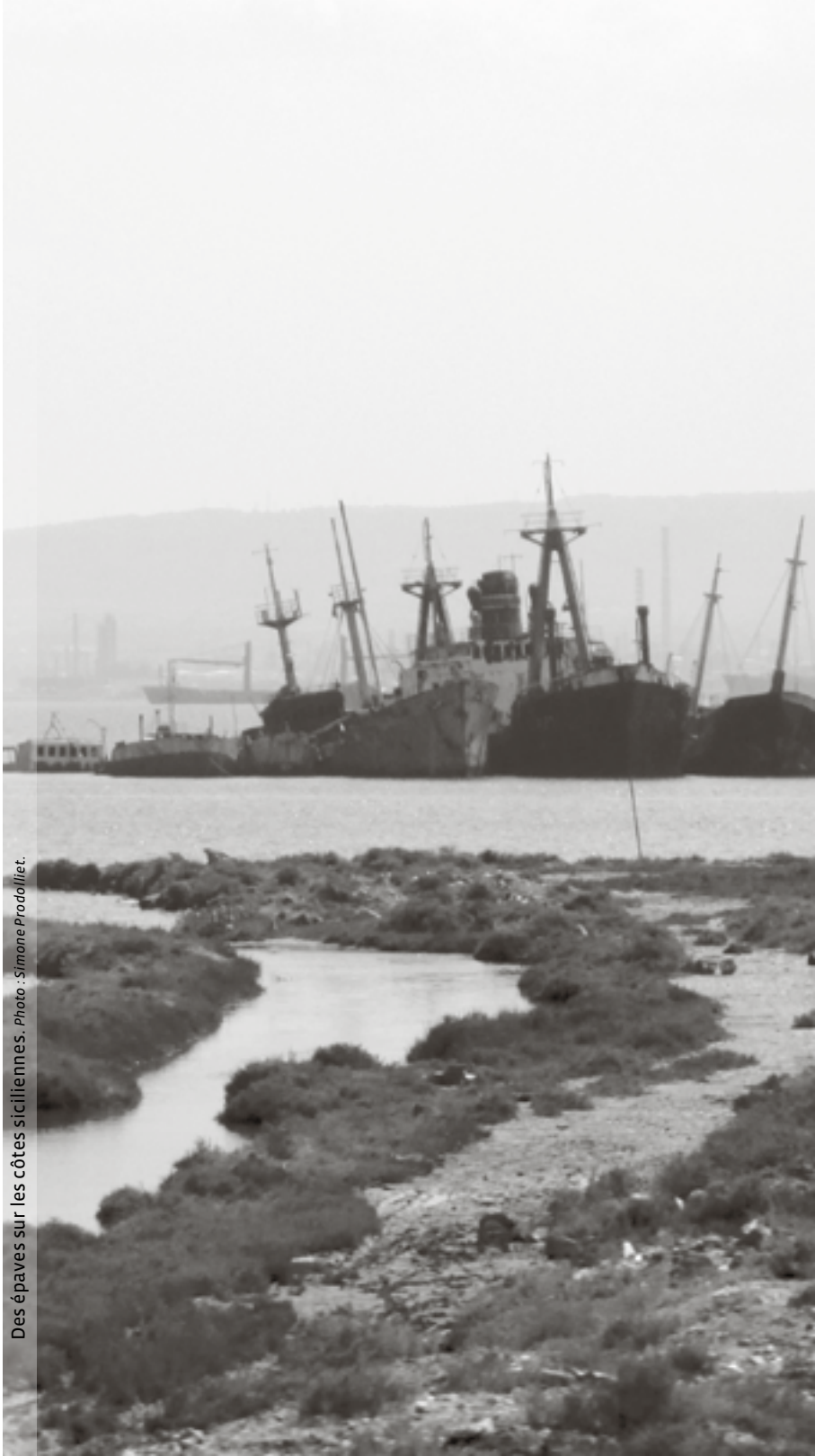
Elle entend passer en revue – du point de vue des gouvernements des pays du Nord – les besoins en termes de protection des personnes déplacées contre leur gré, de même que les défis actuels et futurs relatifs aux dispositifs de protection, puis formuler des recommandations quant à la façon d'améliorer les politiques en la matière.

Elle poursuit principalement les objectifs suivants :

- exposer, dans les grandes lignes, le concept de protection ainsi que ses typologies, et esquisser les politiques envisageables à cet égard ;
- identifier quels sont les besoins de protection actuels et émergeants des personnes déplacées contre leur gré ;
- examiner dans quelle mesure les instruments et politiques de protection sont de nature à couvrir l'éventail des besoins actuels et futurs, et mettre au jour les principaux défis et limites dans l'octroi de la protection ;
- analyser et évaluer la portée des initiatives et réponses nationales, internationales et intergouvernementales à cet égard ;
- formuler des recommandations susceptibles de surmonter les contraintes existantes et de relever les défis politiques en la matière.

2.2 Enjeu de la protection

Les Etats ont la responsabilité de protéger leurs citoyens des conflits violents, des violations des droits de l'homme, de la persécution et des autres menaces pouvant affecter leurs vie et



Des épaves sur les côtes siciliennes. *Photo : Simone Prodolliet.*

Vue d'ensemble et portée de l'étude

moyens de subsistance. Toutefois, lorsque les Etats ne veulent ou ne peuvent assurer cette protection, des individus, des familles, voire parfois des communautés entières, sont souvent contraints de se déplacer ou ne voient de salut que dans la fuite pour chercher protection et réduire leur vulnérabilité. En effet, les migrations forcées précipitées par des crises humanitaires témoignent avec force de l'échec du cadre de protection habituel. Ajoutons que si les migrations forcées sont à la fois une conséquence majeure des lacunes de protection, bien souvent, elles en occasionnent aussi par la suite.

« Quelles sont les interactions entre protection et migration ? »

La finalité ultime de la protection est évidemment de prévenir ou d'éradiquer les facteurs sous-jacents déclenchant les migrations forcées ; toutefois, cette entreprise aboutit rarement. Dès lors, protéger les populations déplacées contre leur gré dans le but de sauvegarder leur dignité et leurs droits relève souvent de principes humanitaires et de l'action d'une série d'acteurs, notamment gouvernementaux et humanitaires. La présente étude se propose donc de disséquer les besoins de protection des populations forcées à se déplacer et d'explorer les défis actuels et futurs relatifs aux dispositifs idoines. Elle formule enfin des recommandations quant à la façon de relever ces défis et d'améliorer cette protection.

Les motivations à l'origine de la présente étude reflètent l'intérêt considérable et les préoccupations croissantes concernant les multiples défis auxquels est confrontée la communauté humanitaire pour fournir cette protection lors de crises (voir p. ex. DFAE 2014). A l'échelle internationale et régionale comme sur le terrain, les Etats, les organisations intergouvernementales, les bailleurs de fonds et les acteurs humanitaires « sont confrontés à des défis multiples dans leur tentative d'assurer la protection » (IASC 2013:§4). Ainsi, le « Rapport du Groupe d'examen interne sur l'action des Nations Unies au Sri Lanka » établi par le Secrétaire Général (UN 2012) a sévèrement critiqué l'incapacité à protéger les populations vulnérables dans cette crise, relevant que les « atteintes et enjeux systémiques mis au jour par [leur] rapport ne se limitent pas au Sri Lanka ou aux Nations Unies, pas plus qu'ils ne leur sont propres, mais qu'ils révélaient les défis caractéristiques des *interventions en termes de protection* que la communauté internationale oppose aux crises » (IASC 2013:§6 ; l'auteur souligne). Parmi les exemples cités pour étayer cette affirmation, selon laquelle la communauté internationale s'est souvent montrée incapable de protéger les populations, figurent le séisme en Haïti de 2010 et le génocide rwandais de 1994. A ce funeste inventaire, il faut ajouter le massacre innommable de Srebrenica de 1995, qui s'est déroulé dans une zone de Bosnie-Herzégovine pourtant protégée, qu'il était convenu d'appeler « lieu sûr ».

Ce Groupe d'examen a initié d'autres actions : la déclaration de l'ONU « Les droits avant tout » (Rights Up Front, UN 2014) répète que la « promotion du respect des droits de l'homme » est un des objectifs fondamentaux de l'ONU dans le contexte des violations des droits humains et du droit international humanitaire. Les chefs d'agences du Comité permanent interorganisations (CPI) ont réaffirmé quel était l'engagement et le rôle de tous les acteurs humanitaires pour garantir que « la protection reste au cœur du travail humanitaire »[1]. De même, le sixième Dialogue du Haut-Commissaire sur les défis de protection a mis en exergue, en 2013, les principaux enjeux liés à la protection et aux solutions pour les déplacés internes (UNHCR 2013). En publiant récemment les termes de référence d'une étude destinée à examiner quelle place était accordée à la protection par l'ensemble du système humanitaire dans les crises[2], le CPI a probablement offert le meilleur reflet des préoccupations actuelles et réaffirmé que cette place doit être centrale. Cette étude, dont le but est de positionner la protection comme une partie intégrante de l'action humanitaire, portera sur la totalité des aspects de la protection humanitaire, y compris dans le cadre des migrations forcées.

Mais qu'entend-on précisément par déplacement forcé ? Et par protection ? Comment se matérialise-t-elle ? Quelles sont les interactions entre protection et migration ? Comment les concepts et la pratique ont-ils évolués au cours des dernières décennies au vu de l'explosion du nombre de migrants forcés ? Qui fournit la protection et à qui est-elle destinée ? Uniquement

aux réfugiés au sens de la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951 et du *Protocole* de 1967 ou également à d'autres groupes de personnes contraints de quitter leurs foyers pour des raisons autres que la persécution ? Voici quelques-unes des questions sur lesquelles repose cette étude.

Le principe de protection des droits humains, politiques, sociaux et civiques de tout un chacun repose sur des normes et des règles du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Plus spécifiquement, le principe selon lequel les individus déplacés contre leur gré doivent être protégés a été établi dans la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951 (Convention de Genève), texte qui a ancré le principe de la protection des réfugiés – une des catégories de migrants forcés – dans le droit international ; relevons que c'est ce principe qui a jeté les bases des pratiques et politiques tant légales que normatives en matière de déplacement de réfugiés.

Toutefois, les schémas et les dynamiques des déplacements de population dans le monde d'aujourd'hui n'ont plus grand-chose en commun avec la situation qui prévalait lorsqu'ont été adoptés la Convention de Genève, puis le Protocole de 1967. Les schémas de violence, de conflits et de persécutions de plus en plus complexes, imprévisibles et touchant indistinctement des populations entières ainsi que les modèles de mobilité tout aussi complexes et variés appliqués par les personnes forcées à se déplacer en raison de ces événements remettent en cause l'efficacité des normes et des pratiques de protection établies. Une part significative des personnes actuellement déplacées n'entre en effet pas dans les catégories de la Convention de Genève. Bien d'autres populations déracinées, à commencer par les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, sont de loin plus nombreuses que les réfugiés. Elles n'en sont pas moins vulnérables et nécessitent protection. Ce changement de circonstances – passé à la loupe dans le chapitre suivant – met en relief des questions conceptuelles concernant l'évolution du champ d'application et l'élargissement de l'interprétation de la notion de protection des personnes forcées à se déplacer et interpelle quant au but, à la pertinence et au mode d'exercice de la protection dans les formes actuelles de conflits, de violence et de persécution entraînant des déplacements forcés, autant de réflexions abordées dans la présente étude.

Protéger les migrants forcés ne résoudra évidemment pas le problème du déracinement ; cela n'en reste pas moins la pierre angulaire de l'action humanitaire internationale ciblant les populations déplacées et de la recherche de solutions durables à leurs souffrances. La tendance – observée tant par les chercheurs que les organisations de défense des droits et les organisations internationales –, qui voit l'« espace de protection » se contracter et les « lacunes de protection »[3] devenir de plus en plus béantes, soulève des préoccupations majeures sur l'efficacité de la protection offerte de nos jours aux populations déplacées. Ce sont là les problématiques qui sous-tendent le raisonnement de cette étude et définissent le contexte dans lequel il s'inscrit.

2.3 Portée de l'étude

La protection des droits dans le contexte des besoins humanitaires en général et de ceux d'une population donnée – les migrants forcés – étant de toute évidence un champ de réflexion monumental, une définition de ses paramètres et de sa portée s'impose.

Commençons par la dimension la plus marquante : l'étude se cantonne à la protection des droits d'une catégorie de citoyens – les personnes déplacées contre leur gré –, un concept délicat en soi, sur lequel le chapitre 3 revient en détail. Cela suppose d'appréhender la protection comme un concept transversal couvrant un série

1 Voir p. ex. « The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises », un document de base rédigé conjointement par le HCR et le HCDH et les chefs d'agences du CPI, 8 mai 2013. www.globalprotectioncluster.org

2 «Whole System Review of the Centrality of Protection in Humanitarian Action» www.reliefweb.int

3 L'« espace de protection » et les « lacunes de protection » relèvent de la terminologie couramment utilisée dans la littérature pour décrire deux dimensions cruciales du régime de protection actuel. Ce vocabulaire est né de la dynamique en constante mutation de la migration forcée analysée aux chapitres 3 et 4 (UNHCR 2011b). Le terme « espace de protection » – qui s'entend à la fois au sens physique et métaphorique – décrit tant le changement des zones dans lesquelles les migrants forcés se trouvent (p. ex. la progression de l'urbanisation des déplacements) que l'évolution de la diversité des processus et acteurs humanitaires octroyant protection à ces populations. Les « lacunes de protection » désignent pour leur part les carences dans le cadre international de protection et sa mise en œuvre. Il s'agit donc des situations dans lesquelles les normes et instruments existants ne permettent pas de satisfaire les besoins ainsi que celles où la capacité de protection est limitée en raison de la non-application où de l'application incohérente des normes et standards idoines (UNHCR 2006).

Vue d'ensemble et portée de l'étude

de facteurs, mais dans un contexte clairement délimité. Parallèlement, l'étude se concentre sur la protection dans un contexte international, elle ne fait donc qu'effleurer la problématique des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI).

Ensuite, si cette étude reconnaît l'importance que revêtent le droit international humanitaire et les droits de l'homme dans le cadre légal et normatif dans lequel s'inscrivent le concept et la pratique de la protection, il ne s'agit pas ici d'une analyse juridique à proprement parler. En effet, elle ne se penche ni sur la jurisprudence, ni sur les procédures juridiques, ni sur l'action des organes judiciaires nationaux et internationaux, ni sur les systèmes de recours, pas plus d'ailleurs que sur la jurisprudence, par exemple, de certaines catégories de violations des droits comme la violence sexuelle ou basée sur le genre. D'autres travaux approfondissent ce contexte juridique, ainsi que les nombreux défis que pose la compréhension et l'interprétation du droit des réfugiés (voir notamment Gammeltoft-Hansen 2011 ; Hammerstad 2014 ; Holzer 2012 ; Simeon 2013). Cette étude se propose plutôt d'expliquer qu'au-delà de ses origines juridiques immédiates, de son cadre normatif et de son souci des droits, la protection est aujourd'hui conçue et pratiquée dans une acception large par les organisations intergouvernementales et internationales et les ONG humanitaires. L'étude répond à ces nouvelles tendances en explorant les typologies, approches et instruments différents retenus en matière de protection et la mesure dans laquelle ceux-ci reflètent de manière adéquate l'évolution de l'environnement qui est celui des migrants forcés nécessitant protection. L'étude soutient que si respecter le cadre normatif autour duquel s'articule la protection est essentiel, cela ne suffit plus aujourd'hui pour se montrer à la hauteur des défis.

En outre, cette étude ne porte pas non plus sur le détail des caractéristiques opérationnelles, techniques et programmatiques de la protection des personnes déplacées contre leur gré, pas plus qu'elle ne propose une analyse des ressources et capacités mobilisées sur le terrain pour leur fournir ce secours. Dès lors, elle ne constitue pas une évaluation du régime et du système humanitaire de protection des droits des migrants forcés, dont l'ONU est le principal acteur – à travers le Comité permanent interorganisations CPI, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs OCHA), le HCR et le HCDH – et ne passe pas au crible les opérations des organes comme l'OIM, le CICR, les ONG humanitaires, les coordinateurs des affaires humanitaires, les équipes humanitaires pays (EHP) et les missions intégrées. D'ailleurs, en faisant abstraction de ces aspects opérationnels et programmatiques, l'étude n'approfondit pas cette dimension pour les nombreux instruments mis en place par l'Europe, tels que le régime d'asile européen commun (RAEC), Frontex ou Dublin III.

Enfin, cette étude – contrairement à celle commandée par le CPI – ne s'emploie pas non plus à examiner le système dans son ensemble, ni d'ailleurs à analyser le droit humanitaire international dans le contexte des déplacements de populations se fondant sur les normes ; si son ambition est plus modeste, elle entend se distinguer par son caractère novateur.

A la croisée de la protection humanitaire et du déplacement forcé, la présente étude tente de rapprocher les concepts, principes, contenus et éléments constitutifs de ces deux phénomènes en sondant et examinant leurs interactions, tout en cherchant à élargir notre compréhension de la protection dans le contexte de la migration forcée. En ce sens, elle remet en cause la thèse du CPI selon laquelle « la *protection* perd sa spécificité lorsqu'elle est utilisée pour faire référence à une vaste palette d'activités humanitaires » (IASC 2013:§9). Si cet argument a sa pertinence pour des populations dont les droits humains sont susceptibles d'être violés, en termes de protection des droits, le nœud du problème pour les migrants forcés est que la plupart d'entre eux n'entrent pas dans le champ d'application des instruments existants, passent à travers les mailles du filet ou dépassent les capacités des entités responsables. C'est d'ailleurs précisément sur l'opportunité de recourir – pour cette population – à ces doctrines fondées sur des normes répondant à une définition légale étroite que cette étude s'interroge, en suggérant que cette approche pourrait être tant une partie du problème que sa solution.

En transcendant les cadres légal et normatif de même que des conceptions de la protection ancrées dans une époque, l'étude s'efforce d'affiner la portée et le sens de ces phénomènes dans la société contemporaine et d'apporter un éclairage nouveau. En recadrant notre compréhension des concepts de migration forcée et de protection et en traçant plus nettement les contours d'une appréhension commune de ces concepts, l'étude tente d'améliorer la réponse de la communauté internationale aux défis que pose la protection des personnes déplacées contre leur gré.

Pour terminer, selon le mandat confié par la CFM, l'étude se place dans la perspective des pays du Nord, plus particulièrement du point de vue européen.

L'étude est structurée comme suit :

Le chapitre 3 situe le contexte, puis définit et analyse les principaux termes et concepts que sont la migration forcée et la protection.

Le chapitre 4 explore quels sont les besoins d'aujourd'hui et de demain des migrants forcés en termes de protection, examine ensuite dans quelle mesure les instruments et politiques adoptés sont de nature à satisfaire ces besoins, pour ensuite saisir la nature, l'ampleur et la dynamique des défis à relever.

Le chapitre 5 étudie et évalue la portée des initiatives et interventions mises au point par les Etats, la communauté internationale et les acteurs intergouvernementaux pour répondre aux besoins et défis d'aujourd'hui comme de demain en matière de protection.

Le chapitre 6 formule des recommandations et propose des pistes pour réorienter les approches de la protection, de manière à ce qu'elles puissent surmonter les contraintes existantes et être à la hauteur des défis politiques à cet égard.

3 Contexte : migration forcée et protection

Deux hommes sauvés par la Marine italienne. *Photo : UNHCR / Alfredo d'Amato.*

3.1 Migrations internationales

Les migrations internationales sont un phénomène complexe qui prend toujours plus d'ampleur à l'échelle mondiale. Généralement désignées par le terme de migrations régulières ou légales, ces migrations sont des déplacements – pour la plupart *volontaires* – de personnes recherchant des perspectives économiques et sociales plus favorables ainsi que des expériences et des modes de vie différents. On estime qu'aujourd'hui, quelque 232 millions de personnes (plus de 3 pourcent de la population mondiale) sont des migrants ayant quitté leur pays d'origine. Cela représente une augmentation de 57 millions d'individus par rapport à l'an 2000 et de 50 pourcent par rapport à 1990, où l'on recensait 154 millions de « migrants internationaux » (UN-DESA 2013). Les migrations internationales – et avec elles, notamment, la mobilité de la main d'œuvre – apportent une contribution majeure au développement socio-économique tant des pays d'origine que des pays d'accueil. Or, l'ampleur de leur augmentation est à la fois la conséquence et le moteur des processus de mondialisation économique qui se sont développés ces dernières décennies.

Le Dialogue de haut niveau de l'ONU sur les migrations internationales et le développement de 2006 et 2013, ainsi que l'attention accordée à la problématique dans l'ébauche du Programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015 font ressortir l'importance prépondérante des migrations pour la communauté internationale.

De nouveaux modèles et processus de migrations internationales sont en train d'apparaître (voir p. ex. Castles *et al*. 2013, Faist et Özveren 2004) : des Etats comme l'Italie et l'Espagne, jusqu'ici pays d'émigration, sont désormais des terres d'immigration ; l'accroissement de la mobilité internationale crée des diasporas, des com-

munautés transnationales et des réseaux sociaux ; la majorité des migrants internationaux (près de 70 pourcent d'entre eux) viennent des pays du Sud ; la migration Sud-Sud est de plus en plus marquée, le Brésil constituant par exemple un pays de destination de premier plan ; malgré cela, les pays postindustriels demeurent les destinations les plus prisées des migrants, la zone où aboutissent 70 pourcent des flux ; l'UE, bon exemple d'espace sans frontières, facilite la mobilité internationale sur son territoire, mais s'appuie sur un contrôle toujours plus strict des arrivées de migrants provenant de l'extérieur.

3.2 Migrations forcées

Outre les migrations régulières *volontaires*, on observe des mouvements migratoires dont l'importance ne saurait être sous-estimée, même s'ils touchent moins de personnes : les déplacements de populations quittant *contre leur gré* leur domicile et leur pays. Suite à l'adoption, en 1951, de la Convention relative au statut des réfugiés (Convention de Genève), on a considéré que ces personnes étaient animées d'une peur légitime d'être persécutées ; elles furent qualifiées de réfugiés. La Convention de Genève définit en effet cinq motifs de persécution associés à ce statut : la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social ou les opinions politiques. En 1967, un protocole est venu compléter la Convention, levant ses restrictions temporelles et géographiques pour lui conférer une véritable portée mondiale[4]. Aujourd'hui, on dénombre 142 Etats parties à la Convention et au Protocole et cinq Etats parties à l'un ou l'autre de ces deux documents.

Au cours des décennies suivant l'adoption de la Convention, le statut de réfugié ne s'est plus seulement appliqué aux personnes concernées par les termes spécifiques de ce document (lequel constitue le cadre légal et normatif du droit international) ; en effet, il a évolué avec le temps pour fournir une description générique englobant un large éventail de personnes poussées à la migration par un conflit, des violences ou d'autres facteurs mais qui ne sont pas, de prime abord, victimes de persécutions au sens de la Convention de Genève.

Les migrations forcées et irrégulières sont désormais un phénomène hautement problématique pour la communauté internationale, en particulier parce que le nombre de migrants, la variété des facteurs les ayant poussés à partir et l'éventail des destinations ont tous pris énormément d'ampleur au cours des deux dernières décennies – une tendance qui devrait se maintenir ces prochaines années.

Les conflits et la violence, les persécutions, le basculement de l'économie sous la domination de seigneurs de guerre, les groupes armés non-étatiques, les mouvements séparatistes, la répression et les violations extrêmes des droits humains peuvent aisément être identifiés comme des causes forçant des populations à fuir leur demeure ou leur pays. Les épurations ethniques, responsables du déplacement forcé de millions de réfugiés au cours des dernières décennies en Bosnie et au Rwanda, par exemple, sont une manifestation extrême de ces conditions « de crise ». Si la violence et les conflits poussent des personnes à fuir leur résidence habituelle, ce sont les conflits intra-étatiques, presque sans exception, qui sont aujourd'hui responsables des migrations forcées. Ainsi, les groupes armés non-étatiques sont de plus en plus souvent à l'origine des violences arbitraires et généralisées qui débouchent sur des migrations forcées, par exemple en Colombie, en République démocratique du Congo RDC, en Somalie, au Mali, en Irak et en Syrie.

Dans toutes ces situations, des conflits et des déplacements forcés peuvent survenir spontanément, déclenchés par de multiples facteurs imprévisibles, ce qui crée un climat de totale incertitude et rend la subsistance des personnes touchées extrêmement précaire.

Une mauvaise gouvernance, un climat d'instabilité politique et une protection défaillante des droits humains sont souvent à la base de ces situations débouchant sur des violences généralisées, lesquelles poussent ensuite les populations à fuir pour chercher protection ailleurs ou pour limiter la précarité de leurs

4 La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés comportait des limitations temporelles comme géographiques, en cela qu'elle ne prenait en compte que les événements (générateurs de flux de réfugiés) survenus avant 1951 en Europe.

Contexte : migration forcée et protection

moyens de subsistance et leur exposition au danger. Parfois, ces facteurs génèrent des déplacements de nature lente ou épisodique plutôt que les exodes de masse observés en cas de guerre civile dans des conditions de crise humanitaire qui nous sont plus familières (IFRC 2012:19-25).

Des facteurs déclencheurs sous-jacents comme la pénurie d'eau, l'insécurité alimentaire, la sécheresse, la dégradation de l'environnement, la famine et les catastrophes naturelles, tout comme la pauvreté et des moyens de subsistance insuffisamment garantis par un développement économique trop faible, pèsent de plus en plus lourd dans la problématique des déplacements de populations. Même lorsque de telles conditions n'ont pas été ouvertement créées par la force et qu'elles ne s'accompagnent pas de violences, elles obligent souvent des individus à quitter leur foyer : des personnes vulnérables cherchent ainsi à échapper à des situations qui compromettent leur qualité de vie et les mettent en danger de mort. Les changements climatiques deviendront certainement un facteur déclencheur majeur des déplacements forcés au fil du siècle, ces changements se traduisant par de lents processus comme l'élévation du niveau des mers ou la désertification, mais aussi par des conditions météorologiques extrêmes qui s'installent rapidement, phénomènes observés de plus en plus fréquemment.

Dans l'écrasante majorité des cas, c'est une combinaison de facteurs énoncés ci-dessus qui provoque de tels déplacements : les facteurs de risque comprennent la pauvreté, la mauvaise gouvernance et les atteintes aux droits humains ; ils exacerbent les conflits ou les violences épisodiques et généralisées qui déclenchent les migrations forcées. Dans ces situations, des individus, des familles et des communautés se sentent obligés de partir parce qu'il leur est difficile voire impossible, dans de telles conditions, de vivre en sécurité et d'assurer leur subsistance. A ce stade, le lecteur peut déjà percevoir combien il est ardu de définir certaines réalités et de leur trouver une désignation adéquate. La migration volontaire et la condition de réfugié constituent deux extrêmes bien marqués d'un même spectre, entre lesquels on trouve une migration volontaire qui évolue progressivement, et de façon de plus en plus manifeste, vers des formes de migration forcée.

Que les migrations soient forcées ou non, les schémas de mobilité modernes présentent une caractéristique particulière, qui constitue un fait nouveau : plutôt que de s'installer dans un Etat voisin ou faisant partie de leur région d'origine, un nombre sans cesse plus important de migrants ne font désormais plus que transiter par d'autres pays dans l'espoir de s'établir en Europe, en Amérique du Nord ou en Australasie. Or, il s'agit pour la plupart de personnes sans papiers, ayant de plus en plus souvent besoin de recourir à des passeurs pour les accompagner dans leur périple – des conditions qui accroissent leur vulnérabilité et leur besoin de protection.

Pour comprendre ces schémas et ces processus qui souvent se recoupent malgré leurs spécificités, l'OIM suggère d'adopter l'approche des « crises migratoires », terme qui désigne « les flux de migration et les schémas de mobilité complexes et souvent massifs engendrés par une crise qui, généralement, placent les personnes et les communautés touchées dans un état de grande vulnérabilité et posent des problèmes de gestion des migrations aigus et de longue durée » (IOM 2012:2).[5]

Ainsi, aujourd'hui, la notion de réfugié semble problématique lorsqu'on la réduit à la définition que lui confère le droit international, d'autant qu'elle ne permet pas de rendre compte de la complexité et la grande variété des motifs de la migration forcée (Marfleet 2006). Dès lors, d'autres termes sont utilisés en guise de raccourcis de langage pour désigner des catégories de personnes qui vivent pour une large part ce que subissent les réfugiés en termes de séquelles du déplacement, de dislocation des communautés et d'annihilation des moyens de subsistance, mais auxquelles la Convention de Genève n'accorde pas ce statut (Zetter 2007). A titre d'exemple, on peut citer les termes suivants : « flux migratoires mixtes » (impliquant des personnes chassées par différents facteurs qui se recoupent ou des groupes de personnes voyageant ensemble même si les raisons de leur départ diffèrent), « lien entre l'asile et la migration » (Castles et van Hear 2005), « migration

de crise » (Martin *et al.*, 2014), « migration de survie » (Betts 2013) et « personnes assimilables à des réfugiés ».

Dans toutes les situations évoquées jusqu'ici, la force et la contrainte jouent un rôle plus ou moins important. La présente étude se concentre sur les personnes qui vivent ces situations, que l'on regroupe sous l'appellation générique de « migrants forcés », appellation qui n'est ni une simple définition, ni une dénomination officielle de leur statut.

Les données relatives aux déplacements forcés ne sont pas totalement fiables. Les informations recueillies par les organisations internationales indiquent que les déplacements forcés surviennent principalement *à l'intérieur des frontières* des pays concernés. Ainsi, à fin 2013, plus de 33,3 millions de personnes dans le monde étaient déplacées à l'intérieur de leur propre pays par un conflit ou des violences (IDMC 2014). En outre, on estime que 32,4 millions de personnes ont récemment dû se déplacer, également dans leur propre pays pour la plupart, suite aux conséquences désastreuses de catastrophes naturelles survenues en 2012 ; les déplacements entraînés par les catastrophes naturelles ne sont pas pris en compte ici, car ils présentent un intérêt limité pour cette étude en raison de leur nature et du fait que les personnes concernées ont moins besoin de protection que les populations déplacées par un conflit ou des violences. S'agissant des personnes contraintes de migrer *en dehors* de leur pays d'origine, la prise en charge de quelque 11,7 millions d'entre elles incombe au HCR, ces personnes bénéficiant du statut privilégié de réfugié dans les relevés de la mi-2013 (UNHCR 2013a:6)[6] ; en réalité, ce chiffre s'élève désormais à 12,4 millions de personnes si l'on tient compte de l'accentuation de l'exode des réfugiés syriens depuis lors. En outre, près de cinq millions de Palestiniens déplacés bénéficient de la protection accordée par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Ainsi, cette étude concerne presque 53 millions de personnes forcées à se déplacer dans le monde[7].

Précisons que ces chiffres correspondent uniquement aux statistiques officielles. En réalité, le phénomène concerne beaucoup plus d'individus – probablement des millions de migrants supplémentaires. En effet, un nombre inconnu de personnes déplacées contre leur gré (à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays) ne sont pas répertoriées par les gouvernements ou les organisations internationales. Les données relatives aux personnes déplacées dans leur propre pays sont peu fiables tandis que d'innombrables migrants pénètrent désormais dans d'autres pays que le leur de façon « irrégulière » et demeurent ainsi, pour la plupart, sans papiers (on parle aussi, à cet égard, de migrants « illégaux »). La plupart des personnes déplacées contre leur volonté sont réticentes à être répertoriées de peur d'être appréhendées et renvoyées chez elles. D'autres personnes, ayant émigré en vue d'une meilleure situation économique, demeurent absentes des statistiques tout simplement parce qu'elles ne parviennent pas à obtenir les visas d'entrée, à l'heure où les conditions de régulation des migrations internationales se font toujours plus strictes. D'autres personnes encore ne sont pas enregistrées parce qu'elles tombent dans ces catégories diverses de migrants au sujet desquels il n'existe pas de « dispositions » claires et qui ne se voient pas reconnaître le droit de chercher protection ailleurs.

« ‹ Migrants forcés › : ni une simple définition, ni une désignation officielle. »

Que les migrants non répertoriés soient déplacés contre leur volonté ou non, ils ne peuvent par définition être comptabilisés avec précision, et aucune évaluation n'est disponible à l'échelle mondiale. On estime qu'en 2012, les Etats-Unis abritaient 11,4 millions de sans-papiers (DHS 2012), tandis que dans l'UE27, le chiffre était compris entre 1,9 et 3,8 millions de personnes pour 2008 (Triandafyllidou 2009) et qu'en 2009, le Royaume-Uni comptait vraisemblablement 618 000 sans-papiers (Gordon *et al.*, 2009). Par ailleurs, on estime qu'entre 80 000 et 100 000

5 Cadre opérationnel de l'OIM en cas de crise migratoire, 101e session, 15 novembre 2012, MC/2355, page 2. www.iom.int

6 A cela s'ajoute un million de « people of concern », à savoir des demandeurs d'asile, des personnes de retour au pays et une part importante de personnes déplacées.

7 Ce chiffre n'inclut pas les quelque 15 millions de personnes déplacées chaque année dans le monde par des projets de développement (Cernea et Mathur 2008). Bien qu'à certains égards, on puisse les considérer comme des victimes d'un déplacement forcé, elles ne sont pas prises en compte dans la présente étude.

immigrés clandestins résident en Suisse[8]. Sur la base de sources informelles, on peut partir du principe que chaque année, pas moins de 400 000 ressortissants d'Amérique latine et centrale transitent par le Mexique sans papiers valables dans le but d'entrer aux Etats-Unis (Frank-Vitale 2013), tandis que des estimations de l'OIM datant de 2011 parlent de 1 à 1,5 million de Zimbabwéens sans documents valables partis pour l'Afrique du Sud en raison de la répression politique et de l'effondrement de l'économie dans leur pays (IRIN 2011). En outre, pas moins de 500 000 personnes pourraient actuellement s'acheminer vers la côte nord-africaine dans l'espoir de gagner les pays européens.

> ***« La difficulté d'assurer la protection tient à l'augmentation des migrants non répertoriés. »***

Bien que la marge d'erreur soit très importante dans toutes ces estimations, celles-ci nous permettent d'apprécier l'ampleur du phénomène des migrations irrégulières. Frontex, l'agence européenne pour la sécurité et les frontières extérieures de l'UE, a recensé, 107 000 entrées illégales en Europe détectées comme telles en 2013. Des milliers d'autres passent cependant inaperçues, n'étant ni détectées, ni répertoriées. Comme nous le verrons, la difficulté d'assurer la protection des migrants tient principalement à l'augmentation des flux clandestins, qui reflète souvent la diversité des facteurs de contrainte et des aspirations des migrants évoquée plus haut.

3.3 Gestion des migrations forcées

Avec l'apparition de ces nouvelles dynamiques complexes de déplacements de populations, les migrations internationales en général et les migrations forcées en particulier sont des problématiques d'une grande importance politique pour les gouvernements, puisque presque tous les Etats sont désormais concernés par ces phénomènes en tant que pays d'origine, de transit ou de destination. La communauté internationale accorde d'ailleurs un caractère prioritaire aux migrations, tant pour leurs contributions positives que pour leurs retombées négatives ; en témoignent deux Dialogues de l'ONU de haut niveau sur les migrations internationales et le développement de 2006 et 2013 (UN 2006 2013), ainsi que l'intégration des migrations dans le programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015. L'engagement de l'UE au regard de cette problématique est tout aussi significatif. Au sein de l'UE, plusieurs instruments et dispositifs attestent de la vaste portée des questions migratoires en général, et de celles touchant aux migrations forcées en particulier : le cadre global de la politique migratoire extérieure de l'UE, l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM) (EU 2011), la politique d'asile européenne commune et le règlement Dublin III, adopté en 2013 (EU 2013)[9], qui établit la responsabilité individuelle des Etats membres dans l'examen des demandes d'asile déposées par des personnes cherchant protection dans un autre pays que le leur.

Entrées dans une nouvelle ère, les migrations mondiales sont à l'origine d'une mobilité internationale de populations qui ébranle de plus en plus la capacité des Etats, des gouvernements nationaux et de leurs régimes de citoyenneté à gérer et à réguler ces déplacements. Les réponses à ce phénomène reflètent un durcissement du discours politique sur l'immigration, celle-ci étant souvent perçue – du moins dans des sociétés postindustrielles, p. ex. en Europe – comme une menace envers les intérêts souverains de l'Etat, les relations intercommunautaires et l'identité nationale (Zetter *et al.* 2006 ; Bloch *et al.* 2014:15-31). Ainsi, la gestion des migrations internationales et la politique migratoire comptent parmi les premières préoccupations des pays du Nord (voir p. ex. Betts 2011 ; Blitz 2014 ; Geiger et Pécoud 2012 ; Koslowski 2011 ; Gammeltoft-Hansen 2011). Les pays postindustriels représentent en effet les destinations les plus attirantes pour un nombre toujours plus important de victimes de déplacements forcés, qui sont les migrants subissant les pressions les plus importantes.

Les déplacements volontaires de migrants d'un pays à l'autre sont réglementés par un régime bien établi de conventions, normes et standards internationaux protégeant les droits des migrants, d'une part, et par des politiques migratoires nationales qui gèrent et régulent l'entrée

d'immigrés dans le pays, d'autre part. Par ailleurs, l'OIM offre son soutien sur la base d'un double mandat : promouvoir la coopération internationale face aux défis migratoires et contribuer à garantir une gestion des migrations empreinte d'humanité. Ces dispositifs permettent à des migrants titulaires de papiers valables de se déplacer d'un pays à l'autre, ce qu'ils font la plupart du temps de façon règlementaire, dans la dignité et dans la garantie de leur sécurité personnelle ainsi que dans le respect de leur intégrité et de leurs droits.

En ce qui concerne les personnes déplacées contre leur gré et les pays par lesquels elles transitent et dans lesquels elles se rendent, par contre, aucun modèle porteur de la même cohérence ne les prend en charge ni ne les protège dans leur périple. Parmi les migrants contraints de quitter leur pays d'origine, certains forment une catégorie particulière : ils sont reconnus comme des réfugiés au sens de la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951 et du *Protocole* de 1967. Toutefois, la définition de réfugié fournie par l'art. 1A (2) de la Convention, à savoir une personne « craignant avec raison d'être persécutée », est de moins en moins en adéquation avec les moteurs complexes des flux migratoires mixtes de notre époque, liés à des causes multiples. En raison de la diversité des facteurs énoncés ci-dessus qui, suivant différentes combinaisons, peuvent amener un individu à quitter son pays, il devient de plus en plus difficile de déceler précisément et indubitablement les causes des déplacements forcés, d'estimer le niveau de contrainte à l'origine de ces déplacements ou, partant, de déterminer dans quelle mesure la notion de « persécution » correspond aux conditions poussant des populations à quitter leur pays. La distinction entre migrants « volontaires » et migrants « forcés » ainsi que les termes employés pour décrire ces personnes en déplacement sont beaucoup moins clairs que par le passé (Zetter 2007). Par conséquent, proportionnellement parlant, parmi les migrants forcés de quitter leur pays pour une raison ou pour une autre, le nombre de personnes pouvant se prévaloir du statut de « réfugié » ou en bénéficier s'amenuise ; en effet, la majorité de ces individus n'entrent pas dans les catégories prévues par le cadre légal et normatif établi qui règlemente l'accueil et la protection des réfugiés.

Pour les Etats, les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les acteurs de l'aide humanitaire confrontés à ces déplacements de populations qui s'opèrent principalement du Sud au Nord, cette forme de migration internationale constitue une préoccupation majeure ; c'est d'ailleurs là qu'il est le plus difficile de protéger les migrants. S'il en va ainsi, c'est parce que les migrations forcées internationales sont déclenchées par des causes multiples *et* parce que ces déplacements échappent la plupart du temps au cadre légal (les migrants ne disposant pas de pièce de légitimation). Ces migrations inquiètent : premièrement, l'envergure de ces déplacements de populations ainsi que les schémas et les processus auxquels ils obéissent, tous imprévisibles, passent pour générer des conséquences socio-économiques néfastes dans les pays de destination, conséquences complexes et difficiles à gérer ; deuxièmement, les gouvernements perçoivent ces flux non régulés de migrants majoritairement dépourvus de pièce de légitimation comme une menace pour le contrôle souverain des frontières nationales, l'accès au territoire et les concepts de citoyenneté et d'appartenance à un Etat, et ce quelles que soient les raisons ayant poussé ces migrants à quitter leur pays d'origine. Enfin, les migrations non régulées inquiètent parce qu'elles sont considérées comme un vecteur potentiel de terrorisme et de menaces sécuritaires (Lavenex 2001 ; Zetter 2014). Pour toutes ces raisons, de nombreux pays de destination ainsi que des regroupements supranationaux d'Etats de la même région, comme l'UE, ont adopté des mesures de plus en plus restrictives. L'objectif est premièrement de dissuader les migrants d'entrer sur le territoire par des contrôles plus stricts aux frontières ainsi que par le traitement extraterritorial des demandes d'asile et, deuxièmement, de restreindre sévèrement les droits de ceux qui parviendraient à passer illéga-

« Des millions de personnes migrent sans documents valables. »

8 Données non officielles mentionnées lors d'une interview avec les membres du gouvernement fédéral suisse en février 2014.

9 Venu remplacer le règlement Dublin II de 2003 et la Convention de Dublin de 1990.

lement la frontière. Ces instruments et ces mesures politiques accentuent encore la difficulté de fournir une protection efficace et adéquate, comme nous le verrons au chapitre 5.

Quelles que soient les raisons les ayant poussés à quitter leur pays d'origine, les migrants eux-mêmes doivent pour la plupart faire face, au cours de leur voyage, à des difficultés et à des dangers croissants. Comme nous l'avons vu, leur destination n'est pas nécessairement un pays voisin, même s'ils pourraient y bénéficier du statut de réfugié. Souvent, les circonstances poussant des populations au départ sont telles que les individus concernés migrent sans autorisation en règle ni papiers officiels. C'est le cas de millions de personnes venant soit de leur pays d'origine, soit – situation plus problématique – du pays dans lequel elles cherchaient à entrer[10]. Dans leur clandestinité, celles-ci doivent souvent affronter de dangereux périples au risque de leur vie. L'augmentation des cas de noyades en mer Méditerranée[11] est le triste reflet de cette réalité[12]. Indépendamment des raisons de leur départ et de leur statut migratoire, ces personnes risquent de subir de graves violations de leurs droits humains et du droit international humanitaire, d'être victimes de l'exploitation généralisée à laquelle se livrent les réseaux de trafic et de contrebande, ainsi que d'être détenues ou privées de leur liberté pendant leur voyage ou à destination. Elles ont besoin de protection.

En bref, les pressions contraires qu'exercent le principe de souveraineté des Etats et le principe de protection des migrants, qui cohabitent dans un climat de tension de plus en plus marquée, sont au cœur du défi que constitue la protection des droits des victimes de déplacement forcé. Les gouvernements des pays postindustriels s'efforcent de réguler et de restreindre l'entrée des « migrants forcés », pour la plupart sans papiers, qui n'appartiennent pas à la catégorie légale ou normative bien établie des réfugiés. Les migrants eux-mêmes, dont une grande partie si ce n'est la plupart ne sont justement pas des « réfugiés » aux termes de la Convention de Genève, ont urgemment besoin de protection. Leur situation requiert donc l'attention. Toutefois, comme ils sont dans l'impossibilité d'entrer légalement dans un pays pour y déposer une demande d'asile, ils se trouvent contraints de recourir à des moyens illégaux, le plus souvent mortellement dangereux, pour accéder à un territoire d'accueil. Or, ces conditions renforcent encore leur besoin de protection. Comme nous le verrons, la régulation des migrations et le durcissement des contrôles aux frontières ont ouvert la porte au « restrictionnisme » et à la contestation, ce qui a des conséquences cruciales pour la protection de certaines victimes de déplacement forcé. Ces pressions sont au cœur des défis liés au secours aux migrants.

3.4 Organisation de la protection

Qu'entend-on exactement par protection ? Le CICR fournit une définition largement acceptée de cette notion, qui comprend à son sens :

> « *Toutes les activités visant à assurer le plein respect des droits de la personne, conformément à la lettre et à l'esprit du droit pertinent, c'est-à-dire le droit des droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit des réfugiés.* » (ICRC 2013)

Tel que présenté ici, le concept de protection fait à la fois référence aux droits fondamentaux dont les êtres humains devraient bénéficier et à la responsabilité des débiteurs de l'obligation de respecter ces droits (ICRC 2012:9-10).

Les Etats, en particulier, ont le devoir de faire respecter et de promouvoir les droits humains fondamentaux de leurs citoyens et de les protéger de toute violation de ces derniers. Ils sont d'ailleurs ancrés dans le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, ainsi que dans un grand éventail de conventions, traités, normes et standards internationaux[13].

Dans un Etat donné, la protection des droits humains n'est pas seulement due aux citoyens. Les migrants en provenance d'autres pays ont eux aussi des droits ; leur protection est nécessaire puisque le fait d'être déplacé peut aisément mettre quelqu'un dans une situation précaire, l'exposer à la discrimination et le rendre vulnérable ; l'interaction entre migration et respect des droits de l'homme est d'ailleurs une source de préoccupation majeure pour le *Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme* (OHCHR 2013a). Par conséquent, cer-

tains instruments de protection des droits de l'homme sont spécifiquement liés aux migrants et aux personnes déplacées contre leur gré, comme les réfugiés et les victimes de la traite d'êtres humains[14]. La présente étude se soucie en particulier de la protection des droits dans des situations de conflits, de violences et de persécutions. Une incapacité préexistante à protéger ces droits pourrait figurer parmi les causes de crises humanitaires, comme nous l'avons vu. Or, de telles situations débouchent fréquemment sur des migrations forcées. Toutefois, c'est la survenue concrète de conflits, de violences et de catastrophes naturelles qui constitue la plus grande menace pour ces droits : les moyens de subsistance sont alors mis en péril, les conditions de sécurité empirent, l'accès à différents services se perd et il peut arriver qu'on observe des mauvais traitements, des violations des droits humains et des déplacements forcés de personnes. La protection fait donc partie intégrante de l'aide humanitaire, tant pour prévenir les déplacements forcés que pour protéger les victimes de migration forcée dans leur vulnérabilité.

Comme nous l'avons vu, lorsque les Etats sont incapables de protéger les individus de ces phénomènes ou réticents à le faire (par exemple en Afghanistan, en Irak ou en Syrie) ou lorsque des acteurs non-étatiques passent outre à leur obligation de protéger les civils (comme c'est le cas en RDC, en République centrafricaine RCA ou en Somalie), il arrive fréquemment que des populations soient forcées ou se sentent forcées de quitter leur région et souvent leur pays pour chercher refuge ailleurs. Dans ces situations, toutes les personnes déplacées, qu'elles restent dans leur pays ou le quittent, ont droit à la sauvegarde de leurs droits humains fondamentaux. De telles situations ont tendance à accroître dramatiquement leur vulnérabilité et, partant, à augmenter leur besoin de protection. Tel est le raisonnement qui fonde la présente étude. Il convient d'éclaircir ce qu'est la protection des personnes déplacées au sens du droit international, des normes et standards internationaux ainsi que d'autres instruments, mesures politiques et mécanismes. Pour commencer, qui fournit cette protection ?

Cette étude s'appuie sur une interprétation assez large de la notion de protection, conceptuelle et constitutive plutôt qu'opérationnelle et instrumentale. Le principe de protection émane de plusieurs instruments dont il dérive intrinsèquement, à savoir le droit international des droits de l'homme ainsi que des concepts, normes, standards et principes légaux. Toutefois, au-delà de ce cadre légal et normatif, le concept de protection est aussi constitutif : il va plus loin en incluant la garantie de la sécurité et de l'intégrité des personnes contraintes de se déplacer à cause de menaces pesant sur leur vie et leurs moyens de subsistance, ainsi que la réduction de la vulnérabilité de ces personnes (voir p. ex. Giossi-Caverzasio 2001). Les éléments conceptuels et constitutifs de la protection sont réunis dans un cadre opérationnel comprenant les mesures politiques, les programmes et les processus mis en œuvre par les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les organisations d'aide humanitaire et de développement. Si l'ancrage de la protection dans le droit international fait ici l'objet de discussions, ce sont les éléments constitutifs de la protection qui forment la colonne vertébrale du reste de notre étude.

« Tous les déplacés ont droit à la protection de leurs droits humains fondamentaux. »

Lorsque l'on s'intéresse aux concepts légaux relatifs à la protection des victimes de déplacement forcé, l'emblématique article premier de la *Convention de 1951 relative au statut des réfu-*

10 Selon des informations non officielles recueillies en interview dans le cadre du travail de terrain réalisé pour cette étude au printemps 2014, plus de 700 migrants sans document valable arrivent chaque jour en Italie. Pendant le premier trimestre 2014, le pays a vu débarquer davantage de clandestins que sur l'ensemble de l'année 2013.

11 On estime qu'entre 20 000 et 25 000 personnes se sont noyées au cours des 20 dernières années (Human Rights Watch 2014).

12 Selon des informations non officielles recueillies en interview dans le cadre du travail de terrain réalisé pour cette étude au printemps 2014, une très large majorité des migrants sans document valable arrivant en Italie recourent désormais à des passeurs.

13 Ces droits, y compris les droits sociaux, politiques, économiques et physiques sont garantis également à tout être humain par les Etats parties aux traités qui les protègent. Parmi les instruments les plus significatifs en la matière, citons la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention de 1981 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

14 Il s'agit par exemple de la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, de la Convention des Nations Unies de 2000 contre la criminalité transnationale organisée et de son Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, adopté la même année, ainsi que de la Convention de 2005 du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

Contexte : migration forcée et protection

giés (Convention de Genève) constitue manifestement un bon point de départ pour toute analyse. Au sens de cet article, en effet, le terme « réfugié » s'applique à toute personne qui :

> « craignant avec raison d'être persécutée […], se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou […] ne veut se réclamer de la *protection* de ce pays »[15] [l'auteur souligne].

Cette définition est venue ancrer le principe de la protection des réfugiés dans le contexte plus large du droit international. La protection, en particulier la protection contre le *refoulement*[16], est ainsi devenue la pierre angulaire des obligations internationales envers les personnes persécutées, ainsi qu'un droit fondamental de ces dernières. En d'autres termes, un lien a été établi entre une forme précise de déplacement forcé – la condition de réfugié – et une façon spécifique de concevoir les besoins des réfugiés en matière de protection. A sa création, le HCR a été établi comme l'organisation responsable de superviser l'élaboration de la Convention de Genève et, notamment, de fournir une protection internationale aux réfugiés dont la situation était de son ressort[17]. Dans l'exercice de ce mandat, le HCR fournit des conseils de nature légale et politique sur la protection à des gouvernements, des avocats, des services d'aide juridique et des organismes opérationnels travaillant avec des réfugiés ou des PDI (personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays)[18].

Plusieurs instruments régionaux se basent sur la Convention de Genève. Par exemple, la *Convention de l'Organisation de l'unité africaine OUA* [devenue l'UA] *régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique*, adoptée en 1969, étend la définition de réfugié fournie par la Convention de Genève aux personnes fuyant des « événements troublant gravement l'ordre public », élargissant ainsi la portée de la protection. De même, les pays d'Amérique latine et centrale trouvent une extension de cette définition dans la *Déclaration de Carthagène de 1984*, même s'il s'agit d'un document non contraignant, au contraire de la Convention de l'OUA.

Les conditions qui sous-tendent aujourd'hui la mobilité et les déplacements de populations diffèrent profondément de celles qu'on pouvait observer lors de l'adoption de la Convention relative au statut des réfugiés (1951) puis de son Protocole (1967)[19], ainsi que des instruments juridiques régionaux. Cette évolution des circonstances fait surgir des questions sur le but, l'envergure et la mise en œuvre de la protection. En particulier, trois problèmes liés les uns aux autres sont au cœur de cette étude.

Premièrement, malgré l'importance fondamentale du principe de protection, le droit international ne définit pas cette dernière, bien qu'il y fasse amplement référence : si ce paradoxe représente une difficulté, il est aussi une chance en cela qu'il permet une grande diversité dans les formes de protection proposées dans différentes situations de déplacement forcé.

Deuxièmement, les dynamiques actuelles de déplacement ébranlent fortement le concept de protection et sa mise en pratique. Comme nous l'avons vu, nous sommes confrontés à des schémas complexes et variés de déplacement à l'intérieur des pays et au-delà des frontières, de même qu'à des aller-retour, comme le montrent les exemples de la Somalie et de la Syrie. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont aujourd'hui beaucoup plus nombreuses que les réfugiés (qui ont, eux, traversé des frontières nationales). Bien souvent, les déplacements sont imprévisibles, comme ceux provoqués par la vague soudaine de soulèvements observés en 2010 dans le cadre du « Printemps arabe ». De plus, les conditions de persécution classiques ne sont de loin plus les seuls moteurs du déplacement : ces derniers incluent désormais des schémas arbitraires de violences et de conflits, comme en RDC, de même que les catastrophes naturelles, les conséquences des changements climatiques, la traite des êtres humains et la contrebande[20]. Ainsi, en plus des réfugiés et des victimes de persécutions, de nombreuses populations déracinées et vulnérables ont besoin de protection.

Troisièmement, cette diversité croissante des moteurs du déplacement et des conditions qui le sous-tendent génère de plus en plus de lacunes dans la protection. En d'autres termes, on voit de plus en plus de catégories de personnes victimes de déplacement forcé à différents degrés mais dont la situation n'est pas officiellement prise en compte par le droit international et pour lesquelles les instruments de protection internationaux sont très limités, voire absents.

Dans une certaine mesure, le concept de protection, les dispositions y relatives du droit international ainsi que les différents modes de protection et mesures prises par les gouvernements en la matière ont évolué pour faire face au changement, comme on le verra ultérieurement. Malgré cela, la constatation clé de cette étude reste la suivante : *l'adaptation des normes et des instruments de protection demeure insuffisante pour répondre aux dynamiques changeantes des déplacements forcés*.

Ces dernières années, un nombre toujours plus important d'Etats ont ancré la *protection subsidiaire* dans leur droit national. Cette dernière peut prendre diverses formes, faisant l'objet de grandes variations dans les termes utilisés pour la désigner selon les pays (« protection complémentaire », « protection humanitaire », « protection temporaire » et « asile ») (Mandal 2005).

La *protection complémentaire*, en usage dans un certain nombre d'Etats membres de l'UE ainsi qu'au Canada, aux Etats-Unis, en Nouvelle-Zélande et en Australie, par exemple, est une forme de protection légale offerte aux personnes qui ne se sont pas vu reconnaître la qualité de réfugié aux termes de la Convention de Genève mais ne peuvent pour autant regagner leur pays d'origine, leurs droits y étant menacés pour des raisons absentes de ladite Convention. Ces raisons peuvent être des maltraitances graves (représailles, torture ou traitements cruels, inhumains et dégradants) ou l'absence de traitements médicaux appropriés pour des pathologies spécifiques.

Tout comme la « protection complémentaire », le statut de *protection temporaire* a gagné du terrain depuis quelques décennies. Ce statut a été invoqué par les Etats-Unis pour les Honduriens et les Nicaraguayens suite aux ravages de l'ouragan Mitch, en 1998, mais uniquement pour ceux qui avaient déjà quitté leur pays et non pour les personnes véritablement déplacées par l'ouragan à l'intérieur des frontières. La Suisse, quant à elle, a accordé le statut de protection temporaire à des milliers de personnes du Kosovo en 2000. Cette mesure a permis la mise sur pied d'un programme de protection temporaire plutôt fructueux, lequel aurait difficilement pu voir le jour si on avait pleinement considéré ces personnes comme des réfugiés. Par ailleurs, tant la Finlande (en 2004) que la Suède (en 2005) ont renforcé le potentiel normatif du statut de protection temporaire dans leur législation sur l'immigration, en décidant de l'accorder aux individus empêchés de rentrer dans leur pays d'origine par une catastrophe naturelle.

« Les PDI sont aujourd'hui beaucoup plus nombreuses que les réfugiés. »

De nombreux pays européens ont créé la controverse en accordant le statut de protection temporaire à des centaines de milliers de personnes, pour la plupart bosniaques, fuyant la guerre civile dans les années 1990. Ce choix s'est opéré après l'échec des opérations humanitaires visant à fournir une « protection préventive » dans leur pays, selon le terme employé par le HCR. Si, à court terme, cette mesure a eu des répercussions positives, à long terme, les réfugiés se sont retrouvés moins bien protégés que sous la Convention de Genève et ont été renvoyés avec une précipitation excessive (Hammerstad 2014:206).

Différentes formes de *protection subsidiaire* pourraient offrir une certaine marge de manœuvre pour pallier quelques lacunes en matière de protection, au profit d'importants groupes de personnes non couverts par d'autres normes. Cependant, la position des gouvernements est ambiguë. D'un côté, la protection subsidiaire permet aux Etats de ne pas avoir à fournir la protection complète prévue par la Convention de Genève (sans doute la forme la plus généreuse de protection) et d'échapper à toutes les obligations que cela comporte. D'un autre côté, les gouvernements rechignent à créer des précédents ainsi qu'à ouvrir de plus en plus de possibilités d'entrée et de catégories de protection dont les

15 Article 1A(2) de la Convention relative au statut des réfugiés (Convention de Genève), amendée par le Protocole de 1967.

16 Aux termes de l'art. 33 de la Convention de Genève.

17 Voir le Statut du HCR, adopté le 14 décembre 1950 par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution n° 428 (V).

18 Voir p. ex. le document intitulé UNHCR Protection Manual, consultable directement à l'adresse www.refworld.org/protectionmanual.html

19 Voir note n° 4 ci-dessus.

20 Voir p. ex. le chapitre 1 du *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2012 – Migrations forcées*, Genève, FICR, www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report

migrants pourraient demander à bénéficier. Un argument politique en vogue dans le Nord, qui semble ne reposer sur aucune preuve empirique, soutient que la protection subsidiaire a contribué de façon décisive à attirer toujours plus de migrants dans les pays de cette région du monde, en particulier dans ceux où les demandes de protection sont largement traitées dans l'optique du « lien entre l'asile et la migration ». Toutefois, les formes moins développées de protection laissent souvent les migrants dans les limbes et les rendent vulnérables pour de nombreuses années – ils se trouvent alors empêchés de travailler, de réunir leur famille ou de développer un projet de vie à long terme.

Comme nous l'avons relevé, la majorité des victimes de déplacement forcé ne quittent pas leur pays d'origine. Certes, cette étude traite principalement de la protection que nécessitent les personnes déplacées contre leur gré en dehors des frontières nationales. Toutefois, il existe un lien significatif entre les déplacements internes et les migrations internationales. En effet, c'est l'incapacité ou la réticence des gouvernements à protéger leurs citoyens qui risque ensuite d'entraîner le déplacement de différentes catégories de migrants au-delà des frontières nationales, où leur protection relèvera du droit international. Le cas de la Somalie, de l'Irak et plus récemment de la Syrie illustrent clairement cet état de fait. Comme nous le verrons dans les recommandations de cette étude au chapitre 6, pour réduire les pressions qui pèsent sur le régime de protection internationale et pour encourager ceux qui ont fui leur pays à le regagner, il est indispensable d'améliorer les capacités de protection et les stratégies de développement de façon à mieux faire face aux moteurs du déplacement forcé *interne* et aux conséquences de pareille situation.

« L'étude aborde le concept de protection sous un angle plus large. »

Ceux qu'on nomme désormais « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » (PDI) ne bénéficient d'aucune protection aux termes du droit international, étant donné que ce sont les Etats eux-mêmes qui sont censés leur fournir cette protection. Elles ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié ni espérer bénéficier d'une quelconque forme de protection subsidiaire. Le fait de reconnaître cette lacune en matière de protection a fourni à l'Assemblée générale des Nations Unies l'impulsion pour adopter, en 1998, les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*[21]. Ceux-ci réaffirment que « c'est aux autorités nationales qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide aux PDI qui relèvent de leur juridiction » (OCHA 2004)[22]. Pour soutenir les Etats dans cette obligation, les Principes directeurs de 1998 fournissent un cadre composé de normes de protection tirées d'un grand éventail d'instruments contraignants des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit humanitaire. Les Principes directeurs de 1998, qui concernent les PDI, définissent celles-ci comme « des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets » (OCHA 2004)[23].

Même si l'on s'accorde à reconnaître la valeur des Principes directeurs de 1998 – leur importance a notamment été saluée lors du Sommet mondial de 2005 –, leur application se heurte à des obstacles non négligeables. Bien qu'il s'agisse de normes claires, ces Principes ne sont pas contraignants en eux-mêmes à moins d'être formellement intégrés dans le droit national, ce qui est rarement le cas. Si leur importance a été soulignée par les Nations Unies, ils ne font pas officiellement partie des instruments de droit international : ils sont considérés comme du droit non contraignant. Par conséquent, aucune mesure efficace ne garantit leur mise en œuvre ni n'engage à les respecter.

Les Principes directeurs de 1998 ont trouvé un prolongement qui pourrait s'avérer important dans la *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique* (« Convention de Kampala »), adoptée en 2009 et désormais ratifiée. Ce texte assied et renforce le statut des Principes de 1998, améliore et consolide les normes légales essentielles relatives aux déplacements internes et fournit, en principe du moins, un cadre régional global per-

mettant de répondre aux défis liés à toutes les phases clés du phénomène, de la prévention à la mise en place de solutions durables (IFRC 2012:27-28).

3.5 Conclusion

La protection des victimes de déplacement forcé est un principe largement présent dans le droit international humanitaire et les droits de l'homme. Toutefois – et c'est là le principal objet de cette étude –, les cadres légaux et normatifs liés à la protection présentent des lacunes considérables. De plus, les normes existantes fournissent une protection de moins en moins efficace au vu de la complexité des moteurs et des causes du déplacement forcé ainsi que de la grande vulnérabilité des personnes touchées. Enfin, un concept de protection lié à des catégories normatives spécifiques de statut légal ou disséqué en différents éléments et catégories constitutifs est inadéquat : il permet moins facilement de reconnaître les différents types de besoins existant en matière de protection ainsi que les différentes situations de vulnérabilité, toutes imbriquées les unes dans les autres, qui ressortent des schémas et des processus actuels de migration forcée.

Pour toutes ces raisons, la présente étude aborde le concept de protection sous un angle plus large, en le liant étroitement au concept de vulnérabilité. Une telle approche reconnaît la valeur des cadres légaux et normatifs pour asseoir la protection des droits. Elle critique cependant le fait que ces cadres définissent trop étroitement la nature des défis liés à la protection, et ce précisément parce que la majorité des situations de migration forcée ne sont pas couvertes par les normes, les standards et les instruments de protection existants. Le chapitre suivant détaille davantage la nature et l'envergure des lacunes en matière de protection. Il présente également le concept de « vulnérabilité liée au déplacement » comme une expression plus cohérente des besoins des victimes de déplacement forcé en matière de protection.

21 Doc. UN E/CN.4/1998/53/add. 2 (1998).

22 *Principes directeurs* de 1998 – principe 3.

23 *Principes directeurs* de 1998 – Introduction : portée et objet (2).

4 Besoins de protection actuels et émergents

Des femmes réfugiées du Mali dans un environnement urbain. *Photo : UNHCR / G. Gordon.*

4.1 Introduction

De quelle protection les personnes déplacées contre leur gré ont-elles besoin ? A quel moment les migrants forcés ont-ils besoin de protection ? Ces besoins varient-ils selon les motifs du déplacement et les catégories de personnes déplacées ? Les politiques et instruments actuels répondent-ils de façon adéquate à ces besoins ? Existe-t-il des lacunes en matière de protection et dans quelle mesure l'« espace de protection » diminue-t-il ? Voilà quelques-unes des questions abordées dans le présent chapitre.

Le chapitre 3 a exposé les paramètres et les dynamiques contemporaines du déplacement forcé et présenté les principaux instruments de droit international et normes sur lesquels se fonde le concept de protection. Dans la suite de cette logique, le présent chapitre examine plus en détail les besoins de protection actuels et émergeants des personnes déplacées contre leur gré, *l'accent étant mis sur les sujets prioritaires* plutôt que sur la réalisation d'une étude exhaustive. Sont notamment analysées les situations de déplacement de populations dans les pays du Sud et les conditions de protection dans les pays du Nord et en Europe en particulier, celles-ci variant fortement d'un pays à l'autre.

Si, pour trois raisons étroitement liées, nous avons renoncé à établir ici une typologie conventionnelle ou catégorielle des besoins de protection en fonction des différentes catégories de personnes forcées à se déplacer et à expliquer les causes et facteurs déclenchants des déplacements qui donnent droit à une protection, le présent chapitre se penche sur une série de situations actuelles de déplacement et de mobilité où lesdits besoins et les instruments mis en place pour y répondre représentent de sérieux défis.

Premièrement, comme nous l'avons énoncé au chapitre 3, la diversité des motifs qui forcent des personnes à se déplacer et des destinations

qu'elles choisissent – ce que l'on appelle les « flux migratoires mixtes » – remet en question l'utilité des catégories usuelles basées sur le statut de la personne, tel que celui de réfugié, de requérant d'asile ou de personne déplacée à l'intérieur de son propre pays, pour déterminer clairement les situations qui requièrent une protection et la nature de ces besoins. Etablir un lien de cause à effet, c'est-à-dire associer un facteur de cause avec une catégorie de personnes déplacées pour déterminer la protection requise, semble tout à fait impossible.

Deuxièmement, toute catégorisation qui identifie les besoins de protection de groupes prédéterminés de migrants forcés au sein d'une population touchée (p. ex. des réfugiés) risque de diminuer le degré de protection pour la population vulnérable dans son ensemble. Vu, d'une part, les facteurs à variables multiples qui déclenchent la migration forcée et, d'autre part, la diversité des catégories désormais utilisées pour décrire ces personnes et leurs besoins de protection, il est crucial de tenir compte de l'ensemble de ces éléments. Inversement, il faut aussi souligner que trop élargir le champ des besoins de protection est susceptible d'affecter la qualité de la protection, étant donné qu'un plus grand nombre de personnes risque de passer à travers les mailles du filet de sécurité.

Un troisième aspect porte sur le dilemme quant à l'approche à adopter vis-à-vis de la protection : devrait-elle être basée sur le statut, sur les besoins ou sur les droits ? La présente étude a clairement montré que le discours relatif à la protection ainsi que les considérations opérationnelles ont été fortement marqués par la détermination basée sur le statut, qui dépend des cadres juridiques et normatifs internationaux définissant certaines catégories de migrants forcés. Il y est notamment soutenu que les besoins de protection contemporains sont traités moins précisément lorsque les défis liés à la protection sont divisés en éléments et catégories distincts.

En revanche, certains acteurs humanitaires dont le CICR affirment que la migration forcée est une cause déterminante de vulnérabilité et de crises de protection, indépendamment de la catégorie de personnes ou du motif de déplacement. En effet, les conflits armés et la migration forcée prenant de nouvelles formes, ces organisations avancent que la protection censée répondre à ces vulnérabilités doit être fondée sur une approche basée sur les besoins (IFRC 2011) et non sur un statut légal en particulier. Certaines ONG humanitaires et la FICR défendent quant à elles une approche basée sur les droits pour identifier et déterminer les besoins de protection des migrants forcés. En d'autres termes, le droit à la protection est un droit qui, comme beaucoup d'autres, appartient à tous les êtres humains et donc *a fortiori* aux personnes déplacées contre leur gré. Il ne dépend d'aucun statut juridique (ou social ou politique), mais repose plutôt sur des préceptes éthiques et sur la volonté de redonner une autonomie aux personnes qui en ont été privées en raison d'un conflit ou d'un déplacement (Nyamu-Musembi et Cornwall 2004).

En substance, l'approche basée sur les besoins et celle basée sur les droits sont toutes deux fondées sur une protection traditionnelle par le biais de programmes d'aide humanitaire. En outre, les trois approches mettent en évidence, quel que soit l'élément sur lequel elles se basent, la nécessité de mettre en place un cadre qui intègre le plus grand nombre possible de cas. Un autre sujet majeur développé dans le présent chapitre (4.3) est le concept de « vulnérabilité liée au déplacement », c'est-à-dire les besoins de protection qui surgissent pendant et après la migration forcée, à cause de celle-ci. Les recommandations au chapitre 6 préconiseront que les gouvernements et les acteurs humanitaires traitent les interactions entre la vulnérabilité et la protection des migrants forcés de façon plus globale dans leurs politiques et dans la pratique.

Compte tenu de ces considérations, l'angle d'étude adopté est une typologie hybride qui permet d'examiner efficacement les besoins de protection actuels et émergents.

4.2 Les nouvelles constellations des migrations forcées

Malgré l'accroissement de la mobilité, les personnes forcées à se déplacer restent pour la plupart dans leur pays d'origine ou dans des pays limitrophes. Par le passé, une fois qu'elles avaient été déplacées, les populations en question

Besoins de protection actuels et émergents

demeuraient en outre généralement sur place, en exil prolongé. D'ailleurs, la majorité des réfugiés et des PDI vivent actuellement dans des conditions d'exil de longue durée (Loescher et al. 2008 ; Zetter 2011). Néanmoins, la mobilité croissante des personnes déplacées semble être la caractéristique la plus importante des formes contemporaines de déplacement forcé. Six « constellations » et « cadres spatiaux » de mobilité sont étudiés, soulevant chacun des besoins et des défis de protection nouveaux, variés et exigeants et présentant chacun d'importantes lacunes de protection ainsi qu'une diminution de l'espace de protection.

Premièrement, la plupart des personnes forcées à se déplacer le sont à l'intérieur de leur propre pays. Les défis en matière de protection sont donc ici les plus importants, à la fois parce qu'ils concernent le plus grand nombre de personnes mais aussi parce que certains d'entre eux sont parmi les plus difficiles à résoudre.

Deuxièmement, les populations menacées de déplacement développent des modèles de mobilité complexes pour se protéger et minimiser les risques. Une fois déplacées, elles tendent à rester de moins en moins *in situ* à attendre une solution pour leur exil. Les modes de vie et les moyens de subsistance d'un nombre certes toujours minoritaire mais croissant de migrants forcés sont ainsi marqués par des micro-déplacements et une mobilité circulaire.

Troisièmement, la majorité des personnes forcées à se déplacer – réfugiés et PDI – vit désormais dans leur communauté d'accueil en zones urbaines. L'image caractéristique des réfugiés résidant dans un camp ne concerne en réalité qu'une minorité des personnes déplacées.

La *quatrième* constellation, de plus en plus importante, est celle des « migrants piégés dans une situation de crise ». Ces personnes ne sont pas *a priori* des réfugiés ou des migrants forcés fuyant la violence ou un conflit, ayant à ce titre accès à des mesures de protection, mais des ressortissants de pays tiers qui se trouvent pris dans une situation de crise, se déplacent à cause de cette crise, mais n'entrent pas dans le champ des instruments de protection existants.

La *cinquième* évolution spatiale est ce que l'on appelle le « continuum de migration forcée » ; il s'agit du mouvement de migrants, forcés ou non, qui traversent leur région d'origine et transitent à travers d'autres jusqu'à gagner les frontières des Etats-Unis, de l'Australie ou de pays post-industriels européens. Ces chaînes de migration se caractérisent par des flux et des motivations mixtes (toutes ces personnes ne sont pas des réfugiés), des déplacements de plus en plus organisés ainsi que des lacunes majeures en matière de protection et une importante diminution de l'espace de protection.

Sixièmement, le changement climatique à évolution lente et les diverses pressions environnementales forment une composante de plus en plus déterminante des nouvelles constellations de déplacement et de mobilité. Or, ces facteurs diffèrent grandement des motifs de déplacement identifiés jusqu'à présent, principalement liés à des conflits et survenant brusquement. Il n'en reste pas moins que les impacts présents et potentiels de tels déplacements, le lien de cause à effet, la question de savoir à quel point ces déplacements peuvent être considérés comme forcés, ou si ces derniers sont ou seront essentiellement internes, sont autant d'aspects qui représentent des défis de taille pour la définition actuelle de cadres juridiques et normatifs de protection.

Ces différents cas de figure ont pour point commun que les migrants, forcés ou non, sont pour la plupart dépourvus de papiers, ce qui les empêche en général de pouvoir accéder à des mesures ou bénéficier de systèmes de protection normaux dans les pays dans lesquels ils pénètrent, par lesquels ils transitent ou qu'ils visent comme destination finale. Ne rentrant ni dans la catégorie des migrants volontaires ni dans celle des réfugiés, ces personnes ne possèdent pas les moyens qui leur permettraient d'obtenir une protection, ce qui accentue d'autant leur vulnérabilité. Les pays du Nord se sont principalement appuyés sur des politiques de non-entrée pour chercher à briser ou à contenir ces continuums de migration forcée ; il en résulte toutefois une diminution radicale de l'espace de protection pour les migrants.

Examinons désormais les problèmes relatifs à la protection rencontrés dans ces six constellations, l'adéquation de la protection existante et les défis qui se profilent sur ces plans.

4.2.1 Déplacements internes et protection dans les pays en conflit

Le fait que la majorité des personnes forcées à se déplacer le soient à l'intérieur de leur propre pays – près de 65 pourcent des 50 millions de migrants en situation régulière et plusieurs millions d'autres, en situation irrégulière – indique à quel niveau se situe le défi de planification et quelle est son ampleur (IDMC 2014, 2014a). Les raisons qui poussent la majorité des migrants forcés à rester dans leur pays d'origine sont multiples : volonté de maintenir des réseaux sociaux, des modes de vie et ce qu'il reste d'environnement familial, envie de demeurer à proximité de leur lieu d'origine au cas où un retour devait être envisageable, possibilité de bénéficier de l'aide et de l'assistance fournies par leur gouvernement (dans certains cas) ou par des acteurs humanitaires internationaux, ou encore impossibilité ou manque de moyens pour partir plus loin. Malgré cette constatation, c'est dans ces pays que l'espace et les capacités de protection sont généralement les plus limités et les plus difficiles à garantir. L'inaptitude à faire respecter les droits des PDI et à protéger ces dernières précipite ensuite le transfert de la crise humanitaire de la migration forcée au-delà des frontières nationales, ce qui conduit dans la plupart des cas à l'émergence d'un problème mondial.

Quels sont les défis de protection auxquels les migrants forcés doivent faire face dans leur propre pays ? Considérons cette question sous deux angles : les circonstances dont résultent les besoins de protection et les questions de capacité, de processus de protection, etc.

S'agissant des circonstances et des situations dont résultent les besoins en termes de protection, elles ressemblent pour beaucoup à celles analysées en détail dans les prochaines sections du présent rapport concernant les autres constellations de migration forcée. Au départ, de nombreux PDI tentent de rester à proximité de leur lieu d'origine, supposant, toujours à tort, qu'ils pourront y retourner rapidement. Parfois, ils se déplacent temporairement, mobilisant leurs propres moyens d'autoprotection (cf. chapitre 5.2.2) ou bénéficiant de l'assistance d'acteurs humanitaires internationaux tels que le CICR. Les stratégies de micro-déplacements ou de mobilité circulaire adoptées par différents types de migrants forcés (4.2.2) sont également courantes parmi les PDI car ce type de mobilité fait écho à leur souhait de rester non loin de leur lieu d'origine. De fait, l'autoprotection, les micro-déplacements et la mobilité circulaire sont les stratégies de protection caractérisant les PDI. Leur déplacement se prolongeant dans la durée, ils finissent pour la plupart tôt ou tard, comme d'autres migrants forcés, par migrer vers les villes (4.2.3). Contrairement aux migrants qui se trouvent dans des villes de pays étrangers au leur, les PDI jouissent dans les zones urbaines d'une meilleure protection et d'une meilleure sécurité physique ainsi que d'un accès à l'aide humanitaire, lorsqu'elle existe. Les PDI sont par ailleurs tout autant susceptibles que d'autres migrants de présenter une « vulnérabilité liée au déplacement », ce qui ne constitue pas en soi un manque de protection (cf. chapitre 4.3, ci-dessous). Enfin, s'agissant des corrélations examinées dans la suite du présent rapport entre les défis de protection propres aux PDI et ceux concernant les autres migrants forcés, nombre d'éléments suggèrent que la plupart des déplacements dus au changement climatique seront à supporter au sein des pays concernés, d'où une augmentation drastique au cours des décennies à venir du nombre des PDI nécessitant une protection (4.2.6) (Piguet 2008 ; Piguet et al. 2011 ; Zetter 2010).

Outre ces facteurs généraux de déplacement et les défis de protection qu'ils engendrent, deux aspects concernent spécifiquement les PDI.

Une lacune importante en termes de protection des PDI, et qui provoque incidemment le déplacement forcé de nombreuses personnes dans maints pays du Sud, résulte du phénomène d'*appropriation du sol (land grabbing)* – processus par lequel des terrains appartenant initialement à des communautés rurales vulnérables (parfois des populations autochtones) sont transférés à des sociétés privées ou à des investisseurs, impliquant souvent des moyens illégaux et coercitifs voire de la violence (IFRC 2012:146-7). Cette pratique est fréquemment associée à la production et à l'exportation agro-industrielle à grande échelle (huile de palme, biocarburants, hydrocarbures, élevage de crevettes, etc.) destinée à l'export, notamment vers les pays du Nord. Elle a entraîné

des déplacements forcés (et souvent violents) dans des pays tels que la Colombie, le Guatemala, l'Indonésie, la Malaisie, le Kenya, le Nigéria, la Tanzanie ou encore le Bangladesh, ce qui ne va pas sans accroître l'appauvrissement des paysans démunis et des agriculteurs en mal de terres. Notons que les surfaces appropriées se trouvent généralement à la périphérie des pays concernés ou correspondent à des terrains jusque-là considérés comme de faible valeur par les gouvernements et les exploitants agricoles commerciaux. Elles sont pour la plupart occupées au départ par des petits exploitants agricoles (assurant leur propre subsistance), des communautés autochtones ou d'autres minorités ethniques attachées à ces terres qu'ils utilisent depuis des générations ; toutefois, ces régimes fonciers sont difficiles à « protéger » au sens formel. Par conséquent, les arrangements traditionnels ou relevant de la coutume sont très exposés au risque de prédation par des élites locales ou des sociétés multinationales. Il n'est d'ailleurs pas rare que les gouvernements, vivement intéressés à doper leurs recettes d'exportation, soient eux-mêmes complices de ces procédés ; ils négligent notamment la supervision des activités du secteur privé, laquelle permettrait d'assurer le respect des droits des personnes déplacées pour cause de transfert de terres. Sur ce point, la protection des droits fonciers et des modes de vie est profondément lacunaire.

« Le déplacement forcé constitue l'option de dernier recours. »

Le second aspect propre aux PDI réside dans la nécessité de distinguer les défis de protection auxquels sont confrontées les personnes déplacées de force (c'est-à-dire le cas des personnes étudiées jusqu'à présent et qui est approfondi dans la suite du présent chapitre) et la protection des civils en cas de conflit armé. En effet, les guerres contemporaines – qui sont le fait d'acteurs non étatiques – ciblant en premier lieu les civils, leurs besoins en termes de protection sont vitaux, même si cela n'est pas directement l'objet de la présente étude. D'ailleurs, un rapport gouvernemental suisse (DFAE 2013 : 6) souligne lui aussi que les risques et les besoins de protection des civils se trouvant dans un conflit armé diffèrent considérablement d'un pays à l'autre et même entre les différentes régions d'un même pays en guerre. De plus, selon le groupe démographique ou social auquel ils appartiennent (sexe, âge, etc.), ces individus sont plus ou moins vulnérables. Bien que dans les situations de conflit armé, les personnes cherchent généralement à s'auto-protéger (5.2.2), elles sont en réalité extrêmement exposées malgré les normes et les protections légales édictées par le droit international humanitaire et les droits de l'homme.

Il est important de rappeler dans le cadre de cette étude consacrée à l'analyse de la migration forcée et des situations dont émergent des besoins de protection que le déplacement forcé constitue pour les personnes concernées l'option de dernier recours. C'est uniquement à contre-cœur et une fois épuisées toutes les autres stratégies leur permettant de rester sur place et de se protéger contre des actes de violence ou des violations graves de leurs droits que ces personnes se résolvent à quitter leur domicile, à évacuer leur logement et à rompre avec leur mode de vie. Si le *« droit de rester »* s'applique à tous les types de déplacement forcé (et particulièrement aux cas d'appropriation du sol), ce concept est délicat à manier dans le contexte des PDI puisqu'il porte précisément sur le motif initial susceptible de faire du risque de migration forcée, dans un premier temps au sein de son propre pays, une réalité.

Comme la protection s'inscrit dans l'approche basée sur les droits, les acteurs humanitaires recourent de plus en plus au concept du « droit de rester », d'une part comme moyen de protection ultime pour les communautés vulnérables qui risquent d'être déplacées de force et, d'autre part, pour éviter la charge qui pèsera sur les communautés d'accueil si le déplacement a lieu. Toutefois, ce concept doit être examiné avec circonspection lorsque le conflit et la violence placent les familles et les communautés face à un risque élevé de « vulnérabilité liée au déplacement » (4.3). En effet, le droit de ne pas être déplacé ne saurait supplanter la protection ou d'autres droits fondamentaux auxquels tout individu peut prétendre, notamment la liberté de mouvement, le droit d'être relogé et celui de quitter son pays pour solliciter une protection auprès d'autres juridictions. Il ne peut pas davantage être invoqué pour refuser à ces personnes les

droits en question. Les PDI sont de plus en plus souvent piégés avec peu ou pas de protection dans des situations de crise chronique, par exemple en Syrie, en Irak ou en République centrafricaine, cas dans lesquels, le droit de rester ne peut pas être privilégié par rapport à d'autres mesures de protection.

Plusieurs observations s'imposent désormais concernant le deuxième sujet principal de la présente section sur les déplacements internes, à savoir les défis qui surgissent concernant les capacités et processus de protection.

Premièrement, il convient de noter que la violence au sein d'un Etat et par conséquent les besoins de protection liés au déplacement forcé, notamment dans les frontières de son propre pays, sont dans un premier temps généralement locaux et de petite envergure. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, la violence a tendance à surgir de manière spontanée dans la plupart des conflits contemporains, les éléments déclencheurs étant souvent multiples et imprévisibles. En outre, cette violence n'est pas toujours rendue publique, il se peut que les organisations de la société civile en soient menacées et que les acteurs extérieurs soient à peine au courant de la problématique. Or, nous avons vu que prôner des mesures de prévention ou le droit de rester est rarement souhaitable ou possible. La situation s'envenime ensuite progressivement, mais il est difficile de s'attaquer à ses conséquences avant que n'éclate un conflit armé et que ne soient commis des actes de violence concrets. A cela s'ajoute que, comme le montrent les exemples du Soudan ou de la Syrie, les gouvernements, à qui il incombe théoriquement de protéger leurs citoyens en premier lieu, sont souvent eux-mêmes complices voire auteurs des violences ou partie prenante du conflit qui forcent les personnes à se déplacer. La souveraineté étatique étant inviolable, il n'est pas simple d'aider les gouvernements à protéger leur propre population sans risquer d'exposer cette dernière à un plus grand risque.

L'adoption des *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (1998)* a été révélatrice des défis auxquels sont confrontés les PDI. Comme nous l'avons évoqué au chapitre 3, le problème est que ce texte n'est *pas contraignant* ; dès lors, même si de nombreux pays en reconnaissent l'existence et les intègrent dans leur législation nationale, il manque à ces pays à la fois les compétences et les ressources nécessaires pour les faire appliquer et bien souvent la volonté de le faire. Pour la population locale, faire valoir ces droits, pourtant inscrits dans la législation nationale et les orientations normatives (IDMC 2014a), relève donc de la gageure.

A cet égard, le cas des *violences post-électorales au Kenya en 2007* est instructif, car il démontre les défis de protection auxquels sont confrontées les PDI dans un pays en conflit ainsi que les défis politiques à une plus grande échelle. Quelque 600 000 personnes, principalement des habitants de zones urbaines, se sont alors déplacées au sein de leur propre pays, trouvant refuge où elles pouvaient. L'accès à toute forme de protection et aux nécessités de base était cependant sporadique et assuré uniquement par des organisations humanitaires, locales et internationales ; les autorités gouvernementales étaient quant à elles dépassées par la situation. A cette période, le gouvernement kenyan n'avait au niveau national ni intégré les Principes directeurs de 1998 dans un cadre légal, ni adopté des orientations normatives relatives aux PDI. Parmi ces 600 000 personnes, nombreuses sont celles qui n'ont pu regagner leur domicile. Le problème des déplacements forcés de population et du contrôle territorial ne date pas uniquement de la période post-électorale de 2007 ; il s'agit là d'un problème politique très sensible, qui remonte jusqu'à la période coloniale et postcoloniale du pays. Depuis 2007, le gouvernement kenyan a donc étudié l'opportunité d'intégrer les Principes directeurs de 1998 dans la nouvelle constitution et les options concrètes possibles. Si la question n'a été résolue que récemment, l'intégration des principes s'accompagne finalement d'un élément innovant, puisque les lignes directrices de la politique *ad hoc* ont été élaborées avec le concours d'acteurs de la société civile travaillant dans le domaine des déplacements internes et des droits de l'homme, de représentants des PDI, d'organisations internationales et d'autres organisations.

C'est précisément pour surmonter certains des défis évoqués plus haut que l'Union africaine a adopté en 2009 la *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux person-*

nes déplacées en Afrique (« Convention de Kampala »). Cette convention est entrée en vigueur en 2012 ; à ce jour, sur les 54 membres de l'Union africaine, 39 l'ont signée et 22 ratifiée. Il s'agit d'une évolution normative remarquable car, doté d'un *caractère contraignant*, ce traité donne aux Principes directeurs de 1998 une force juridique dont ils manquaient jusqu'à présent. Toutefois, les instruments régionaux, même contraignants comme la Convention de Kampala, ne peuvent efficacement protéger les PDI que si les gouvernements s'engagent à les mettre en œuvre et possèdent les moyens de le faire. Il est peut-être trop tôt pour émettre un jugement, mais si l'on en croit l'expérience dans des pays certes fragiles tels que la République centrafricaine, la RDC ou la Lybie, le pronostic n'est pas bon.

« Des modèles de mobilité complexes pour se protéger. »

Lorsque les PDI ne sont pas protégées, elles se protègent elles-mêmes en prolongeant leur migration forcée au-delà des frontières de leur pays. La suite de notre analyse se concentre sur les défis que pose la protection dans un tel contexte, tout en reconnaissant les similitudes qui existent entre les risques auxquels sont confrontées les PDI et les migrants forcés qui cherchent refuge à l'étranger.

4.2.2 Micro-déplacements et mobilité circulaire

Les populations à risque se caractérisent désormais par de nouveaux modèles et processus de mobilité – avant, pendant et après le déplacement forcé –, lesquels soulèvent une deuxième série importante de lacunes de protection.

Les populations menacées de déplacement développent des modèles de mobilité complexes pour se protéger et minimiser les risques et leur vulnérabilité. Le déplacement forcé ne se traduit donc plus par un chemin simple et linéaire, allant du théâtre des violences vers un lieu où ils espèrent être accueillis et protégés, à une distance suffisamment éloignée du premier ; une fois déplacées, ces populations sont par ailleurs de moins en moins enclines à rester sur place à attendre que des « solutions » pour leur exil soient organisées. Pour un nombre croissant – bien que probablement toujours minoritaire – de migrants forcés, les modes de vie et les moyens de subsistance sont au contraire marqués par des micro-déplacements et une mobilité circulaire.

Des éléments recueillis auprès de réfugiés somaliens au Kenya, de PDI et de réfugiés soudanais du Darfour, de réfugiés afghans au Pakistan et au cours des phases initiales des guerres civiles, en Irak et en Syrie, indiquent que les populations risquant d'être déplacées développent une multitude de stratégies spatiales de minimisation des risques à court terme afin d'éviter le déplacement éloigné et de longue durée, plus orthodoxe (cf. p. ex. Chatty 2011 ; Lindley 2011, 2013 ; Long 2011 ; IFRC 2012 : 21-23). Les personnes vulnérables font ainsi par exemple la navette à très petite échelle ou se déplacent pour dormir à l'intérieur de zones urbaines (de l'autre côté de la rue, vers un quartier voisin), dans des zones périurbaines ou dans l'arrière-pays rural, comme cela a été le cas avec l'installation massive et spontanée de PDI dans le corridor d'Afgooye, à l'extérieur de Mogadiscio.

Ces stratégies de mobilité peuvent certes réduire les vulnérabilités immédiates, mais les populations qui les pratiquent n'en sont pas moins exposées à des lacunes de protection considérables. Par exemple, lorsque les auteurs de violences sont des insurgés ou des acteurs non étatiques armés (comme en Colombie, dans le nord de l'Ouganda avec l'Armée de résistance du Seigneur ou en RDC), ils ne respectent pas ou que très rarement leur obligation de protéger les civils.

Selon le degré de sécurité de la situation et les moyens de subsistance des personnes mobiles, elles peuvent retourner périodiquement dans leur lieu d'origine pour collecter des loyers, accéder à leur petite exploitation ou rendre visite à leur famille. Ces déplacements temporaires à petite échelle vers la sécurité, qui peuvent être poursuivis pendant de longues périodes, contribuent potentiellement à prévenir voire à éviter un déplacement plus définitif, tout en permettant de maintenir l'option d'un retour à caractère permanent, lorsque le degré de violence redescend.

A l'inverse, ces stratégies peuvent présager la mise en place d'un déplacement plus définitif lorsque la violence s'installe et que le conflit fait

rage. Une fois couverts les besoins de protection urgents et essentiels des réfugiés ou des PDI, et lorsque le déplacement se prolonge dans la durée, certaines de ces populations déplacées de façon plus permanente adoptent également une forme de mobilité circulaire alors même que le conflit se poursuit parfois encore. Lorsqu'il existe une protection de base, on observe ainsi que certains réfugiés (vivant ou non dans des camps) traversent régulièrement la frontière dans les deux sens (Lindley 2013).

Il ne faut pas non plus oublier que de nombreuses personnes qui pourraient être déplacées de force ou qui souhaiteraient fuir sont parfois immobilisées contre leur gré : il se peut en effet que les insurgés les empêchent de partir, que le conflit rende tout déplacement trop dangereux ou encore que ces personnes ne disposent pas des ressources minimales nécessaires pour partir.

Il est rarement possible de fournir une protection adéquate aux populations prises au piège. Les gouvernements nationaux sont d'ailleurs rarement en mesure d'assurer aux populations vulnérables, qu'elles soient prises au piège ou mobiles, une protection efficace au titre, par exemple, des *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*. Des acteurs humanitaires ont expérimenté des programmes d'aide gérés à distance (comme une sorte de « protection par procuration ») visant à contribuer à la subsistance de personnes mobiles ou immobiles situées dans des zones difficilement voire pas du tout accessibles (cf. p. ex. ALNAP 2009 ; UNHCR 2009a ; UNHCR 2014b), mais ce mode d'assistance ne protège nullement les personnes concernées contre la violence, les atteintes aux droits de l'homme, les harcèlements, les extorsions de fonds ou contre d'autres conséquences résultant de l'absence de statut juridique. Parallèlement, les gouvernements des pays d'accueil rechignent à protéger les réfugiés « mobiles », car ils perçoivent les déplacements de ces derniers comme le vecteur potentiel d'une menace pour la sécurité et redoutent l'apparition d'un marché noir qui saperait l'économie locale. En fin de compte, les individus et les familles recourent donc à des formes d'autoprotection.

4.2.3 Des camps vers les villes

Dans le contexte actuel d'urbanisation mondiale, les migrants forcés (réfugiés, PDI et rapatriés) se rendent désormais de préférence dans les *villes*, les *zones périurbaines* et les *petites villes* plutôt que dans les zones rurales ou les camps de réfugiés (IFRC 2012 : 112-142 ; UNHCR 2012 : 154-168) ; cette caractéristique est notamment frappante chez les réfugiés retournant en Afghanistan ou dans le Soudan du Sud. L'importance des nouveaux défis de protection liés à ce changement de constellation migratoire a été reconnue par le HCR lors de la révision générale, en 2009, de sa politique de 1997 sur les réfugiés et les solutions en milieu urbain (UNHCR 2009). La principale tâche des acteurs humanitaires, des gouvernements et des organisations de défense des droits est de sécuriser un « espace de protection »[24] adéquat pour les personnes déplacées de force se trouvant en milieu urbain.

Toutefois, les défis de protection se présentent avant même que les migrants atteignent leur destination en zone urbaine. Les pays qui accueillent des réfugiés sont de plus en plus préoccupés par la nature sectaire de nombreux conflits actuels, par exemple en Syrie et en Irak. L'on craint que les réfugiés puissent être des *vecteurs de menace pour la sécurité* ou que les conflits qui ont fait fuir les réfugiés s'étendent à d'autres pays de la région. Or, en milieu urbain, les personnes déplacées sont plus difficiles à surveiller que dans des camps et cela suscite des inquiétudes sur le plan sécuritaire. Par conséquent, lorsque des pays tels que le Liban (où il n'y a pas de camp de réfugiés) ou la Jordanie ferment temporairement leurs frontières afin de contenir ce qu'ils considèrent comme une menace, cela affecte d'autant la protection des réfugiés urbains. Par exemple, ces deux pays ont régulièrement refusé l'entrée sur leur territoire à des réfugiés irakiens arrivant de Syrie ainsi qu'à d'autres groupes de personnes ne possédant pas de papiers d'identité officiels ; le

> **« En milieu urbain, les personnes déplacées sont plus difficiles à surveiller. »**

24 Pour une définition de l'espace de protection, voir note 3.

Besoins de protection actuels et émergents

Liban, la Jordanie et l'Irak s'opposent aussi régulièrement à l'entrée de réfugiés palestiniens en provenance de Syrie (DMFA-TANA 2014 : 28-29), ce qui rappelle la situation des Somaliens souhaitant entrer au Kenya. Dans de nombreuses crises contemporaines, parvenir à franchir la frontière peut donc devenir une source de préoccupation pour les réfugiés qui finiront probablement leur parcours dans une zone urbaine. Or, étant donné qu'on peine désormais à réunir les réfugiés dans des camps – où ils peuvent être étroitement surveillés –, et qu'en l'absence de cette surveillance, ils peuvent multiplier les aller-retour entre leur pays d'origine et les pays d'accueil sans pour autant être titulaires d'un permis valable, nombre d'Etats ne sont pas enclins à accorder l'asile ou à remplir comme il se doit leurs obligations en matière de protection.

Les raisons qui poussent les personnes déplacées contre leur gré à préférer désormais les destinations urbaines sont multiples, et ce alors même que les conditions de vie y sont souvent plus sommaires, l'environnement déplorable (Pantuliano et al., 2010) et que, paradoxalement, la protection qu'elles pourraient recevoir dans un camp serait meilleure. D'abord, de nombreuses personnes déplacées ont fui des zones urbaines et cherchent donc refuge dans un environnement qui leur est familier. Par exemple, avant leur fuite post-2005, les réfugiés irakiens venaient principalement de régions urbaines et se sont installés dans des centres tels que Beyrouth, Amman ou Damas (Chatelard 2011). Ensuite, les opportunités économiques sont généralement plus importantes dans les villes (Campbell 2006 ; DRC, UNHCR et FEG 2012 ; UNHCR 2011), surtout pour les personnes possédant des compétences professionnelles pour des métiers traditionnellement exercés dans des villes. Par ailleurs, les réfugiés ont plus facilement accès à davantage de services et d'aides potentielles ainsi qu'aux réseaux politiques et sociaux de leur pays d'origine. Dans les zones urbaines, il est en outre plus facile pour les réfugiés de conserver l'anonymat et de ne pas se faire repérer, ce qui leur permet de limiter les menaces potentielles de groupes ethniques rivaux en exil, de réduire le risque de *refoulement* ou encore de travailler dans des pays qui empêchent théoriquement les réfugiés d'exercer une activité professionnelle. Dans certaines situations (p. ex. des réfugiés afghans au Pakistan, ou somaliens au Kenya), l'on a notamment constaté des déplacements circulaires entre des camps et des zones urbaines, les réfugiés cherchant à aller profiter des avantages offerts par la ville.

Ces derniers s'accompagnent cependant souvent d'une vulnérabilité accrue et de risques élevés pour la protection des personnes déplacées. En effet, les *lacunes de protection* sont *variées*.

Bon nombre de ces populations ont un *statut juridique précaire* : or, l'absence de statut juridique ou le fait d'être en situation irrégulière peut empêcher les personnes en question de bénéficier de mécanismes ou d'organismes officiels de protection tels que la police, les tribunaux, l'aide juridique ou les droits relatifs au logement et à la propriété. Demeurer sans papiers ou persister à ne pas demander à être inscrit en tant que demandeur de protection et d'assistance augmente le risque de harcèlement, d'extorsion de fonds, d'expulsion, d'arrestation arbitraire et de détention. Les expulsions de logement ainsi que les campagnes périodiques de répression contre le travail informel (p. ex. à l'encontre de réfugiés somaliens à Nairobi ou de réfugiés syriens en Jordanie) engendrent des risques considérables pour les personnes forcées à se déplacer, puisqu'elles multiplient les facteurs de vulnérabilité.

Le risque ultime auquel elles sont exposées est le refoulement, et il tend à être plus élevé pour les personnes forcées à se déplacer qui se sont installées de façon autonome dans des zones urbaines que pour celles qui vivent dans des camps. En effet, il est plutôt difficile de refouler « en masse » les occupants d'un camp de réfugiés d'autant que, le cas échéant, la situation est généralement réglée grâce à l'intervention de tierces parties telles que le HCR ou des organisations de défense des droits. A l'inverse, les populations qui se sont installées dans des zones urbaines sont pour la plupart dispersées ; la menace de refoulement a donc plus de chances d'être mise à exécution contre des individus ne pouvant guère faire appel à une aide extérieure.

L'itinérance entre de multiples lieux à l'intérieur du pays d'asile et l'installation en milieu urbain accroissent également le risque que les populations déplacées ne tombent dans *une protection par intermittence*. Prenant à nouveau pour

exemple la crise actuelle en Syrie, les réfugiés peuvent entrer en Jordanie avec un passeport sans avoir besoin d'un visa ou d'un permis de séjour et, à certaines conditions, résider dans des communautés urbaines. Il est cependant préoccupant que, dans certains cas, leurs papiers d'identité soient confisqués. Posséder une carte du HCR est la clé pour accéder à l'assistance humanitaire et aux services locaux, mais de nombreux réfugiés perdent ce statut s'ils se déplacent ou ne renouvellent pas leur carte tous les six mois. Au Liban, il faut obtenir un permis de séjour, lequel est valable pour six mois, renouvelable une fois. La plupart des réfugiés n'ont pas les moyens de prolonger leur permis au-delà de cette période et perdent dès lors leur statut juridique ainsi que l'accès à une protection efficace. En Irak, les réfugiés syriens sont victimes d'un vide juridique au niveau du cadre de protection, sans compter que tous les gouvernorats n'ont pas adopté une pratique uniforme. Soulignons encore que les réfugiés palestiniens arrivant de Syrie sont particulièrement vulnérables, puisqu'ils doivent faire façon de conditions de séjour très restrictives et des ressources tout à fait insuffisantes de l'UNRWA (DMFA-TANA 2014 : 29-30).

A noter également un phénomène alarmant : en milieu urbain, les réfugiés et les PDI sont visés par une flambée de violences résultant de la rivalité avec les populations d'accueil pour les ressources limitées que sont le logement, la nourriture et le travail. La violence urbaine est d'ailleurs en elle-même à l'origine de nombreux déplacements internes (p. ex. les violences post-électorales au Kenya en 2007, les cartels de la drogue dans les villes brésiliennes, les violences sectaires en Syrie et en Irak) et révélatrice de l'incapacité des gouvernements à protéger efficacement leurs citoyens.

Des facteurs démographiques et socio-économiques associés à l'absence de statut juridique fragilisent davantage encore les réfugiés urbains et d'autres personnes forcées à se déplacer face à divers abus et augmentent d'autant leurs besoins en termes de protection. Des signes suggèrent que les migrants urbains seraient davantage victimes d'actes de violence, notamment sexuelles et liées au genre ou à l'encontre des enfants, ces risques augmentant lorsqu'ils vivent dans un environnement surpeuplé. Les zones urbaines forment en outre un environnement plus propice au développement de mécanismes d'adaptation négatifs tels que le travail des enfants, les mariages précoces ou la prostitution, en particulier là où les mesures de protection efficace et de réduction de la vulnérabilité font défaut.

Pour de nombreux réfugiés et PDI installés en zone urbaine, le fait de ne pas se déclarer ne correspond pas à une stratégie délibérée mais résulte plutôt des difficultés logistiques et/ou pratiques qu'ils rencontrent. Des éléments recueillis dans le cadre de la crise syrienne indiquent que de nombreux individus fuyant la Syrie *n'ont pas connaissance de leurs droits* au moment où ils entrent en Jordanie ou au Liban, et que ceux qui sont en situation irrégulière ne sont pas comptabilisés et de plus en plus vulnérables et marginalisés (DMFA-TANA 2014 : 29). Aux yeux des autorités chargées des démarches d'inscription, ces personnes sont considérées comme très mobiles, d'autant qu'elles sont souvent tiraillées entre leur souhait de s'enregistrer pour avoir accès à la protection et à l'assistance, et leur volonté de ne pas être officiellement recensées. Il se peut également qu'il soit difficile de distinguer les populations visées par la protection, c.-à-d. les réfugiés et les PDI, de la masse des pauvres des villes, dont les conditions de vie sont les mêmes. Les organisations internationales et les gouvernements ont l'habitude des procédures d'enregistrement de masse aux frontières et dans les camps ; en revanche, ils ne disposent pas des stratégies et des outils appropriés pour gérer les *enregistrements individuels et spontanés* et faire face aux populations mobiles et dispersées. Ces conditions compliquent pour les responsables concernés l'enregistrement et le recensement des migrants et pour les individus et les familles le maintien d'un contact avec les autorités de protection.

Dans ce contexte, l'on a constaté combien la mise en œuvre de la politique arrêtée en 2009 par le HCR en matière de protection des réfugiés en milieu urbain était lente et problématique et que le Haut-Commissariat n'était pas exempt de soupçons de conflits d'intérêts (cf. p. ex. Edwards 2010), points qui seront abordés plus en détail au chapitre 5.2.5.

4.2.4 Migrants piégés dans une situation de crise

On retrouve dans les flux migratoires contemporains des personnes prenant la route pour des raisons aussi multiples que complexes : il ne s'agit donc pas uniquement de migrants forcés. Toutefois, bien que ces flux ne soient pas nécessairement dus à des crises humanitaires, les ressortissants de pays tiers – en situation régulière ou non – qui se trouvent pris dans une crise humanitaire font face à un manque de protection de plus en plus criant. Ces ressortissants, par exemple des travailleurs migrants ou des employés domestiques, risquent ainsi de devenir des migrants forcés lorsqu'une crise se déclare dans le pays où ils résident. Il en résulte un flux mixte de personnes vulnérables ayant besoin d'assistance et de protection mais n'entrant pas dans le cadre des instruments existants. En effet, elles ne sont ni des réfugiés « prima facie », pouvant accéder à la protection internationale au titre de la Convention de 1951 relative au statut de réfugié, ni des ressortissants du pays où elles résident et pouvant à ce titre, lorsque des mesures sont mises en place, profiter de la protection résultant des *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*.

« Des personnes prennent la route pour des raisons aussi multiples que complexes. »

Les besoins et les vulnérabilités propres à ces personnes sont ainsi souvent négligés dans les programmes destinés à répondre aux crises, alors même que ce groupe représente une part croissante de la population dans plus en plus de pays. L'OIM qualifie ces personnes de « migrants piégés dans une situation de crise » et a souligné dans son Cadre opérationnel en cas de crise migratoire (IOM 2012) à quel point cette nouvelle forme de migration forcée a influencé les dynamiques migratoires et la gouvernance de la migration forcée.

Parmi les exemples récents de « migrants piégés », on peut citer le cas des quelque 800 000 travailleurs migrants subsahariens ou asiatiques piégés en Libye durant la guerre civile de 2010 et les bombardements de l'OTAN, travailleurs qui ont cherché refuge en Egypte et en Tunisie (IFRC 2012 : 36-37). L'OIM a recensé parmi les *migrants franchissant les frontières du pays des ressortissants de plus de 120 pays* ; une fois déplacées, ces personnes ne disposaient cependant pas d'un statut juridique international clair, ne relevaient d'aucune organisation précise qui aurait été institutionnellement responsable de leur cas dans le régime international humanitaire et juridique actuel, si bien qu'elles restaient sur place dans les camps de réfugiés temporaires le long de la frontière. L'OIM et le HCR ont alors mis au point une réponse pragmatique joignant évacuation et protection : l'évacuation à grande échelle vers les pays d'origine respectifs des différentes personnes comme mécanisme réactif de protection.

Plus récemment encore, on peut noter le déplacement de près d'un million de personnes qui ont fui l'insécurité et l'instabilité politique et sociale en République centrafricaine suite au coup d'Etat de mars 2013 (UNHCR 2014a ; IOM 2014). Les données ci-après donnent la mesure de la complexité des besoins de protection suscités par les flux migratoires mixtes. Aux quelque 65 000 réfugiés centrafricains qui ont fui leur pays vers la République du Congo (RDC), le Tchad ou le Cameroun, et aux plus de 500 000 PDI, il faut ajouter environ 13 000 réfugiés – originaires du Soudan, de RDC ou d'autres pays – accueillis par la République centrafricaine (RCA), 50 000 réfugiés tchadiens en RCA qui retournent dans leur pays à cause des violences en RCA, un nombre inconnu d'autres ressortissants de pays tiers ayant besoin de protection, de même qu'un nombre inconnu de Tchadiens et de Camerounais résidents de longue durée en RCA. Dans ce dernier groupe, nombreux sont ceux qui ne possèdent pas de carte d'identité ou d'autre pièce prouvant une nationalité quelconque ; aussi, ils risquent d'être considérés comme apatrides. Beaucoup sont des immigrés de la première ou de la deuxième génération et non de simples migrants, mais en tant que binationaux *de facto*, ils ne sont, du point de vue de la protection, pas considérés comme des réfugiés ; le processus d'évacuation vers leur pays d'origine n'est pas un retour mais un déplacement forcé. L'OIM a organisé l'évacuation de populations très vulnérables, tchadiennes comme centrafricaines, mais s'expose ainsi au risque d'être accusée de soutenir par ces mesures de protection la séparation religieuse et ethnique qui caractérise la guerre civile.

Malgré la progression de cette dynamique migratoire complexe et l'expérience acquise lors de crises telles que les printemps arabes ou les guerres civiles au Mali et en République centrafricaine, l'approche systématique à adopter pour faire face aux besoins de protection des ressortissants de pays tiers qui deviennent des « migrants piégés dans une situation de crise » doit encore être définie (Chetail et Braeunlich 2013). A l'instar des autres types de migrants forcés, des facteurs multiples et complexes sont à la base des lacunes de protection : manque de connaissance des ressortissants de pays tiers concernant les régimes nationaux de protection ou d'assistance ou impossibilité pour eux d'y accéder, exposition à la violence et à l'exploitation résultant de l'absence de protection des droits, manque de ressources permettant de fuir les zones de crise, absence de passeports ou d'autres documents d'identité (parfois confisqués par les employeurs), impossibilité d'accéder à des ambassades qui faciliteraient le voyage, fermetures de frontières qui empêchent les ressortissants de pays tiers de fuir la violence, absence d'un statut ou d'une désignation claire, ce qui limite l'accès à l'aide humanitaire une fois les personnes déplacées, ainsi qu'impacts à plus long terme en cas de « retour forcé » vers le pays d'origine.

4.2.5 Le continuum de migration forcée

La quatrième évolution spatiale en matière de migration forcée est l'apparition d'un continuum. Contrairement à la mobilité interne ou interrégionale examinée plus haut, le concept de continuum de migration forcée se traduit par un continuum de trajectoires unidirectionnelles entre des points reliés de façon réfléchie et qui peut s'étendre sur une longue période. Ce phénomène, parfois qualifié de mobilité secondaire, correspond au processus par lequel des migrants partent de leur pays d'origine, d'un pays d'accueil ou d'un camp de réfugiés, transitent à travers des pays voisins de leur lieu de départ pour se rendre enfin dans des pays post-industriels européens, aux Etats-Unis ou en Australie. Le pays de premier asile n'est plus désormais une destination mais uniquement un lieu de transit. Il se peut que la raison qui pousse de nombreux réfugiés et autres migrants forcés à quitter leur pays de premier asile et à tenter de rejoindre les pays du Nord ne soit pas principalement liée à une insatisfaction quant au niveau de protection mais plutôt au fait qu'un retour dans leur pays d'origine leur semble improbable et que la perspective d'une installation durable en restant en exil dans la région leur semble encore plus limitée.

Le continuum de migration forcée a de nombreuses caractéristiques : il s'agit de migrants pour la plupart jeunes et de sexe masculin, généralement sans document valable, poussés par des motivations variées qui, indépendamment de leur motif de déplacement, tendent à emprunter les mêmes trajets, avec les mêmes modes de transport, vers des destinations similaires, en recourant de plus en plus souvent à des mouvements organisés et à des passeurs clandestins. Etant donné qu'ils n'entrent pas réellement dans le champ d'application de normes spécifiques de protection ou dans des cadres juridiques protecteurs, les migrants sont vulnérables et s'exposent à des risques à chaque étape de leur voyage. Les lacunes de protection au cours du trajet sont considérables, sans compter que plus les migrants se rapprochent de leur destination, plus l'espace de protection diminue. Comparés à ceux qui ont atteint leur destination, les migrants en transit risquent bien davantage d'être victimes de violations des droits de l'homme ou de manquer de protection appropriée.

Aussi bien conceptuellement que dans la pratique, l'apparition du continuum de migration forcée est probablement le changement le plus important et le plus dramatique observé ces dernières années dans le domaine de la migration forcée. Cette forme de migration est typique de la migration du 21e siècle car elle associe de nombreuses caractéristiques de la mobilité moderne des populations et de la migration forcée : motivations variées et donc flux mixtes de migrants, mouvements de personnes en situation irrégulière, dimension mondiale, normes et cadres de protection extérieure, difficulté du contrôle aux frontières et de la gestion des entrées. Ce continuum met en évidence, d'une part, l'échec des politiques de maîtrise des réfugiés et, de l'autre, la relative facilité de se déplacer dans le monde, notamment avec le soutien de réseaux sociaux transnationaux, d'où la préoccupation des gouvernements des pays du Nord.

Besoins de protection actuels et émergents

Quatre caractéristiques centrales et interconnectées permettent de définir la crise de protection qui résulte du continuum de migration forcée.

Premièrement, la plupart des migrants franchissent les frontières par des moyens illégaux parce qu'ils n'ont pas accès aux voies légales d'immigration et que les frontières sont vastes et perméables. Compte tenu des facteurs qui poussent les personnes à migrer, le caractère irrégulier de la démarche n'est pas de nature à les retenir. Au vu du nombre de migrants qui arrivent désormais aux frontières de l'Europe et des Etats-Unis, les conséquences en termes de protection sont majeures.

« Le flux des migrants ne semble pas diminuer. »

Comme le montre un nouveau rapport du HCDH, l'accès au territoire – l'arrivée à la frontière des pays de transit et à celle des pays de « destination » des migrants – soulève des préoccupations profondes quant à l'inadéquation des mesures de gouvernance transfrontalière visant à protéger les droits de l'homme à la frontière et au non-respect des obligations en matière de droits de l'homme au point d'entrée (OHCHR 2014).

Toute entrée en situation irrégulière ou « illégale » empêche les personnes d'accéder à la protection de base qui peut être accordée aux migrants en situation régulière. Plus problématique encore : alors que ces personnes très vulnérables pourraient théoriquement prétendre au statut de réfugié ou de requérant d'asile pour bénéficier de mesures de protection, même temporaires, le fait qu'elles soient entrées sur le territoire dans la clandestinité complique énormément ces démarches. De nombreux pays tentent d'ailleurs désormais de refuser aux migrants sans papiers tout accès à ces procédures ou de les renvoyer systématiquement de force dans leur pays, où les migrants se retrouvent dans les conditions de vulnérabilité qu'ils avaient fui. Réduire les voies d'accès et d'éligibilité force donc les demandeurs potentiels à entrer dans l'« illégalité » pour faire valoir leurs droits. La logique perverse de ce processus donne ensuite naissance à une terminologie péjorative pour décrire ces migrants, qui sont qualifiés de « clandestins » ou de requérants d'asile « illégaux », or cette logique et cette terminologie alimentent dans de nombreux pays européens une rhétorique politique anti-immigration et anti-accueil de requérants d'asile (Zetter 2007).

Associé au manque de protection, le *statut irrégulier* de ces migrants accroit significativement leur vulnérabilité. En outre, la plupart des pays qu'ils traversent ont de toute façon des capacités de protection limitées (pour autant qu'ils soient disposés à en offrir), et plusieurs de ces pays sont souvent eux-mêmes marqués par la violence, les conflits et l'instabilité, ce qui souligne davantage encore la vulnérabilité qui est celle des migrants en transit.

Des éléments recueillis au Mexique (cités dans Chetail et Braeunlich 2013:32) ainsi que dans des pays tels que le Yémen, le Maroc ou la Tunisie suggèrent que les migrants en transit, surtout s'ils sont en situation irrégulière, sont susceptibles de rester piégés dans des pays au cours de leur périple, faute de moyens ou de papiers. Ils sont donc d'autant plus vulnérables et d'autant plus exposés aux divers risques décrits plus haut.

Deuxièmement, la *crise de la protection* résulte de la manière dont se déroule la migration irrégulière et des lacunes de protection qu'elle implique. Jusqu'à récemment, l'on pensait que la migration irrégulière était relativement spontanée et que ce n'était qu'à la fin du continuum qu'étaient pratiqués les mouvements organisés et les transits payants, lorsque les migrants étaient confrontés à des frontières mieux protégées ou qu'ils devaient emprunter des routes maritimes plutôt que terrestres. Aujourd'hui, de plus en plus d'éléments montrent que le continuum de migration *peut être organisé* depuis le pays de départ jusqu'à celui de destination, bien que de manière pragmatique et peu systématique. Ces processus impliquent des passeurs, des acteurs du crime organisé et, dans les cas extrêmes, des trafiquants d'êtres humains (GITOC 2014). Les passeurs dans les pays de départ sont ainsi en lien avec leurs congénères dans les pays de transit. Selon un rapport récent d'Europol, 80 pourcent des déplacements seraient ainsi « facilités » par la mise à disposition de moyens de transport, de faux documents d'identité et la corruption de garde-frontières (GITOC 2014). Passant par des

camps de réfugiés ou d'autres endroits en Afrique subsaharienne ou au Moyen-Orient ou par différents points relais en Amérique latine et surtout en Amérique centrale, ces connexions assurent un flot constant de migrants en situation irrégulière.

Paradoxalement, bien que ces trajets soient devenus plus périlleux et l'accès aux territoires désirés plus difficile ces dernières années, le flux des migrants ne semble pas diminuer. En revanche, les répercussions en termes de protection et de vulnérabilité se sont, elles, accrues. En effet, les violences et les violations des droits de l'homme sont courantes. Les médias font souvent état de cas de migrants victimes d'extorsion de fonds, de viol, d'agression sexuelle, d'enlèvement ou de vol par les passeurs qui les escortent. La mort tragique de 366 migrants et réfugiés au large de Lampedusa, en octobre 2013, a jeté un coup de projecteur sur ces risques, mais on estime à quelque 20 000 le nombre de personnes ayant perdu la vie au cours des seize dernières années en tentant de franchir la mer Méditerranée pour rejoindre l'Europe (EMHRN 2014 : 3). Par ailleurs, un nombre inconnu de personnes meurt en chemin avant même d'atteindre la mer Méditerranée ou les frontières des Etats-Unis. Enfin, les sommes exigées par les passeurs augmentent : on a recensé des chiffres allant de 10 000 à 40 000 dollars pour des migrants nigérians (GITOC 2014 : 10). Les paiements supplémentaires réclamés en cours de route sont également plus fréquents qu'avant, surtout vers la fin du trajet : les familles dans le pays d'origine sont obligées de payer pour sauver la vie de leur proche ou lui permettre de finir son périple.

Très peu de mesures ont été prises afin d'améliorer les capacités de protection dans les pays à travers lesquels passent ces chaînes de migration ou de réduire les risques et la vulnérabilité auxquels sont exposés ces migrants.

A cet égard, on ne peut qu'être préoccupés en constatant le nombre de migrants forcés en transit et recherchant une protection dans les pays du Nord officiellement enregistrés comme réfugiés dans des pays de leur région mais se voyant refuser le statut *ad hoc* en raison des moyens illégaux par lesquels ils ont voyagé.

La *troisième* caractéristique de la crise de protection, étroitement liée à la deuxième, est la crise aux *frontières de l'Europe*. Celle-ci est soulignée par des éléments de preuve non confirmés mais alarmistes, vu la source, selon lesquels plus de 600 000 personnes attendraient sur les côtes d'Afrique du Nord que des bateaux les fassent entrer illégalement en Europe (UK Daily Mail 2014). S'agissant des Etats-Unis, une recherche récente avance que près de 400 000 migrants sans papiers originaires d'Amérique centrale transiteraient chaque année par le Mexique pour se rendre aux Etats-Unis (Frank-Vitale 2013 : 3).

Le nombre des arrivées sur les côtes sud de l'UE recensées depuis le début de l'année 2014 a décuplé par rapport à la même époque en 2013. En Italie, l'on avait déjà dénombré environ 35 000 migrants à la fin du mois de mai, contre 40 000 pour toute l'année 2013 (EU 2014)[25]. La majorité de ceux qui arrivent actuellement viennent de Syrie : à la base de cette situation d'urgence se trouve la combinaison entre le régime de non-entrée pratiqué par l'Europe et l'incapacité de cette dernière à répondre efficacement à l'appel, lancé par le HCR, à une réinstallation à grande échelle des réfugiés syriens dans des pays tiers. Que ce soit par voie maritime, via l'Italie, ou par voie terrestre, via l'Espagne ou la Grèce, les pressions de l'immigration aux frontières européennes sont très fortes. Pour y faire face, cela fait plus de vingt ans que l'Espagne entretient un réseau de palissades entre ses enclaves de Ceuta et de Melilla et le Maroc, afin de bloquer l'accès au continent. En 2012, la Grèce a quant à elle bâti un mur de douze kilomètres le long de sa frontière avec la Turquie, et la Bulgarie fait actuellement de même, sur 33 kilomètres, tout en interceptant jusqu'à cent personnes par jour et les empêchant d'entrer sur son territoire.

> ***« Le trajet vers l'Europe des migrants forcés est de plus en plus dangereux. »***

Que nous révèlent ces données ? Qu'il existe une crise de protection aux frontières de l'Europe, soit non loin du point d'arrivée du

25 Au mois de juin, ce chiffre avait presque atteint 50 000, et l'on comptait quotidiennement jusqu'à 700 nouvelles arrivées (données recueillies sur le terrain en Italie, avril 2014).

continuum de migration. Or cette crise résulte, du moins en partie, d'une batterie de plus en plus complexe et sophistiquée d'instruments physiques, de processus juridiques, d'initiatives politiques et d'accords internationaux conçus pour empêcher l'accès au territoire – il s'agit d'une « Europe forteresse » (Geddes 2008) ou d'une « européanisation des politiques d'immigration » (Guild 2006 : 630). La structure et l'impact du cadre de la gouvernance européenne en matière de migration sont étudiés dans le prochain chapitre (5.4).

Le trajet vers l'Europe des migrants forcés est de plus en plus dangereux, ou du moins les dangers sont-ils plus médiatisés que par le passé, du fait de l'accroissement du nombre de migrants. Chercher par une politique d'immigration à empêcher les migrants d'entreprendre des voyages dangereux en direction de l'Europe ne fait qu'accroître la vulnérabilité de ces personnes et diminuer leur protection. En effet, de par la fermeture des canaux légaux d'accès à l'UE et la criminalisation des entrées irrégulières sur le territoire, les migrants vulnérables ont plus de difficultés à se rendre en sécurité dans l'UE et à y exercer leurs droits (Bloch, Sigona et Zetter 2014:15-31 ; IFRC 2013 ; IFRC 2012:30-31). Par conséquent, quand bien même ils arrivent à pénétrer sur le sol de l'UE, ils se retrouvent face à des politiques nationales restrictives : traitement rapide des demandes, motifs de recours limités, partage international des données, dispersion et fragmentation des communautés, élargissement des pouvoirs en matière de détention et d'expulsion, refoulement direct ou indirect. Les migrants forcés, les réfugiés et les requérants d'asile ne peuvent donc pas compter – loin s'en faut – sur la garantie d'une protection adéquate.

Compte tenu des circonstances hautement politisées de l'admission des migrants en Europe, ces conditions représentent une approche du contrôle et de la gestion ordonnés de la migration qui subordonne potentiellement la protection des migrants à l'intérêt supérieur de l'Europe de liberté, de justice et de *sécurité* (EC 2001 ; l'auteur souligne). Indépendamment du fait que leur migration soit forcée ou non, les migrants qui arrivent en Europe sont très vulnérables et ont besoin de protection. Malgré les efforts déployés afin de protéger et de sauver la vie de migrants en Méditerranée, notamment par le biais de l'opération « Mare Nostrum », mise en place par le gouvernement italien depuis la catastrophe de Lampedusa en 2013, on est pour le moins en droit de se demander si les migrants et les requérants d'asile possèdent les garanties appropriées pour assurer la protection et le respect de leur dignité et de leur sécurité. Si, d'un certain point de vue, le cadre de contrôle des frontières européennes est remarquablement complet, il est aussi synonyme de fragmentation et de refus systématique de la protection pour les migrants forcés et vulnérables[26]. Le fait qu'en 2012, trois quarts des demandes d'asile déposées dans des pays de l'UE aient été rejetées reflète moins la présence d'un grand nombre de faux requérants d'asile que l'extrême difficulté à obtenir une protection.

Quatrième caractéristique de la crise de protection : la présence de *flux mixtes de migration,* composés entre autres de personnes dans le continuum de migration forcée. Cet élément est d'ailleurs l'un des motifs principaux sous-tendant le régime draconien de non-entrée appliqué en Europe et dans des pays tels que l'Australie. D'un côté, comme nous l'avons vu au chapitre 3, le nombre des migrants à bénéficier de la protection octroyée aux réfugiés est plus faible car les différentes causes de migration forcée correspondent de moins en moins aux critères exigés par ce statut. Le dilemme, dans ce cas, réside dans ce qu'en appliquant un régime strict de non-entrée face aux flux migratoires mixtes, les personnes qui ont un motif valable pour solliciter le statut de réfugié se voient de plus en plus souvent refuser l'accès au territoire espéré.

D'un autre côté, les multiples raisons qui poussent les migrants à se déplacer, et surtout les conditions dans lesquelles ils le font, révèlent toute une série de vulnérabilités et de besoins de protection face auxquels il n'existe guère de dispositifs juridiques ou normatifs ni de programmes efficaces. La réticence à mettre en place des mécanismes permettant de répondre aux différentes formes de migration forcée, vu la nature excluante de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et vu le refus opposé aux migrants lorsqu'ils souhaitent entrer sur un territoire, accentue naturellement la vulnérabilité de ces personnes et aggrave les lacunes de protec-

tion. Voilà pourquoi les organisations humanitaires préconisent une approche et des réponses basées à la fois sur les besoins et sur les droits pour faire face à cette situation, proposition qui est examinée plus bas (4.3 ; 5.2.3).

En conclusion, on peut constater que les mesures existantes ne sont pas conçues dans le but d'améliorer la protection des réfugiés et des migrants forcés. Au contraire, elles visent à satisfaire les demandes de politiques nationales qui cherchent à protéger aussi rigoureusement que possible les pays de destination contre l'arrivée de flux migratoires mixtes. A noter tout de même l'ironie de la situation, car ce sont précisément les Etats qui créent le plus de barrières contre les migrants forcés et les flux migratoires mixtes qui prônent également le développement des capacités de protection et des politiques d'accueil humanitaire dans les pays du Sud, lesquels sont le moins à même de supporter l'impact généré par l'arrivée de centaines de milliers de migrants. Cela ne veut pas dire qu'il n'est pas souhaitable d'y améliorer la qualité de la protection, mais que l'on devrait néanmoins reconnaître toute la charge que représente les migrants pour ces pays.

4.2.6 Changement climatique, pressions environnementales et migration forcée

Le changement climatique et les pressions environnementales forment une composante de plus en plus déterminante des nouvelles constellations de déplacement et de mobilité forcés. Contrairement aux déplacements forcés examinés jusqu'à présent, liés à des situations d'urgence qui apparaissent soudainement, les déplacements imputables au changement climatique et aux pressions environnementales se caractérisent par la lenteur de leur évolution. Les motifs et processus de déplacement étant moins courants, ils révèlent une série de défis et de lacunes de protection face auxquels il n'existe guère de dispositifs juridiques et normatifs.

La menace d'une hausse du niveau de la mer, les sécheresses prolongées, l'accélération de la désertification ou encore la multiplication des événements climatiques extrêmes attestent d'un changement climatique irréversible. Si ces facteurs rendent potentiellement des millions de personnes plus vulnérables, ils constituent rarement la cause unique qui pousse des populations à se déplacer, de même qu'il est difficile d'établir un lien direct de cause à effet entre ces événements et des déplacements. En général, ces facteurs environnementaux se conjuguent à des facteurs économiques, sociaux et politiques et ne sont pas sans lien avec des vulnérabilités existantes (Zetter et Morrissey 2013). Il est donc conceptuellement et pratiquement compliqué de définir une catégorie précise de migrants environnementaux ou climatiques. Le terme populiste de réfugié environnemental est assurément inapproprié ; quant à savoir si cette migration peut être qualifiée de « forcée », le débat reste ouvert (Zetter et Boano 2008 ; Piguet 2008 ; Piguet et al. 2011 ; Zetter 2010).

> ***« Les déplacés climatiques ne devraient pas être privilégiés en termes de protection. »***

Les circonstances décrites ici font en tout état de cause écho à la discussion menée plus haut concernant les flux migratoires mixtes, leurs causes multiples et les défis de protection qu'ils engendrent.

Les personnes qui franchissent des frontières internationales à cause d'une détérioration des conditions environnementales dans leur pays doivent faire face à des « lacunes de protection » juridiques et normatives considérables sur le plan des droits de l'homme et du droit international humanitaire (McAdam 2010, 2011 ; UNHCR 2010 ; Zetter 2010a), car il ne s'agit pas là de réfugiés. D'ailleurs, étendre à ces personnes le champ d'application de la Convention de Genève ne ferait qu'ajouter de la confusion et diminuer l'impact des prétentions des personnes fuyant la persécution, ce qui à son tour accentuerait les réticences à l'encontre des migrants (cf. chapitre 3). Les travaux menés dans le cadre de l'Initiative Nansen cherchent précisément à trouver des moyens de combler cette lacune de protection et seront étudiés dans le prochain chapitre (5.6).

26 Bien sûr, l'Europe n'est qu'un exemple parmi d'autres. Des situations similaires de contrôle global des entrées et de renvoi existent également aux Etats-Unis (la barrière de sécurité entre les Etats-Unis et le Mexique en étant une image emblématique) ou encore en Australie, où est appliquée la politique aussi controversée qu'efficace de détention obligatoire des requérants d'asile dont le traitement est externalisé vers l'Etat de Nauru.

L'écrasante majorité des personnes susceptibles de se déplacer en raison du climat resteront dans leur pays et, dans les Etats qui seront probablement les plus touchés, la prise de conscience quant à l'impact de ces déplacements de population grandit déjà. Le sujet revêt même une importance politique majeure dans des pays tels que le Bangladesh (gouvernement du Bangladesh 2009) ou le Vietnam, comme en témoigne le cadre de planification « vivre avec des inondations » (« living with floods ») (gouvernement du Vietnam 2009). Pourtant, lorsqu'il s'agit de protéger les droits des populations déplacées et réinstallées à cause de ce phénomène, une nouvelle lacune de protection se fait jour. Même si les *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* prévoient, du moins en théorie, un cadre de protection, ceux-ci comportent des failles significatives (Kälin et al. 2012 ; MacAdam, 2010, 2011), failles qui sont d'autant plus importantes que rares sont les pays qui appliquent pleinement lesdits Principes directeurs. Cela signifie d'ailleurs que la plupart des pays ne protègent pas adéquatement les personnes déplacées sur leur propre territoire (Zetter 2011 ; Zetter et Morrissey 2014, 2104a).

Etant donné que les Principes directeurs de 1998 fournissent un dispositif général de protection, il convient de se demander s'il est utile d'identifier dans le lot des personnes dont les droits sont menacés et qui, partant, appellent une protection. Sur ce point, plusieurs auteurs s'accordent pour dire que les personnes déplacées en raison du changement climatique ou d'autres formes de pression environnementale ne devraient pas être privilégiées en termes de protection par rapport aux autres « migrants forcés » n'entrant dans aucune catégorie bien établie (UNHCR 2011a ; Kälin et Schrepfer 2012 ; McAdam 2011).

Assurer la protection des personnes susceptibles de se déplacer à cause du changement climatique suppose en outre de répondre à un défi supplémentaire, à savoir déterminer qui porte les responsabilités et quelles sont, précisément, leurs obligations. Comme nous l'avons vu dans le cas des réfugiés et des PDI, ainsi que pour d'autres catégories de migrants internationaux tels que les migrants du travail, les porteurs d'obligation sont clairement définis[27]. Dans le cas des personnes dont le déplacement peut être partiellement ou totalement attribué au changement climatique ou à des pressions environnementales, la question se pose en revanche de savoir à qui incombe l'obligation de protection. Cette protection devrait-elle constituer un impératif moral et un outil de justice réparatrice, consistant par exemple à obliger les pays développés, principaux émetteurs de CO_2 et par conséquent principaux responsables du changement climatique, à prendre en charge la réinstallation de populations vulnérables (Zetter 2009) ? Cette vision remettrait en cause les « obligations » de protection telles que définies dans les Principes directeurs de 1998 pour les pays concernés par le déplacement interne. A l'inverse, la protection est-elle à considérer comme une réponse humanitaire à apporter face aux catastrophes qui menacent des vies humaines ? Auquel cas les porteurs d'obligation sont les gouvernements nationaux, soutenus par des acteurs humanitaires qui assument souvent la direction des opérations en matière de protection et d'assistance.

4.3 Protection et vulnérabilité liée au déplacement

Dans le chapitre 3, la question de la protection était étudiée avant tout du point de vue du droit et des normes internationales. Il y était notamment démontré comment, basée sur les fondements conceptuels ancrés dans la Convention de Genève, la protection pour les migrants forcés est désormais un principe énoncé clairement dans de nombreux actes de droit humanitaire international et de défense des droits de l'homme.

Toutefois, si le déplacement forcé est le symptôme le plus visible de l'« échec de protection », les dynamiques complexes et imprévisibles ainsi que les modèles et les types de déplacement forcé examinés dans le présent chapitre semblent indiquer que les catégories juridiques – notamment celle de réfugié – tout comme les normes qui découlent du droit humanitaire international ou des droits de l'homme ne permettent de gérer ni l'ampleur ni la diversité des besoins de protection actuels. Les conditions

classiques pour lesquelles avait été conçue la Convention relative au statut des réfugiés en 1951 ne correspondent plus à l'heure actuelle aux principales causes de déplacement ; aussi cette convention représente-t-elle désormais un fondement moins efficace pour faire appliquer des normes de protection bien établies. Aujourd'hui, les *besoins de protection* de nombreux types de migrants, déplacés contre leur gré à des degrés variables, qui appliquent des modèles compliqués de déplacement forcé et qui sont souvent victimes de violations des droits de l'homme sont *globalement similaires, indépendamment de leur statut juridique*. Par ailleurs, les limites du régime actuel de protection sont accentuées par des politiques de migration mal conçues, des moyens institutionnels inadaptés et une résistance politique dans les pays de transit et, plus encore, dans les pays d'accueil.

De même, si la migration forcée met en lumière des besoins de protection divers, les personnes et communautés sont déjà vulnérables à de multiples égards et ont donc besoin de protection avant même que la migration forcée n'ait lieu. En effet, c'est bien souvent le manque de protection contre ces vulnérabilités qui précipite le déplacement forcé, lequel apparaît alors comme la solution de dernier recours. Ainsi, ce ne sont pas nécessairement uniquement les attaques ou les violences directes qui poussent les personnes à partir, mais plutôt les *nouvelles manifestations qui accompagnent le conflit*, notamment les privations (génératrices de vulnérabilité), lesquelles se traduisent par des impacts sur le plan matériel (insécurité alimentaire) et sur le plan socio-économique (destruction de réseaux sociaux, blocage des accès aux institutions clés tels que les marchés, dégradation des moyens de subsistance). Or, tous ces éléments sont capitaux pour les mécanismes de survie des communautés (IFRC 2013:31). De nos jours, cibler et perturber les systèmes de subsistance ainsi que les institutions clés des communautés font partie des stratégies appliquées couramment par les parties belligérantes. En dernier ressort, la population est donc forcée de se déplacer afin de réduire l'extrême vulnérabilité dans laquelle elle se trouve et qui est due au manque de protection.

L'élément sous-tendant les différentes situations dans lesquelles se trouvent les personnes risquant de se déplacer contre leur gré ainsi que les migrants forcés, est sans doute la vulnérabilité à laquelle ils sont exposés. En effet, il est fort probable que ce soit cette vulnérabilité dans les situations de violences et de conflits qui précipite la migration forcée, et non le manque de protection en lui-même. En outre, nous avons vu que la migration forcée est par essence une source importante de vulnérabilité qui, à son tour, menace la protection de ces personnes.

Il s'agit donc de s'interroger : se contenter d'apporter une protection aux personnes concernées est-elle *la* réponse – ou une réponse suffisante pour faire face aux problèmes évoqués –, ou la mise en place de moyens permettant de réduire la vulnérabilité et l'exposition à cette dernière n'est-elle pas un impératif tout aussi important ? Au vu de ce qui précède, la configuration actuelle de protection est à la fois trop normative et trop problématique dans les situations avant et durant le déplacement forcé. Si les lacunes et la diminution de l'espace de protection sont des problèmes essentiels à traiter, élaborer en parallèle un *concept transversal de « vulnérabilité liée au déplacement »* – qui engloberait la vulnérabilité avant, pendant et après la migration forcée –, en interaction avec le concept de protection, permettrait de définir les défis de façon plus nuancée, la thèse soutenue ici étant donné que la migration forcée et les besoins de protection s'entremêlent pour former un « nœud de vulnérabilité » (« vulnerability nexus ») (Chetail et Braeunlich 2013:44). L'objectif premier devrait donc consister à faire face aux conditions complexes et diverses de vulnérabilité auxquelles sont confrontées les personnes et les communautés concernées plutôt qu'à se concentrer sur la migration forcée en tant que condition déterminante des besoins de protection.

Ces considérations appellent trois conclusions. D'abord, la vulnérabilité est *multidimensionnelle et dynamique*. En effet, les populations sont de plus en plus souvent exposées à toute une

27 Il est clair que les *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* ne constituent pas une source de droit international mais uniquement un instrument non contraignant : techniquement, il ne peut donc pas y avoir de porteurs d'obligation (duty bearers). Néanmoins, ces Principes directeurs établissent l'axiome selon lequel les Etats sont responsables des personnes déplacées sur leur territoire.

série de vulnérabilités avant et pendant le déplacement. Ensuite, dans quasiment toutes les situations où des personnes deviennent vulnérables, elles sont également confrontées à de considérables *« lacunes de protection »*. Ainsi, ce sont l'exposition à la vulnérabilité et, partant, la probabilité d'un déplacement forcé qui sont au cœur des besoins de protection. En d'autres termes, la vulnérabilité est tout aussi déterminante que la migration forcée lorsqu'il s'agit de définir les besoins de protection. Enfin, le *concept de « vulnérabilité liée au déplacement »* s'emploie précisément à saisir cette interconnexion plutôt qu'à protéger des statuts particuliers de migrants forcés. Il sera étudié au chapitre 5.2.2 comment des initiatives de protection ont tenté de prendre en compte ces conclusions.

« Tous les migrants forcés ont besoin de protection. »

4.4 Conclusion

Le présent chapitre s'est penché sur les défis de protection qui résultent des nouvelles constellations et des nouveaux cadres spatiaux de la mobilité dans laquelle s'engagent les migrants forcés. Les faits soulignent par ailleurs les configurations temporelles complexes qui sous-tendent la modification des modèles et des processus de mobilité. Parallèlement, il est évident que la protection est un processus hautement politisé, bien loin des préceptes normatifs sur lesquels elle reposait au départ. Désormais, la protection se trouve à la charnière entre les droits de l'homme, les préceptes juridiques et normatifs et la politique.

L'idée principale défendue dans le chapitre était que la meilleure façon de comprendre les besoins de protection des migrants forcés consistait à examiner les différents espaces où ils se trouvent à différentes étapes de leur périple. Les éléments de preuve recueillis en suivant cette approche confortent l'hypothèse à la base de la présente étude, à savoir l'existence de lacunes considérables dans les cadres juridiques et normatifs de protection ainsi que l'incapacité croissante de ces normes à fournir un espace de protection efficace aux migrants forcés, dont la mobilité est le fruit de motivations et de causes complexes. En outre, un concept de protection lié à des catégories spécifiques ou normatives de statuts juridiques – le « paradigme du réfugié » – ou basé sur la division en groupes particuliers ne permet pas de prendre adéquatement la mesure des différents types de besoins de protection et des diverses vulnérabilités qui ressortent pourtant des différentes constellations de déplacement forcé.

Tous les migrants forcés ne sont pas des réfugiés, avec les besoins de protection spécifiques que ce statut suppose ; en revanche, tous les migrants forcés ont besoin de protection, sous une forme ou sous une autre, comme nous le mettrons en évidence au chapitre 5. Voilà le point fondamental. Indépendamment de la façon dont commence leur périple, le fait même que les migrants forcés prennent la route engendre des besoins de protection. C'est précisément cette conclusion, associée à la multiplication des causes de migration forcée et des différentes modalités de ce processus de migration, qui est source de défis si lourds pour le régime de protection actuel.

L'interaction entre la protection et le *concept de « vulnérabilité liée au déplacement »* cherche à exposer la multiplicité des besoins de protection qui surgissent au-delà des cadres normatifs dans les situations contemporaines de migration forcée. Les méthodes, stratégies et processus de protection employés pour répondre d'une part aux besoins normatifs et d'autre part à cette conceptualisation plus vaste sont étudiés ci-après, au chapitre 5.

5 Les réponses aux besoins et défis de la protection

5.1 Relever le défi de la protection

Le chapitre 3 a présenté la dynamique complexe du déplacement forcé dans notre monde actuel et a tracé la trame analytique qui permet de comprendre les deux concepts clés de la migration forcée et de la protection. Le chapitre 4 s'est ensuite penché sur les besoins de protection actuels et émergents des migrants forcés dans différentes régions de déplacement. Ces zones mettent en lumière le rétrécissement substantiel de l'espace de protection, l'ampleur et la diversité croissantes des lacunes de protection et la vulnérabilité liée au déplacement à laquelle les migrants forcés sont exposés. Notre analyse a remis en question la capacité des cadres juridiques et normatifs de la protection à répondre aux besoins de protection de ces populations dans le contexte actuel des déplacements. De fait, le chapitre 4 a brossé le tableau d'une conceptualisation plus large de la protection, des stratégies et des processus, au-delà des règles et conditions normatives bien établies. Le chapitre 5 quant à lui rassemble les cadres analytiques des chapitres 3 et 4 et y intègre un examen des initiatives et réponses relatives aux besoins et défis liés à la protection.

Comment les organisations nationales, internationales et intergouvernementales ont-elles relevé ces défis de la protection ? De quelles manières des innovations dans des instruments de protection offrent-elles des solutions à la crise actuelle de la protection ? Dans quelle mesure ces lacunes de protection émergentes substantielles ont-elles été comblées ? La diminution de l'espace de protection est-elle une conséquence inévitable de la hausse de la migration internationale non régulée ? Quels objectifs permettent d'améliorer la protection des droits dans les pays qui sont à l'origine de quantités significatives de migrants forcés ? Est-il possible de fournir un « espace de protec-

Préparation pour l'hiver en Jordanie. *Photo : UNHCR / J. Kohler.*

tion »[28] efficace aux migrants forcés, un environnement qui soit propice au respect de leurs droits et de leurs besoins à satisfaire ?

Le présent chapitre veut répondre à ces questions en examinant de manière critique une série d'initiatives sur la protection actuelles et émergentes, développées ces dernières années par des organisations nationales, internationales et intergouvernementales ainsi que par des acteurs humanitaires non gouvernementaux. Il s'attarde sur le champ d'application de ces initiatives et sur leur capacité, leurs atouts et leurs faiblesses pour traiter les besoins de protection et les vulnérabilités lors du déplacement des migrants forcés.

Le chapitre s'articule en quatre parties : la première explore la protection dans les pays et régions d'origine, la deuxième s'attarde sur la protection lors du transit, la troisième sur la protection et l'Europe, tandis que la quatrième, enfin, se penche sur les déplacements et la protection liés au changement climatique.

Dans les très grandes lignes, il fait ressortir un modèle de lacunes de protection et un espace variable de protection. Ainsi, un espace de protection restreint et d'importantes lacunes de protection dans les pays d'origine cèdent la place à des régimes de protection basiques et très inégaux dans les pays de premier asile de la région (5.2). Puis, dans le transit (5.3), des lacunes de protection marquées et un espace de protection mal défini apparaissent, deux paramètres qui laissent les migrants forcés très vulnérables. A leur arrivée dans les pays du Nord (5.4), les migrants forcés sont confrontés à un environnement très réglementé caractérisé par quelques lacunes mais virtuellement aucun espace de protection.

Cinq arguments principaux viennent étayer l'analyse de ce chapitre.

D'abord, et de façon manifeste, *définitions et pratiques de protection* ont proliféré ces dernières années tandis qu'en parallèle, un cadre cohérent et systématique ou une structure dominante pour soutenir ces initiatives faisait défaut. Par exemple, aucune nouvelle convention internationale ou principes directeurs consacrés à la thématique de la dynamique actuelle et aux impacts de la migration forcée (comme la Convention de Genève ou les Principes directeurs de 1998 par le passé) n'ont été proposés[29] ; et les perspectives de tels développements, bien que souhaitables, sont négligeables. En revanche, tout un éventail de politiques, instruments et réponses opérationnelles a été développé ; ces outils sont largement réactifs ou souvent conçus sur mesure de manière pragmatique pour aborder les contextes spécifiques ainsi que les lacunes de la protection.

Deuxièmement, en écho à cette *absence d'approche globale de la protection*, de nombreuses initiatives ont été développées par des organisations internationales (telles que le HCR, le CPI, l'OIM ou la FICR), des gouvernements (par exemple, ceux de Norvège et de Suisse, ainsi que l'Union européenne) ou des ONG humanitaires (comme Oxfam) sur une base individuelle, de manière à atteindre des objectifs institutionnels spécifiques ou des stratégies programmatiques. Un point mérite d'être relevé à cet égard : tandis que les responsables internationaux de la protection sont cantonnés à un tout petit nombre d'organisations (HCR ou CICR notamment), quantité d'organisations humanitaires, parmi lesquelles les ONG, font désormais de la protection une priorité dans leur réponse à la migration forcée, quasiment comme si elles avaient un mandat légal pour ce faire. Il est ainsi possible d'affirmer que l'assistance humanitaire est devenue protection. De fait, de nombreuses organisations humanitaires disposent désormais de personnel spécialisé dans la protection, de politiques bien développées et de stratégies axées sur la protection. Bien entendu, les ONG ne sont pas en mesure de protéger les populations de violences ou de conflits, même si elles peuvent améliorer la protection grâce à des interventions qui suppriment ou réduisent les menaces y relatives.

On pourrait argumenter que cette « pluralité de la protection » conduit à ce que le système de protection s'adapte mieux à des situations, besoins et acteurs particuliers. Cela étant, l'élément clé à souligner en la matière est que l'impact de cette « extension de la protection » a renforcé la réponse ad hoc détaillée aux défis contemporains de la protection.

Troisièmement, une *dichotomie distincte et croissante* se dessine *entre les concepts et la pratique de la protection* dans des régions de déplacement

forcé massif, par rapport aux pays du Nord, où des politiques de non-entrée sont de plus en plus l'usage pour les réfugiés, les requérants d'asile et les autres migrants forcés. Sur la base unique de standards internationaux juridiques et normatifs édictés dans plusieurs conventions et engagements, un modèle de protection à deux volets a vu le jour. Des acteurs externes, d'ordinaire des pays du Nord, promeuvent de meilleurs standards et une capacité accrue de protection dans des régions sévèrement touchées, au prix toutefois d'un accès plus restreint à des procédures d'asile justes et d'un engagement de moins en moins marqué à réinstaller les réfugiés dans ces économies post-industrielles.

Quatrièmement et, une fois encore, en adéquation avec cette approche institutionnelle graduellement plus fragmentée, ces réponses tendent à être toujours moins basées sur des cadres et principes juridiques et normatifs internationaux. Même si certaines des initiatives ont un caractère non obligatoire et que le champ d'application des lois non contraignante est actuellement étendu, comme nous l'avons constaté au chapitre 3, l'accent sur les instruments politiques et opérationnels reflète et consolide une mutation profonde des arguments sous-jacents et de la pratique de la protection. Cette transformation part de principes basés sur des normes pour aboutir à la « gestion » de la protection, en relation avec la reconfiguration de structures et de responsabilités institutionnelles susmentionnées. Ce *« cap axé sur la gestion »* dans l'*octroi de la protection* est une assertion significative de l'étude, et potentiellement l'une des conclusions les plus critiques au regard de la gestion des défis de la protection posés par la dynamique actuelle de la migration forcée.

Enfin, ce chapitre présentera des preuves du milieu très politisé, évoqué dans la section 4.4 ci-dessus, au sein duquel la protection est désormais localisée. Déclarer que la protection se trouve désormais au point de connexion entre droits, normes et politiques est peut-être l'affirmation la plus inquiétante de cette étude, du point de vue de la conception de la protection des migrants forcés, de l'identité des personnes protégées et des instruments utilisés pour ce faire.

5.2 La protection dans les pays et les régions d'origine

La grande majorité des presque 53 millions de migrants forcés recensés à travers le monde (chapitre 3.2) demeure dans leurs pays et régions d'origine – 33 millions environs sont déplacés en interne, tandis que des 12,4 millions de réfugiés et cinq millions de Palestiniens déplacés, nous pouvons estimer sur la base de données du HCR et de l'UNRWA qu'environ 15 millions restent dans leurs pays et régions d'origine. De ce fait, plus de 95 pourcent des populations forcées à se déplacer à travers le monde demeurent dans leurs pays et régions d'origine, et ce total doit également inclure les millions potentiels de migrants forcés sans papiers valables. La protection dans le pays et la région est par conséquent la préoccupation principale.

> ***« L'assistance humanitaire est devenue protection. »***

Les chapitres 3 et 4 ont révélé que les origines de la crise mondiale actuelle de la protection sont souvent enracinées dans les pays et régions d'origine des migrants forcés. Non-respect des droits de l'homme, fragilité du gouvernement et échec du développement susceptibles d'entraîner une crise humanitaire et de déplacement sont les principaux moteurs de la migration forcée. Viennent encore s'ajouter à ces facteurs le nombre croissant de crises, lesquelles se produisent souvent, mais plus exclusivement, dans les pays du Sud, le manque de capacité ou la réticence à permettre une protection appropriée dans les pays voisins et les pays de transit vers lesquels les réfugiés et les autres personnes déplacées fuient, le manque d'options de réinstallation et de canaux de migration régulée ainsi que les barrières pour entrer dans les pays du Nord (Piguet 2013).

S'attaquer à ces phénomènes est un formidable défi sur le long terme. A l'évidence, des

28 Si le terme « espace de protection » n'est associé à aucune définition légale, il est désormais largement utilisé pour décrire l'environnement que les acteurs humanitaires cherchent à mettre en place (voir par exemple à ce sujet UNHCR 2009c :4).

29 Des chercheurs de l'Université de Limoges (2010) et de l'Université d'Australie-Occidentale (2008) ont publié des propositions indépendantes de nouvelle convention pour les personnes déplacées par leur environnement modelée sur la Convention de Genève, mais elles sont demeurées des exercices purement académiques. Reportez-vous également à ce sujet à la section 5.2.8 Responsabilité de Protéger (R2P).

politiques de développement durables et équitables promouvant la tolérance religieuse et ethnique, le respect de la loi et des droits de l'homme, et garantissant la paix et la sécurité, sont toutes des stratégies qui peuvent fondamentalement réduire la propension à la migration forcée dans des pays susceptibles de souffrir de ces phénomènes. Développement et protection sont en conséquence indissociables – une combinaison indispensable de stratégies dont le poids doit être bien plus significatif dans des forums nationaux et internationaux.

S'ils sont menés à bien, ces objectifs devraient d'une part encourager des populations souffrant d'exclusion et forcées à émigrer (d'ordinaire, illégalement) à rester dans leurs pays d'origine ou à suivre les canaux de la migration régulée. Et d'autre part, comme elles promeuvent la paix et la sécurité, ces stratégies peuvent réduire la propension des pays à plonger dans la violence et les conflits, des détonateurs qui précipitent à leur tour la migration forcée. Dans ces cas de figure, la protection des droits doit devenir une composante essentielle de la stratégie à long terme pour la paix et la reconstruction. Tel est le leitmotiv derrière l'innovante initiative du gouvernement suisse exposée dans son « Approche interdépartementale » pour l'engagement dans des régions conflictuelles et des Etats fragiles, et sa stratégie de coopération avec ces pays et régions (voir à ce titre, par exemple, DFAE 2012, 2013a) et qui sera discutée plus bas (5.4.4). A un niveau plus instrumental, elle vient également renforcer le programme de Partenariats pour la mobilité de la Commission européenne et les partenariats migratoires de la Confédération suisse (5.3.2).

D'ailleurs, la constitution du Dialogue de haut niveau de l'ONU sur les migrations *et* le développement en 2013 ainsi que l'incorporation de la migration internationale dans l'ébauche du programme onusien des objectifs de développement pour l'après-2015 sont le signe de la reconnaissance de l'importance fondamentale du lien entre développement, au sens le plus large qui soit, et migration. Cela étant, le développement en ces termes, autrement dit une solution « structurelle » qui améliorera les conditions de la migration régulée et réduira la migration forcée depuis les pays d'origine (et la crise de protection qui s'ensuit) va bien évidemment au-delà du champ d'application de la présente étude. Il est toutefois regrettable que la migration et le développement figurent toujours dans l'Agenda de Développement de l'ONU pour l'après-2015, alors que tous les débats sur la migration forcée ont été mis de côté.

Si l'analyse des racines des facteurs structurels sous-jacents qui engendrent la crise de protection des migrants forcés demeure un objectif inaccessible, il existe cependant une belle palette d'initiatives de protection dans ces pays d'origine, et tout particulièrement dans les régions les plus touchées par ce phénomène. Ces initiatives sont en cours d'examen. Les sections 5.2.2 et 5.2.3 adoptent pour l'essentiel une approche ascendante axée sur la communauté, tandis que le reste de la section 5.2 se concentre sur les réponses plus formelles et institutionnalisées aux défis liés à la protection. Notons encore qu'une section évoquera au préalable l'évaluation et la protection.

5.2.1 Protection en cas de conflits – évacuation et déplacement interne

Ces dernières décennies, les conflits et violences qui ont entraîné des déplacements forcés ont été le fait, à quelques exceptions près, de guerres civiles internes. Suivant la situation, des acteurs armés non-étatiques – groupes d'insurgés, guérillas ou chefs de guerre – se sont affrontés ou ont défié des forces nationales de défense. Et si ces conflits ont à l'évidence des caractéristiques militaires, ils se sont propagés en prenant dans la plupart des cas les civils pour cible.

Le personnel humanitaire n'est pas autorisé ou pas en mesure d'accéder à l'épicentre de ces conflits, de sorte que la protection des civils est rarement disponible, qu'il s'agisse de sécurité physique de base pour sauver des vies ou, plus généralement, de la protection des droits et du respect de la Convention de Genève. Des acteurs mandatés de la protection humanitaire tels que le CICR peuvent apporter un peu de protection ; d'autres ONG en première ligne mais non mandatées n'ont, elles, que des capacités très limitées. Telles sont les conditions qui prévalent en Syrie et désormais en Libye, ou, plus épisodiquement, en Irak, en Somalie, au Mali, en RDC ou en RCA,

pour ne citer que quelques exemples. Dans ces circonstances, les populations deviennent subitement des populations déplacées de force en quête de protection de base et des différents moyens exposés dans les sections ci-après de trouver une protection durable.

Au-delà du travail de médiation du CICR, deux initiatives de protection ont été développées afin d'améliorer ces conditions. La première est une réponse d'urgence pour protéger les civils, l'autre une réponse à plus long terme davantage structurée pour les déplacés internes : des besoins différents qu'il est important de mettre en évidence. Ceux-ci sont brièvement pris en considération.

En intervenant durant des interruptions de conflit quand, par exemple, un cessez-le-feu temporaire de combats localisés entrouvre un créneau pour la paix, des organisations humanitaires ont développé les modalités d'une *évacuation humanitaire d'urgence* et d'une *protection de base aux civils*. Dans de nombreuses zones touchées par des guerres, telles que celles susmentionnées, des organisations comme l'OIM, le HCR le CICR ou l'IRC ont mis en place des évacuations d'urgence pour sauver des vies. Si elles ne sont que temporaires, ces interventions qui sauvent des vies ou semblent essentielles sauver des vies soulèvent deux questions. Premièrement, il convient de se demander si de telles interventions vont au-delà des réponses locales d'autoprotection (5.2.2), et si l'évacuation pour protéger les populations à risque crée un vide qui complique ensuite leur retour. Et deuxièmement, il faut déterminer dans quelle mesure les évacuations d'urgence visant à protéger les populations sujettes à un risque élevé pourraient involontairement compromettre les principes de neutralité et d'impartialité. Car dans le cas de la RCA, par exemple, l'OIM a été accusée d'« assister » l'épuration ethnique/religieuse en évacuant des communautés vulnérables des zones touchées par les conflits.

La deuxième problématique renvoie à la portée avec laquelle les *Principes directeurs relatifs aux déplacements internes* de 1998 et, plus récemment, la *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique* (la « Convention de Kampala ») de 2009 peuvent être invoqués comme approches plus durables pour protéger des populations forcées à se déplacer. Dans la mesure où cette étude met l'accent sur le déplacement forcé et la protection à l'aune d'une protection établie internationalement, et que le débat sur les Principes directeurs de 1998 et la Convention de Kampala est un vaste sujet à lui seul, nous nous limiterons à formuler de brèves considérations à ce propos.

En principe, les deux instruments s'entendent comme un vecteur essentiel pour combler d'importantes lacunes de protection. Les Principes directeurs de 1998 sont ainsi une précieuse toile de fond pour des politiques de réinstallation innovantes, en Colombie notamment. Différents gouvernements – Suisse, Canada, Finlande, Norvège – et l'IDMC apportent activement leur soutien à des programmes bilatéraux dans le développement de législations et normes nationales (en particulier en tant qu'éléments intégrés à des programmes de paix et de reconstruction après les conflits), la promotion d'initiatives de politiques juridiques, l'incorporation de déplacés internes à des stratégies de développement, le développement des connaissances et des capacités du pouvoir judiciaire comme moyen de protection des déplacés internes, le renforcement de capacités ainsi que l'optimisation de la société civile et des capacités de plaidoyer en matière de déplacement interne. La Convention de Kampala dispose d'initiatives de soutien similaires.

Au final, l'efficacité des Principes directeurs et la Convention de Kampala comme instruments de protection dépend en réalité de trois facteurs : la volonté des Parlements de voter des lois sur les déplacés internes, l'engagement des gouvernements à accepter leurs obligations et responsabilités au sens des législations, normes et directives, et l'implication des gouvernements à associer ces engagements spécifiques à des transformations sociales plus vastes nécessaires pour respecter les droits de l'homme et protéger les populations de violations de leurs droits.

5.2.2 Autoprotection

En tant que tâche institutionnalisée, la protection a largement été une priorité pour les organisations internationales d'une part (le HCR et sa promotion de normes de protection, par exemple) et le rôle opérationnel des acteurs

humanitaires et des organisations de la société civile d'autre part (promotion de programmes de sécurité et assistance dans la réduction du risque). Cependant, communautés locales et ménages individuels exercent fréquemment une influence décisive dans leur propre protection, modelant les moyens de l'autoprotection et en dépendant. Notons que ces stratégies de protection sont souvent conçues pour éviter le déplacement forcé, tout en étant en mesure de gérer et de minimiser les impacts du déplacement lorsque celui-ci devient inévitable. Dans ce cas, l'autoprotection est la solution la plus appropriée quand le déplacement est local et non en dehors de la zone immédiate de conflits ou de la région de menace.

« L'autoprotection joue un rôle décisif pour les communautés locales et les ménages. »

Ainsi, les personnes qui affichent un besoin de protection doivent représenter le point de départ de toute analyse des initiatives émergentes de protection – les personnes que la vulnérabilité expose au déplacement forcé ou celles qui deviennent les migrants forcés.

Le débat du chapitre 4 sur les défis de la protection au sein de pays en conflit et dans un contexte de micro-déplacement et de mobilité circulaire (4.2.1 et 4.2.2), qui vient s'ajouter aux preuves collectées au Soudan du Sud, au Zimbabwe ou encore à Myanmar (Local to Global Protection n.d. ; IFRC 2012 : 59-65), indique que les communautés prennent souvent en charge leurs réponses en termes de protection et leurs stratégies de survie, en particulier au sein de leur pays d'origine et en situations de conflit local armé. Ainsi, par exemple, chefs de communautés, chefs religieux ou organisations de la société civile indigènes axées sur la communauté peuvent s'occuper de manière informelle de ces tâches. Soulignons encore que l'autoprotection est souvent mise en place bien avant la prise de conscience institutionnalisée des besoins de protection et l'arrivée de l'assistance extérieure. Ces réponses peuvent inclure des mesures plus évidentes pour la sécurité physique et la protection matérielle ainsi que des stratégies modulables et essentielles autour des moyens de subsistance. Cependant, elles peuvent également souvent comprendre des stratagèmes politiques et sociaux « plus modérés », tels que dissimuler des sympathies politiques ou adhérer à des préceptes sociaux et culturels tels que la loi coutumière et les traditions locales, plutôt que de prétendre à une protection sur la base des « normes » formelles des droits de l'homme. Par définition, c'est l'échec de ces normes à apporter de la protection ou le fait que leur existence est méconnue qui crée les conditions amenant les communautés à invoquer l'autoprotection. A l'inverse, des initiatives de protection d'organisations externes sont souvent plus correctives que proactives, dans le sens où elles sont mises en œuvre « ex post facto », soit après le déplacement ou l'exposition à d'importants risques de vulnérabilité. Qui plus est, ces initiatives externes peuvent sembler relativement peu importantes aux yeux des personnes en danger voire, dans certains cas, accentuer les risques de protection en exposant des populations « protégées » qui ont en réalité développé des stratégies de protection discrètes, réduisant les risques et subtilement adaptées aux menaces locales.

Cela ne signifie pas pour autant que les stratégies d'autoprotection fournissent une protection satisfaisante et globale et sont un gage de sécurité pour les populations vulnérables. Au contraire, ces stratégies de protection de la communauté ne sont pas toujours dépourvues d'effets négatifs. Le besoin de faire intervenir des acteurs armés non étatiques peut se faire ressentir. Notons encore que l'autoprotection peut rapidement transformer des voisinages et districts mixtes en communautés mono-ethniques ou mono-religieuses, comme cela a été le cas en Irak et en Syrie, avec de sévères répercussions sur la consolidation de la paix après le conflit. Les interventions externes de promotion de l'autoprotection ne peuvent pas non plus être rejetées : des ressources externes, gage de passage sûr et de poids politique face aux parties en conflit, font partie des contributions essentielles à la protection que des acteurs externes peuvent apporter. Si importante qu'elle soit, une organisation locale ne peut s'imposer comme un substitut complet aux responsabilités de protection des autorités nationales ou des acteurs internationaux. Inversement, des hypothèses déplacées sur l'effi-

cacité de la diffusion de la protection humanitaire et la crainte que l'autoprotection ne soit une menace pour les intérêts institutionnels de ces organisations et de leurs donateurs peuvent tout autant être problématiques.

Mais comment donc résoudre ce problème insoluble en soutenant des réponses indigènes sans pour autant institutionnaliser à outrance les instruments de protection et l'assistance ?

Le CICR, qui prône une approche générale, fait d'ordinaire la distinction entre trois niveaux d'intervention pour soutenir l'autoprotection d'une communauté et un cadre propice à l'intervention potentielle d'organisations humanitaires basées sur les droits. Ces trois niveaux sont les suivants : *« action réactive »* dans une situation nouvelles ou établie de violations des droits de l'homme afin de prévenir sa répétition et/ou soulager ses effets immédiats ; *« action corrective »* pour restaurer la dignité des individus et garantir des conditions de vie appropriées après une situation d'abus ; *« action constructive »* pour promouvoir un environnement politique, social, culturel, institutionnel et législatif encourageant les autorités à respecter leurs obligations et les droits des individus (IFRC 2013 : 65).

A ce titre, la valeur des stratégies d'autoprotection pour des populations exposées à des risques et qui se trouvent *dans leur propre* pays est le premier aspect à mettre en évidence. L'autoprotection peut être invoquée dans deux contextes : des populations confrontées à un risque de déplacement forcé, et celles qui ont déjà été déplacées par la force (et qui furent probablement des déplacés internes dans un premier temps). Dans ce cas, un soutien à l'autoprotection, du type par exemple de celui que le CICR apporte à des groupes indigènes en Colombie afin de réduire le risque de déplacement, est fondamental. Une médiation avec des belligérants pour protéger des populations en danger de déplacement forcé fait office de stratégie liée, et dans le sillage de ces politiques, des plans d'urgence et des réserves de rations de secours sont en place au cas où une évacuation à court terme deviendrait nécessaire – lorsque c'est possible, uniquement sur des courtes distances. Une présence sur le terrain peut aller dans le sens de la médiation et encourager les gouvernements à adhérer aux normes des droits de l'homme.

D'un point de vue opérationnel, les acteurs externes doivent reconnaître que les communautés qu'ils veulent « protéger » doivent être bien davantage concertées au moment de concevoir des mesures qui respectent les réponses indigènes sans pour autant plomber et priver de leur autonomie leurs mécanismes d'adaptation. Dans le même temps, cela requiert une plus grande redevabilité des acteurs externes envers les populations qu'elles cherchent à protéger. Ces acteurs externes font face au défi complexe de réconcilier les principes, normes et programmes basés sur les droits humanitaires reconnus internationalement avec la loi coutumière et les systèmes de valeur locaux qui pourraient compromettre des normes créées en externe.

Les organisations externes doivent également trouver des réponses pragmatiques aux compromis complexes auxquels les communautés locales font face en s'efforçant de préserver leur protection. Quand des moyens de subsistance sont menacés par des groupes armés locaux ou que des champs peuvent être minés dans des zones de conflit, cela peut signifier qu'il faut trouver des moyens de protéger des populations vulnérables grâce à un programme d'aide alimentaire.

Bien des ONG fournissent un soutien externe à l'autoprotection. D'excellentes méthodes ont ainsi été développées par le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), Oxfam ou encore le Comité international de secours (IRC), par exemple avec leurs programmes de sécurité et leurs approches attentives à la protection, qui veulent garantir que des projets sectoriels améliorent la responsabilité de la communauté tout en encourageant des mesures d'autoprotection et en veillant à ce que les projets ne placent pas les populations affectées face à davantage de risques (Oxfam n.d. ; Oxfam 2013 ; Swithern 2008).

« Les stratégies d'autoprotection ne sont pas sans danger. »

Enfin, les acteurs externes soutenant l'autoprotection des populations vulnérables ou forcées de se déplacer doivent relever un dernier défi, celui de trouver des manières de collaborer avec des acteurs armés non étatiques. Aux yeux des populations locales, ces groupes peuvent être

à la fois une menace et une source de protection. De fait, ils peuvent se révéler une importante source de protection dont dépendent déjà les populations vulnérables qui vivent dans leurs zones de contrôle.

Il peut donc être nécessaire de collaborer avec eux. Bien entendu, les acteurs externes courent ainsi le risque de compromettre les préceptes humanitaires de neutralité et d'impartialité – raison pour laquelle ils se sont jusqu'ici montrés réticents à impliquer ces groupes de manière significative. Cela dit, si le soutien à des stratégies d'autoprotection est appelé à gagner en importance, de nouveaux modes de fonctionnement doivent être trouvés. Une récente étude menée pour le compte de l'ONG (Geneva Call 2013) sur les acteurs armés non étatiques et les déplacements propose quelques pistes de solutions qui continuent de respecter les normes internationales et les standards de protection.

5.2.3 Vulnérabilité liée au déplacement – la protection comme tâche transversale

Au moment d'évoquer l'interaction entre vulnérabilité, déplacement et la quantité de besoins de protection qui apparaissent dans des situations actuelles liées à la migration forcée, le chapitre 4.3 suggère que le concept de « vulnérabilité liée au déplacement » est un moyen efficace d'examiner les besoins de protection au-delà d'un cadre normatif. Selon l'un des arguments formulés, c'est l'exposition à la vulnérabilité avant, pendant et après un déplacement forcé qui est au cœur des besoins de protection. De fait, dans presque toutes les situations où des personnes deviennent vulnérables, elles sont également exposées à d'importantes lacunes de protection. Par conséquent, c'est sans doute la vulnérabilité qui est la condition définissant les besoins de protection, et non la migration forcée *per se*. Cette section s'attarde plus en détail sur cette interaction.

> ***« Traiter la vulnérabilité par une approche basée sur les droits. »***

L'un des arguments que cette hypothèse a façonné dans le débat autour de la protection est de chercher à traiter la vulnérabilité par une *approche basée sur les droits* plutôt que par le biais d'une plateforme de première instance de protection des migrants. C'est l'approche préconisée depuis une décennie environ dans le « nouvel humanitarisme », une philosophie établissant que les individus ont des droits que toute une série d'acteurs sont responsables de faire respecter. Cette ligne de pensée vient également étayer les principales initiatives basées sur les droits dans des situations humanitaires, parmi lesquelles le Projet Sphère (Sphere Project 2011).

Dans leur rôle habituel de soutien aux populations vulnérables par une assistance matérielle, les acteurs humanitaires cherchent de plus en plus à aborder les facteurs qui déterminent la vulnérabilité résultant du manque de droits sociaux, économiques et politiques (Hehir 2013 : 95-118) ainsi que d'aspects identitaires de l'individu – religion, appartenance ethnique, genre, orientation sexuelle et âge (Collinson et al. 2009). De nombreuses organisations humanitaires intègrent la protection des droits et le plaidoyer pour les droits à leur réponse aux urgences humanitaires et à la migration forcée.

L'approche basée sur les droits est appropriée dans ce cas, puisqu'elle permet aux acteurs humanitaires de fournir assistance et protection à des personnes vulnérables au déplacement sans avoir à faire la distinction entre celles dont le statut légal – et, partant, « l'éligibilité » pour la protection – est évident (les réfugiés par exemple) et d'autres ménages et communautés exposés aux mêmes vulnérabilités et besoins mais dépourvus de droits juridiques évidents (migrants forcés ou potentiellement susceptible d'opter pour un déplacement forcé). En adoptant une approche sans catégorie, le concept de « vulnérabilité liée au déplacement » est précieux puisqu'il reconnaît le besoin de réduire les vulnérabilités et de protéger les droits, quel que soit le statut en présence.

La sécheresse de 2011-2012 en Somalie, sur fond de conflit durable et de fragilité du gouvernement, a par exemple détruit des systèmes de subsistance et a provoqué une famine. Illustration type du mélange complexe de facteurs évoqué au chapitre 3.2, cette combinaison de phénomènes a précipité un nouvel épisode dans la longue tradition du déplacement forcé dans ce pays. Parmi les personnes déplacées, certaines ont été persécutées en raison de leur apparte-

nance à un clan, d'autres ont fui des violences, d'autres encore ont voulu échapper à des insécurités dans leurs moyens de subsistance ou à une insécurité alimentaire qui touchaient leur foyer (Maxwell et al. 2014). Une approche basée sur les droits pour apporter de l'assistance reconnaît les vulnérabilités communes aux trois groupes de migrants forcés, indépendamment d'un statut de « protection » précis.

Les migrants en transit sont confrontés à d'importantes vulnérabilités lors du déplacement. De tous les groupes de migrants forcés, c'est d'ailleurs peut-être celui qui doit composer avec la plus forte exposition à quantités de violations de ses droits. Ces migrants sont ainsi bien davantage sujets à l'exploitation et à l'exclusion sociale, à la xénophobie ainsi qu'à la discrimination raciale et ethnique, tandis qu'ils ne disposent dans le même temps que de moyens de subsistance très limités. Ils doivent aussi faire face à des détentions arbitraires et souvent prolongées dans des conditions inhumaines. Enfin, ils sont confrontés à des niveaux élevés de violences sexuelles et liées au genre et sont vulnérables au trafic et à la traite d'êtres humains. Et cependant, comme nous l'avons vu dans les chapitres 4.2.4 et 4.2.5, les migrants en transit disposent rarement d'un statut légal ou de prétentions en matière de protection. En effet, leur statut irrégulier les empêche d'accéder à la protection, au sens normatif du terme, ou à un processus équitable de la part des autorités des pays par lesquels ils transitent. Par voie de conséquence, sans statut légal, la vulnérabilité liée au déplacement est la caractéristique prédominante, raison pour laquelle une approche basée sur les droits semble représenter une alternative plus viable de protection.

L'approche basée sur les droits de la protection s'entremêle avec un deuxième thème : la protection des moyens de subsistance dans le contexte de la « vulnérabilité liée au déplacement ». Par exemple, dans des situations contemporaines de micro-déplacement ou dans le cas de migrants piégés dans une situation de crise (évoqués respectivement dans les chapitres 4.2.2 et 4.2.4), la vulnérabilité liée au déplacement découlant de bouleversements des moyens de subsistance – accès aux provisions et à la production, aux ressources naturelles, au travail, aux marchés – ou de la destruction de normes sociales de base et d'institutions de la société civile garantes de la survie des ménages met en évidence de nombreux besoins de protection au-delà du sens normatif. L'essentiel réside donc bien plus dans la protection contre la privation des nécessités matérielles liées aux moyens de subsistance et contre l'affaiblissement des réseaux sociaux et des systèmes de soutien.

De même, pour des populations déplacées de force vers et au sein de zones urbaines (4.2.3), la protection au sens normatif du terme peut être moins importante que la protection contre l'exposition à de multiples vulnérabilités liées au matériel, aux moyens de subsistance, à la sécurité et à l'environnement (5.2.5).

Ainsi, maintenir ou récupérer l'accès à des institutions fondamentales telles que les marchés et les réseaux sociaux, tout en entretenant les options de subsistance, est l'un des principaux défis pour réduire la vulnérabilité et, de ce fait, améliorer la protection des personnes vulnérables lors du déplacement. Prévention, outils de protection sociale et filets de sécurité, maintien de la communauté des ménages et projets sectoriels font partie des outils dont disposent pour ce faire les organisations humanitaires. Or, identifier les communautés vulnérables est une difficulté, puisqu'elles peuvent être dispersées sur un vaste territoire ou que ces vulnérabilités peuvent ne pas être concentrées sur le plan géographique, et être par exemple fonction d'une affiliation ethnique ou d'un genre.

Dans ces conditions, lorsque la protection contre la migration forcée échoue et que la vulnérabilité cesse d'être chronique pour devenir traumatique, les individus tendent généralement à se déplacer et deviennent ainsi des migrants forcés. Comme nous l'avons déjà observé (4.2.2), la migration forcée dans ces conditions a d'abord souvent lieu sur de petites distances, là où les organisations humanitaires ne disposent d'aucun accès sûr pour apporter leur aide. C'est dans ce contexte que ces organisations ont fait l'expérience de l'utilité de la protection des moyens de subsistance par des programmes à distance, en Somalie (ALNAP 2009) et en Irak (UNHCR 2014b) par exemple. Aussi essentielle qu'elle soit pour la protection des moyens de subsistance, cette approche ne fournit cependant pas une

protection efficace pour des droits sociaux, politiques et économiques plus étendus.

En matière de vulnérabilité liée au déplacement, la FICR, le CICR et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge jouent un rôle primordial. C'est là l'objectif que ces institutions se fixent en règle générale : soulager la vulnérabilité des communautés et des ménages et, lorsque les circonstances le permettent, *réduire les risques de déplacement ou la longueur du déplacement*, plutôt que procéder à une différenciation sur la base du statut des migrants ou des motifs qui les ont poussés à migrer.

Consciente de l'interaction entre vulnérabilité et protection, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de 2011 s'est une nouvelle fois déclarée préoccupée « par la situation humanitaire souvent alarmante à laquelle les migrants en situation de vulnérabilité font face à *toutes les étapes de leur parcours* et par les risques permanents auxquels ils sont exposés et qui menacent leur dignité, leur sécurité et leur accès à la protection internationale ... [et] a réaffirmé qu'il fallait fournir une assistance humanitaire aux migrants vulnérables, *quel que soit leur statut juridique* » (l'auteur souligne) (IFRC 2011).

« Protéger les personnes d'un déplacement forcé est la forme de protection à privilégier. »

En conclusion, observer la protection sous le prisme de la vulnérabilité liée au déplacement n'est pas nécessairement une alternative à des approches plus conventionnelles pour jauger et garantir les besoins en protection des migrants forcés. Cela dit, souligner la nature de certains des défis liés à la protection permet également de mieux définir les manières d'en relever certains.

Tout d'abord, mettre l'accent sur une protection basée sur les droits et les besoins aide à cibler davantage les *différents objectifs* de la protection, au-delà de sa finalité strictement normative.

Deuxièmement, donner la priorité à la vulnérabilité liée au déplacement met en lumière certaines des limites d'une approche basée sur les statuts des besoins en protection des personnes forcées à se déplacer, puisqu'il apparaît ainsi que la vulnérabilité dépasse le statut légal des migrants forcés. Cela met en exergue un point important : des phénomènes qui peuvent sembler des risques secondaires d'un point de vue d'une protection purement basée sur les statuts (diminution des moyens de subsistance, perte des actifs et des réseaux sociaux ou encore séparation des familles) sont en réalité des risques de protection primaires pour les ménages impliqués. Bien évidemment, le dilemme en la matière – qui a toujours existé dans le débat sur la protection des réfugiés – est de lancer le *filet de la vulnérabilité* si loin qu'il affaiblit les droits légaux et normatifs des catégories existantes, ou que trop de personnes vulnérables passent entre les mailles des filets de sécurité.

Troisièmement, la protection des droits et la préservation des moyens de subsistance font naître la question de l'identité des *responsables* de la protection. En matière de moyens de subsistance, les ONG humanitaires tiennent les rênes depuis de nombreuses décennies. Pour ce qui est des droits en revanche, la prolifération de protection à travers le régime humanitaire, pour la majeure partie sans mandats efficaces, n'a pas forcément débouché sur de meilleurs standards de protection basée sur les droits pour les déplacés forcés.

Enfin, le concept de vulnérabilité dans le déplacement nous rappelle qu'en théorie du moins, protéger les personnes d'un déplacement forcé en réduisant les conditions qui font naître ce phénomène – violation extrême des droits de l'homme ou destruction délibérée des moyens de subsistance – est la *forme de protection à privilégier.*

Après cette analyse des initiatives de protection basées sur les communautés et ancrées localement, les sections suivantes s'intéresseront aux réponses formelles et institutionnalisées aux défis liés à la protection.

5.2.4 Le Groupe mondial de la protection, une plateforme pour la protection

En 2005, sous l'égide de l'ONU, le Comité permanent interorganisations (CPI) a entrepris une révision de la réponse humanitaire, dont le principal apport a été la création de l'approche « par groupes » pour l'octroi de programmes en cas de catastrophes et de crises humanitaires. Articulé autour de onze groupes de coordina-

tion sectoriels spécialisés tels que eau et assainissement, santé, abris, coordination et gestion des camps ou encore éducation, l'objectif de ce cadre (qui était une nouveauté pour l'époque) était d'améliorer la coordination entre organisations dans le contexte des besoins et vulnérabilités toujours plus complexes des populations affectées, de la diversité croissante des défis humanitaires et de l'amplification du déplacement forcé.

C'est le *Groupe mondial de la protection* (Global Protection Cluster, GPC), présidé par le HCR, qui nous intéresse dans cette étude. Car de par le nom même du Groupe, son importance dans la présente étude est indiscutable.

Au niveau mondial, le GPC est le principal forum interorganisations pour la collaboration et la coordination globale des activités de soutien à la protection dans des contextes humanitaires. Comme les autres groupes, il se compose d'un grand partenariat d'acteurs intergouvernementaux et non gouvernementaux. Le GPC assume un certain nombre de fonctions à l'échelle mondiale, établissant et diffusant des standards et politiques, renforçant les capacités, apportant un support opérationnel, promouvant l'intégration de la protection et d'aspects transversaux et proposant une vue d'ensemble générale sur la protection. Sur le terrain, au niveau opérationnel, le Groupe apporte son soutien aux missions et aux stratégies déployées. Il fournit conseils, orientation et formation autour des politiques, simplifie la mobilisation des ressources et s'implique dans le plaidoyer.

En dépit de son nom et de sa vaste mission, le GPC a établi une plateforme opérationnelle dans *cinq « Domaines de responsabilité »* : état de droit et justice, prévention de la violence basée sur le genre et réponse y relative, protection de l'enfance, action contre les mines, droits fonciers, droit au logement et droits de propriété. Cette sélection de domaines prioritaires est logique dans le contexte plus global du mandat exclusif du HCR pour la protection des réfugiés. A cet égard, il n'est que peu pertinent de réinventer ou de mêler cette responsabilité principale au régime du GPC. Néanmoins, et comme nous le verrons plus loin, cela a fait naître des questions opérationnelles et des considérations de principe sur l'objectif et les fonctions du GPC.

Les aspects opérationnels ont été la préoccupation de tous les groupes humanitaires, et à ce titre, le GPC ne constitue aucune exception. L'évaluation de l'interaction entre les groupes de protection basés sur le terrain, les Missions intégrées de l'ONU et la stratégie du GPC dans des situations limitées de sécurité illustre bien cette emphase. Cependant, en adéquation avec le mandat global de cette étude, plutôt que de se concentrer sur des aspects techniques et opérationnels détaillés, le débat se penche sur deux dimensions substantielles du programme du GPC, qui mettent en évidence certains des *dilemmes et défis plus globaux dans l'octroi de la protection aux migrants forcés*.

Tout d'abord, le GPC a bel et bien été une innovation d'importance en s'efforçant de proposer une approche coordonnée et holistique plus que nécessaire à l'octroi de protection en cas d'urgences humanitaires. Et cependant, en dépit de son identité innovante et de son mandat éminemment sensible de fournir une protection globale et coordonnée, ce Groupe de protection a parfois peiné à définir et à mettre en place son objectif et son rôle. Une préoccupation s'est en effet constamment immiscée dans le débat : alors que les évaluations font l'éloge d'une amélioration significative du GPC au niveau technique ces dernières années, des lacunes s'observent toujours dans le leadership et les capacités, ainsi que dans la qualité et les capacités de certains des cinq sous-groupes, tandis que des stratégies de plaidoyer communes font toujours défaut. En outre, des stratégies de protection basées sur les pays font cruellement défaut dans de nombreux contextes (ALNAP 2012 : 61).

Le processus « GPC Visioning » de 2011-2012 était une stratégie ambitieuse pour cibler ces préoccupations ; il a permis de réorienter le GPC vers des opérations sur le terrain. Cette révision a garanti que le GPC conserve une réponse multidimensionnelle à la protection qui reconnaît pleinement les risques de protection des différents groupes démographiques, les besoins des genres et la diversité. Elle a également mis en lumière les impératifs d'intégrer le plaidoyer et la protection au cœur de la réponse humanitaire (ce dernier point sera évoqué plus bas). En outre, le GPC cherche à prolonger le calendrier de son implication et de sa redevabilité envers les popu-

Les réponses aux besoins et défis de la protection

lations affectées, passant d'un rôle de protection bien établi pendant et juste après les urgences à des approches d'identification pour des solutions durables destinées aux personnes déplacées.

Qui « est en charge » de la protection ? En d'autres termes : comment, et dans quelle mesure, la protection est-elle une tâche transversale ? Il s'agit du deuxième aspect important qui cible le cœur du défi de la protection pour les migrants forcés. Le GPC a endossé le rôle de « gardien » de la protection – sans être pour autant l'autorité mandatée, qui est le HCR – et de ce fait, il a fait face à deux dilemmes entrecroisés. Premièrement, celui d'harmoniser une approche collective de la protection et une « propriété » plus large de la protection avec le mandat et le rôle spécifiques du GPC, et deuxièmement, la nécessité d'équilibrer le mandat du GPC et la responsabilité exclusive du mandat du HCR en termes de protection des réfugiés.

Comme nous l'avons vu dans l'introduction à ce chapitre et confirmé jusqu'ici dans notre analyse, la protection est désormais une composante diffuse et largement utilisée de la tâche humanitaire. Elle va bien au-delà de la définition normative et légale originale et du nombre très limité d'organisations qui avaient reçu à l'origine le mandat de la protection à des migrants forcés ; dans le sillage de cette prolifération, la protection inclut désormais les opérations de nombreuses organisations humanitaires. Dans cette configuration, la protection ne peut pas être facilement cantonnée à une seule entité comme le GPC. En effet, comme le relève le HCR, « un organisme chef de file sectoriel ne peut être tenu responsable de tous les aspects de la réponse de la protection dans une situation humanitaire particulière » (Global Protection Cluster 2011 : 11).

« Qui ‹ est en charge › de la protection ? »

Le défi pour le GPC a été de positionner la protection comme une activité transversale dans d'autres groupes humanitaires et d'étendre la responsabilité de la protection, tout en garantissant que la cohérence ne disparaisse pas dans les interventions des différents acteurs de la « protection », à différents niveaux du programme et différentes étapes de la crise humanitaire. En d'autres termes, il s'agit de déterminer comment cultiver les environnements et actions propices à la protection comme des éléments d'autres programmes et projets sectoriels, en assurant simultanément que les fonctions de protection de base restent bien préservées en cas d'urgence.

Pour ce faire, le GPC a exploré les modalités et développé les outils lui permettant d'apporter son soutien à l'intégration de la protection dans les autres groupes humanitaires, dans des opérations tant sur le terrain qu'au niveau des pays. Il a également cherché à garantir une cohérence entre son orientation et ses outils d'une part et ceux des autres groupes d'autre part. Cette intégration n'exige pas de tous les acteurs humanitaires qu'ils deviennent des « organismes de protection » alternatifs – une tendance qui pourrait poser problème dans le régime humanitaire. Cependant, ces acteurs doivent bel et bien veiller, au minimum, à ce que leurs projets et programmes sectoriels n'affectent pas la qualité de la protection ; cela les encourage plutôt à accroître la qualité de la protection. Les exemples en la matière ne font pas que fournir sécurité physique et protection matérielle, mais également une protection « indirecte », assurant ainsi que les systèmes d'enregistrement, les enquêtes d'évaluation des besoins et la distribution d'assistance n'exposent pas involontairement des personnes vulnérables à l'exploitation, à une identification par les belligérants ou à un risque de refoulement.

Compte tenu de la nature transversale de la protection, le GPC devra, dans une certaine mesure, toujours lutter pour son rôle et son mandat. En révélant son programme, il peut avoir simplifié à outrance des tâches stratégiques et opérationnelles de la protection et avoir gommé les frontières entre responsabilité et redevabilité – une considération plus générale commentée à la fois dans le rapport d'examen du Secrétaire général de l'ONU sur l'action au Sri Lanka (UN 2012), l'initiative « Les droits avant tout » (Rights Up Front, UN 2014) et la « Whole System Review on Protection in Humanitarian Action» du CPI, actuellement mandatée.

Cela étant, cette intégration s'accompagne d'un second dilemme problématique : comment supprimer la tension entre la portée conceptuelle et opérationnelle plus large de la protection d'une part, et, d'autre part, la priorité donnée au

HCR, sur la base du mandat qui lui est attribué, dans la responsabilité de la protection des réfugiés au sens du droit international. La protection est indissociable d'une assistance humanitaire plus vaste car, comme cette étude l'a sans cesse affirmé, l'octroi de l'assistance humanitaire et les moyens de l'apporter sont partie intégrante de la protection. A cet effet, une collaboration de l'organisation et des outils transversaux sont essentiels pour répondre efficacement au mandat des réfugiés. Et cependant, le HCR a régulièrement « préservé » son mandat non transférable de protection d'une incorporation au système de groupes humanitaires et du champ d'application étendu du processus de protection ; il a également affirmé son rôle de leader dans l'octroi d'assistance humanitaire (en tant que partie de son mandat de protection) dans des urgences pour les réfugiés, afin d'éviter que ces collaborations et partenariats n'affaiblissent son mandat de protection (Hammerstad 2014).

Et si les conditions en pleine mutation et les besoins de protection font naître de nouvelles dimensions dans le débat sur la responsabilité, le dilemme sur l'expansion ou la conservation du cadre actuel demeure une caractéristique persistante du discours sur la protection.

En conclusion, il serait possible d'affirmer qu'en fournissant une plateforme de protection dans des urgences humanitaires, le GPC a jusqu'ici mis en lumière, et résolu, de nombreuses tensions inhérentes à l'établissement d'un mécanisme conceptuel cohérent et d'un cadre opérationnel efficace à même de répondre aux défis de protection de la migration forcée dans notre monde contemporain.

5.2.5 La protection en zones urbaines

Pour la majorité des migrants forcés, des réfugiés et des déplacés internes, les zones urbaines se sont révélées des destinations de choix sur la dernière décennie (4.2.3). Ces zones étant devenues le théâtre principal de la réponse humanitaire, beaucoup des instruments de protection mis en place, élaborés de longue date, ne sont plus adaptés à cette évolution. Les acteurs humanitaires sont de plus en plus coutumiers des interventions sur de tels sites et des nouveaux défis de protection qui en découlent s'agissant de répondre aux besoins des migrants forcés (voir p. ex. à ce sujet Urban Refugees.org 2014 ; Zetter et Deikun 2011).

La révision complète et longtemps attendue de la politique urbaine du HCR réalisée en 1997 dans la *Politique du HCR sur les réfugiés dans les zones urbaines* (UNHCR 2009c) est symptomatique de cette relocalisation. Si la politique du HCR de 2009 se limite évidemment à la protection des réfugiés, elle est tout à fait pertinente dans le contexte de la présente étude, dans la mesure où elle établit les conditions de protection auxquelles tous les migrants forcés devraient avoir droit.

Ses objectifs sont les suivants : veiller à ce que les villes soient reconnues comme lieux de résidence légitimes pour les réfugiés, créer, approfondir et étendre l'espace de protection à la disposition des réfugiés dans les villes et mettre l'accent sur l'importance de cadres légaux et de la reconnaissance des droits dans le processus de protection (Guterres 2010 : 8-10 ; UNHCR 2009 : 5, §23). A présent que les réfugiés sont accueillis sur ces nouveaux sites urbains, le HCR a pris soin de remettre l'accent sur sa responsabilité exclusive de protection, tout en faisant appel à la coopération et au soutien de nombreux autres acteurs, parmi lesquels les gouvernements hôtes et les autorités urbaines.

La politique urbaine du HCR de 2009 a été suivie un an plus tard du Comité permanent interoganisations CPI (IASC Strategy for Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas) (IASC 2010). Cette stratégie poursuit un vaste mandat qui vise à consolider et étoffer l'expertise des acteurs humanitaires et à édifier des stratégies et une capacité opérationnelle, de manière à améliorer le programme urbain et les réponses de mise en œuvre d'une assistance humanitaire en zone urbaine. Articulé autour de six objectifs stratégiques, qui incluent notamment l'amélioration de partenariats entre de multiples acteurs, la consolidation des moyens de subsistance et l'amélioration de la préparation, l'objectif 4 – « promouvoir la protection des populations urbaines vulnérables contre les violences et l'exploitation » – est crucial dans le contexte actuel (IASC 2010 : 8).

> ***« Les villes comme lieux de résidence légitimes pour les réfugiés. »***

Les réponses aux besoins et défis de la protection

Depuis la création de ces deux initiatives intergouvernementales, quantité d'acteurs humanitaires ont désormais étoffé leurs capacités stratégiques et opérationnelles et ont développé et adapté leurs instruments et outils de programmes et de projets dans de nombreux secteurs tels que l'évaluation des besoins (vulnérabilité, ciblage, énumération, profil et enregistrement), la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance ou les abris d'urgence.

S'agissant tout particulièrement de la protection, le chapitre 4.2.3 a mis en exergue bien des risques, vulnérabilités et défis que rencontrent les populations forcées à se déplacer dans des zones urbaines. Concrètement, quelle a été la principale contribution de ces initiatives, intergouvernementales ou non, pour répondre à ces défis et lacunes de protection ?

Le HCR a mené une série d'évaluations de sa politique de 2009 et des opérations concernant des réfugiés en zones urbaines dans un nombre limité de bureaux nationaux (UNHCR 2012). Ces évaluations n'ont fait état que de progrès très limités. En effet, en dépit de la politique du HCR, les réfugiés en zones urbaines étaient souvent dans l'impossibilité d'officialiser leur statut en raison de toute une série de facteurs logistiques et pratiques. De ce fait, le nombre de requérants d'asile se rapprochant des bureaux du HCR dans l'enquête dépasse largement la capacité à les enregistrer. Plus important encore, la principale faille dans l'enregistrement découle du manque de sensibilisation sur les procédures, de la mauvaise qualité des données gouvernementales d'enregistrement et/ou de la crainte d'une arrestation. De même, l'objectif d'un séjour sûr et durable n'a été atteint que de manière limitée dans des zones urbaines, là où l*a relation entre le gouvernement et la communauté hôte* était fondamentale.

> **« Les réfugiés en zones urbaines étaient souvent dans l'impossibilité d'officialiser leur statut. »**

Une critique nourrie de l'examen du HCR consacré à sa politique de 2009 lève de sérieux doutes sur la capacité du HCR à protéger les droits des réfugiés en zones urbaines (Morris et Ben Ali 2014). Et un récent rapport a souligné la situation sévère en matière de protection à Nairobi, une métropole qui compte un nombre important de réfugiés (Urban Refugees 2014a). A l'évidence, il existe une manière d'assurer une protection appropriée aux populations déplacées de force dans des zones urbaines. Certains ont d'ailleurs mis le doigt sur des « pistes persistantes » d'une orientation sur les camps (Edwards 2010 : 49).

En adoptant la perspective plus globale sur la protection de la présente étude, la pratique actuelle préconise et cherche à assurer la protection de toute une gamme de droits dont les déplacés forcés dans des zones urbaines devraient disposer. Les politiques couvrent des aspects tels que les droits à une résidence légale et sûre, l'accès à des moyens de subsistance et au marché du travail, des conditions d'habitat et de vie appropriées, un accès à des services publics et privés ainsi que la liberté de mouvement. De nombreux pays hôtes dérogent aux articles de la Convention de Genève relatifs à la sécurité, aux moyens de subsistance et au bien-être des réfugiés. Préserver ces droits réduit les risques et vulnérabilités auxquels les populations déplacées sont exposées, et notamment la détention et la déportation, puisqu'elles sont souvent officiellement exclues des droits de base dans les zones urbaines. Des moyens d'entretenir de bonnes relations entre la population hôte et les personnes déplacées sont également préconisés pour réduire la tension et les risques de conflit entre les deux communautés. *Faire la promotion d'une meilleure sécurité* améliore donc la qualité de la protection pour les migrants forcés.

Aussi important que soient ces développements, un long chemin reste à parcourir pour fournir une protection appropriée et un environnement dépourvu de risques aux populations déplacées en zones urbaines. De nombreux pays hôtes demeurent réticents à reconnaître ces droits. Les raisons en sont la crainte de menaces contre la sécurité intérieure, notamment du fait de populations forcées à se déplacer sans papiers valables dans des zones urbaines (Urban Refugees 2014a), ainsi que la volonté de protéger leurs populations de la diminution des standards de vie qui peuvent découler, par exemple, de la concurrence sur le marché du travail. Plus généralement, même lorsque des droits spécifiques tels que le droit au travail sont protégés, d'autres vulnérabilités sociales plus ardues à détecter ne

disposent pas de la protection appropriée. Citons par exemple des incidents locaux de violence à l'encontre de migrants forcés, des cas de violences sexuelles et basées sur le genre, le travail des enfants ou la prostitution. Les organes de protection locaux (police, forces de sécurité) sont rarement formés de manière adéquate à détecter ces carences significatives dans la protection, et peuvent même perpétrer des violations des droits de l'homme à l'encontre de membres très vulnérables de communautés forcées à se déplacer.

La protection des populations urbaines place sur le devant de la scène la question de l'identité des organismes responsables de fournir la protection. Contrairement à ce qui s'observe dans les camps de réfugiés et de déplacés internes, ce sont les autorités urbaines et les forces de sécurité civiles (et parfois militaires) qui sont en charge des zones urbaines, et non les organisations humanitaires. La politique de 2009 du HCR mettait en lumière les conditions normatives autour de cette responsabilité, alors même que l'organisation n'était pas l'autorité en charge de la protection. Toutefois, pour ce qui est des acteurs humanitaires, et puisque les gouvernements sont des acteurs clés de la protection des migrants forcés en zones urbaines, la stratégie de 2010 du CPI a reconnu la nécessité d'un engagement avec des interlocuteurs urbains pour soutenir leurs obligations au sens des droits de l'homme ou de la loi sur les réfugiés ainsi que le renforcement des politiques et outils de protection à même d'atténuer les effets de la violence sur les populations à risque. De même, la stratégie a renforcé le besoin de dialogue entre acteurs humanitaires, protection locale et organes d'exécution pour donner la priorité à des mesures de protection physiques des groupes « à risque », lesquels incluent les déplacés internes et les réfugiés, les femmes et les enfants. Elle préconisait également l'introduction de méthodologies d'évaluation de la protection créées par le Groupe mondial de la protection.

S'agissant d'une base légale et normative plus étroite de protection, comme souligné dans le chapitre 4.2.3, la préoccupation principale est l'exposition à des risques de protection qui découlent de l'absence de papiers des migrants forcés dans les zones urbaines. De ce fait, les principales dimensions des initiatives actuelles de protection cherchent à octroyer aux réfugiés leurs papiers grâce à des processus d'enregistrement et de collecte de données. Il s'agit ainsi de moyens de garantir, entre autres, ce statut de réfugié si important, de mettre à disposition des installations d'accueil adaptées et d'offrir un accès aux solutions durables de rapatriement volontaire, d'intégration locale et de réinstallation. Et comme les risques de protection dans les zones urbaines se perçoivent d'ordinaire davantage sur une base individuelle que dans le cas des populations résidant dans des camps, ces initiatives offrent potentiellement des améliorations significatives de la situation des migrants forcés.

Si, en théorie, l'enregistrement et la reconnaissance du statut permettent une meilleure protection, deux contre-arguments s'observent dans la pratique. Premièrement, ces processus ne s'appliquent bien entendu qu'aux réfugiés au bénéfice d'un statut reconnu, et pas aux catégories plus larges des migrants forcés que la présente étude inclut. Par exemple, les déplacés internes – une autre catégorie de migrants forcés, même si elle n'est pas protégée par le droit international – ne reçoivent souvent pas la protection adéquate qu'ils seraient en droit d'attendre en vertu des Principes directeurs de 1998. Que ce soit dans les violences post-électorales au Kenya en 2007, dans l'actualité en Irak ou dans la guerre civile qui fait rage depuis longtemps en Colombie, les déplacés internes en zones urbaines ne reçoivent pas une protection suffisante. Et deuxièmement, même lorsque les populations déplacées de force peuvent profiter de protection par le biais d'une forme de reconnaissance de leurs papiers, elles *préfèrent souvent rester anonymes et ne pas être détectées,* puisque la qualité de la protection octroyée peut ne pas être suffisante ou appropriée à leurs besoins.

5.2.6 Programmes de protection régionaux : approches orientées développement et protection

Dans une communication de 2004 (EC 2004), la Commission européenne (CE) a tout d'abord argumenté en faveur de la hausse de la protection des réfugiés dans les pays de premier asile, contrepartie au Régime d'asile européen commun (RAEC) qui venait de voir le jour (voir 5.4).

Cette communication mettait l'accent sur la nécessité d'aider les pays hôtes des régions d'origine des réfugiés à développer leurs capacités juridiques et administratives pour permettre une protection des réfugiés conforme aux normes internationales et promouvoir dans le même temps les droits de l'homme et l'Etat de droit dans ce contexte. Comme l'énoncé complet de la communication l'indique (« la gestion de l'entrée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection dans les régions d'origine »), cette initiative ne se contentait pas d'une amélioration de la capacité de protection dans ces pays : elle visait aussi un développement des moyens de traiter à la source la *pression croissante sur le système d'asile en Europe*.

En 2005, cette politique a ensuite été formellement adoptée comme une politique de la CE des programmes de protection régionaux (PPR), avec un plan d'action pour projets pilotes (EC 2005).

En dépit de leur objectif quelque peu ambigu, les PPR sont un *instrument potentiellement précieux pour ajouter à la qualité et à la redevabilité de la protection* des migrants forcés dans les régions d'origine. Les objectifs avoués des PPR sont d'accroître la capacité de protection aussi bien dans les régions d'origine que dans les régions de transit, et d'améliorer la protection des réfugiés par des solutions durables (retour, intégration locale ou réinstallation dans un pays tiers). Les PPR adoptent une approche vaste pour étoffer la capacité de protection. Ces actions incluent notamment des considérations opérationnelles spécifiques et traditionnelles (comme des projets conçus pour établir des procédures efficaces afin de déterminer le statut et le profil des réfugiés) ou une formation sur la protection pour les personnes travaillant avec réfugiés et migrants. Un mandat plus global veut toutefois promouvoir d'autres projets (non spécifiés) bénéficiant directement aux réfugiés et à la communauté locale qui les accueille. Ces dernières propositions, comme nous le verrons plus bas, élargissent significativement le concept de protection.

Les PPR incluent également une composante sur la réinstallation et l'appel à un engagement volontaire des Etats membres pour fournir des solutions durables. Ces éléments reconnaissaient le besoin de démontrer la solidarité de la CE et le partenariat avec les pays principalement touchés par l'immigration forcée qui participaient aux PPR. Comme nous le verrons dans le chapitre 5.4, cette évolution a eu des airs de geste politique quelque peu déloyal dans la mesure où, simultanément, la CE et les différents Etats membres européens optaient pour des contrôles à l'entrée de plus en plus restrictifs pour les requérants d'asile, diminuant ainsi probablement la portée de la protection aux réfugiés pour ceux qui avaient pu entrer en Europe.

Les PPR ont été lancés par l'intermédiaire de deux projets pilotes, l'un dans la région de transit Ukraine-Moldavie-Biélorussie, l'autre dans la Corne de l'Afrique de l'Est[30], une région d'origine. L'initiative n'a fait l'objet d'aucune évaluation globale, notamment sur l'ampleur réelle de l'amélioration de la capacité de protection, mais le monitoring effectué permet tout de même de mettre le doigt sur certains enseignements à tirer de ces projets. Citons ainsi pêle-mêle un besoin de planification et de financement à plus long terme des programmes et une approche plus stratégique de réforme institutionnelle, une meilleure coordination entre les composants nationaux des PPR et les programmes du HCR, ou une meilleure corrélation et coordination entre organisations internationales et organisations locales. De même, aucune évaluation sur l'objectif double de promouvoir la réinstallation et des solutions durables n'est disponible.

Le HCR a accueilli avec prudence les PPR, en gardant à l'esprit l'agenda implicite dans l'énoncé de la communication de 2004 et la « crise de protection » plus marquée en Europe. L'organisation a souligné que cette initiative devrait, dans un premier temps, venir *compléter* et non remplacer un *accès à des procédures d'asile équitables* en Europe (UNHCR 2005 : 2) et, dans un second temps, que la réinstallation en vertu des PPR devrait être un *complément aux programmes nationaux* plutôt qu'une nouvelle mouture des schémas existant dans le cadre des PPR (UNHCR 2005 : 4).

Malgré l'absence d'une évaluation globale de cette initiative sur la protection, la CE a étendu son approche en approuvant en juin 2014 un Programme régional de développement et de protection (PRDP), en réponse à la crise des réfu-

giés en Syrie. Ce programme de trois ans basé au Liban, en Jordanie et en Irak est soutenu par une plateforme de donateurs de l'humanitaire et du développement et d'un budget de plus de 24 millions d'euros. Il implique l'Union européenne, le Danemark, l'Irlande, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la République tchèque. C'est le gouvernement danois qui en a la charge.

A deux égards, le PRDP pour la Syrie est une expansion significative du concept et du champ d'application de la protection, pas uniquement telle qu'elle a été envisagée dans les PPR à l'origine, mais également en termes de pratique de la protection par d'autres organisations humanitaires.

Premièrement, en plus d'étendre les moyens opérationnels de renforcement des capacités de protection et de consolider la protection des réfugiés et des requérants d'asile en vertu de la Convention de Genève, le PRDP pour la Syrie veut, plus globalement, développer les structures de gouvernance des pays et étoffer la capacité de programme en élaborant des stratégies globales pour l'accueil et la protection des réfugiés, intégrées à un cadre basé sur les droits. Il propose ainsi des actions visant à améliorer l'octroi de droits légaux, sociaux et économiques de base pour les réfugiés. Il veut également garantir une meilleure cohérence et efficacité des standards de protection en développant des références légales plus solides et une couverture améliorée des lacunes de protection dans les cadres légaux nationaux – en réduisant par exemple les pratiques de la détention arbitraire et de la déportation/du refoulement, et en promouvant le plaidoyer et le rôle des organisations de la société civile.

Deuxièmement, et plus significativement, le titre du programme syrien inclut le terme « *développement* ». Nous avons déjà mis en avant l'engagement plus marqué des PPR dans la promotion de projets au bénéfice des réfugiés et des communautés accueillant les réfugiés, au-delà des actions opérationnelles formelles destinées à accroître la protection. Dans le cas du PRDP pour la Syrie, cela se traduit à la fois par la programmation de la protection *et* par des réponses axées sur le développement. Et de fait, la majeure partie du budget est allouée à des actions de développement socio-économiques à l'intention *des réfugiés et de ceux qui les accueillent.* Ces actions visent à améliorer les conditions de vie, les capacités de subsistance, l'autonomie, les opportunités économiques et la participation au marché du travail, tant pour les réfugiés durant leur déplacement que pour les communautés hôtes.

L'argumentation plaidant en faveur des PPR est la suivante : d'une part, proposer des interventions pour le développement à plus long terme axées sur les communautés hôtes *et* les réfugiés devrait permettre de gommer les tensions entre les deux groupes. De cette manière, la protection des migrants forcés – dans le sens le moins normatif du terme – peut être améliorée en réduisant les sources de conflit, le harcèlement et l'exploitation des déplacés qui découlent par exemple de la concurrence dans le travail, du logement ou de l'eau, ou de la dépendance hypothétique à des ressources et services du secteur public du pays hôte. Et d'autre part, des programmes axés sur le développement permettent également de réduire la vulnérabilité des moyens de subsistance de ménages forcés à se déplacer (voir sur ce point les chapitres 4.3 et 5.2.3), leur fournissant ainsi les ressources et compétences économiques pour devenir des acteurs auto-suffisants du développement, ce qui peut se traduire par des *solutions plus durables sur le long terme* (intégration locale ou réinstallation). Les objectifs de protection à plus long terme sont ainsi atteints.

Le lien entre production et développement socio-économique dans le PRDP pour la Syrie reflète la profonde reconceptualisation en cours dans la réponse des acteurs de l'humanitaire et du développement aux urgences humanitaires. Si le déplacement forcé des réfugiés et des déplacés internes est et demeurera avant tout un défi pour l'aide humanitaire et le respect des droits de l'homme, le modèle conventionnel des secours d'urgences humanitaires et sa base normative pour la protection n'ont pas fourni de solution durable aux crises de déplacement. Dans le même temps, et paradoxalement peut-être, des crises de déplacement à grande échelle s'accompagnent d'opportunités et de défis d'importance pour le

30 Le PPR sur la Corne de l'Afrique est venu remplacer une proposition antérieure de projet pilote dans la région des Grands Lacs.

développement. Des preuves empiriques substantielles viennent étayer les résultats positifs du développement économique (secteurs macro et micro, commercial, informel et entreprises) dans des crises humanitaires pour les populations déplacées et leurs hôtes ainsi que la portée que ces approches offrent en termes de résultats durables (Zetter 2014 ; Zyck et Kent 2014).

Cela étant, le manque d'analyse des impacts économiques (positifs et négatifs) du déplacement forcé a constitué une lacune importante dans toutes les interventions humanitaires d'urgence. Cette lacune ralentit fortement la conception et la mise en œuvre de réponses et de programmes de développement sur le long terme pour aborder les crises humanitaires. Des acteurs intergouvernementaux (HCR, OIM, PNUD, Banque mondiale, UE), des ONG humanitaires ainsi que le secteur privé s'engagent de plus en plus en faveur d'approches axées sur le développement dans les crises impliquant des réfugiés. Cet engagement a débuté avec l'initiative du HCR « Convention Plus : Ciblage de l'aide au développement sur l'apport de solutions durables au déplacement forcé » (UNHCR 2006), et s'est poursuivi avec les progrès, bien que limités, apportés par l'Initiative conjointe pour des solutions transitionnelles de 2009 du HCR, du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et de la Banque mondiale (UNHCR 2009b). Récemment, la Solutions Alliance (2014) est venue redynamiser le processus. C'est la reconnaissance de ce lien entre humanitaire et développement que soulignent les programmes à long terme pour le développement de la coopération de la Confédération suisse et son *Approche interdépartementale* dans des régions affectées par des crises telles que la Corne de l'Afrique (DFAE 2013a).

« Crises impliquant des réfugiés : de plus en plus d'approches axées sur le développement. »

Bien entendu, le champ d'application de cette reconfiguration des urgences humanitaires en tant qu'opportunités de développement (Zetter 2014) va bien au-delà de la protection au sens normatif. Toutefois, l'élément à mettre en avant, et qui souligne les arguments en faveur du modèle du PRDP et de la politique du DFAE, est qu'en exploitant mieux les atouts des réfugiés et des déplacés internes et en réduisant la vulnérabilité des moyens de subsistance grâce à une meilleure autonomie, il est possible d'améliorer les droits de l'homme, la dignité, la sécurité et, de ce fait, la protection, au sens plus large, des populations forcées à se déplacer. Associées à un soutien au développement socio-économique pour les communautés hôtes, ces initiatives compensent les risques de sécurité et de protection pour les réfugiés et les déplacés internes.

Pour conclure cette section, toute initiative appelée à soutenir la protection aux réfugiés et promouvoir des solutions durables doit en principe être accueillie favorablement. Le PRDP et les réponses pour la protection axées sur le développement veulent satisfaire à ces conditions en *étoffant le concept et la pratique de la protection*. Reconnaître les besoins de protection à plus long terme, tout en continuant à mettre l'accent sur des standards normatifs à plus court terme, est également une expansion bienvenue de la signification de la protection. En parallèle, ces initiatives illustrent avec insistance le « cap axé sur la gestion » franchi dans le domaine de la protection. Diversifier ces approches et, partant, faire potentiellement machine arrière en ce qui concerne les normes sous-jacentes répond à une logique et à des valeurs propres au niveau opérationnel. Mais lorsqu'elle devient un instrument pour gêner l'accès à des procédures d'asile équitables et freiner la réinstallation de migrants forcés dans les pays du Nord, alors cette tendance est dérangeante.

5.2.7 Le « plan d'action en 10 points »

Préoccupé par le possible affaiblissement du standard de protection des réfugiés dans un monde toujours plus dominé par des flux de migration irréguliers et mixtes incluant quantités de types de migrants forcés (évoqués au chapitre 3.2), le HCR a publié une nouvelle orientation de la politique sur « La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes : un plan d'action en 10 points » (UNHCR 2006b). Ce « plan d'action» s'inscrit en soutien à son mandat exclusif de protection des réfugiés et a fait office d'important rappel, essentiellement à l'intention des gouvernements des pays du Nord,

sur les normes de protection et l'orientation opérationnelle, afin de garantir la préservation de la *qualité de la protection des réfugiés* fournie par les Etats hôtes. Il s'agissait ainsi d'assister les gouvernements au moment d'incorporer des considérations sur la protection des réfugiés à des politiques de migration plus générales conçues pour s'adapter à l'ampleur croissante des mouvements migratoires.

Au moment même où la CE et les Etats membres de l'UE s'efforçaient de convenir d'un régime d'asile européen commun (RAEC) et amélioraient l'efficacité des mesures de contrôles aux frontières pour limiter les entrées irrégulières, le calendrier mis en place n'a probablement pas été le fruit du hasard. Les implications y relatives seront évoquées au chapitre 5.4, lequel traite plus en détail la thématique de l'Europe et de la protection. Parmi les mesures positives ciblant tout particulièrement la protection se trouvaient des actions pour garantir des systèmes d'entrée prenant en compte la protection ainsi que des dispositions améliorées sur l'accueil.

Le « plan d'action en 10 points » a été une importante initiative *per se*. Cela dit, dans le contexte d'une étude sur la protection des migrants forcés qui inclut et va bien au-delà des réfugiés, la valeur de ces standards de protection pour tous les migrants forcés devrait être reconnue. Tout en admettant la position du HCR selon laquelle des gouvernements devraient « fournir des solutions appropriées et différenciées pour les réfugiés, conjointement à d'autres solutions auxquelles il faut recourir pour d'autres groupes impliqués dans les mouvements migratoires mixtes » (UNHCR 2010b : 10), la crise parallèle croissante de la gestion de la migration mixte aux frontières de l'Europe ne peut être facilement résolue par des approches différenciées de la protection.

5.2.8 Responsabilité de Protéger (R2P)

Jusqu'ici, l'analyse des initiatives actuelles et émergentes pour traiter les besoins de protection des migrants forcés dans les pays et régions d'origine s'est concentrée sur la politique et les initiatives opérationnelles des acteurs nationaux, internationaux et intergouvernementaux. Cet accent reflète le « cap axé sur la gestion » franchi dans l'octroi de protection et la dynamique moins vive des principes normatifs sur lesquels se base la protection.

Et précisément, la doctrine de la Responsabilité de Protéger (R2P) se veut un contraste à cette instrumentalisation de la protection. Dans une volonté d'affronter la réticence (ou l'incapacité) des gouvernements à respecter leurs obligations de protéger leurs citoyens, une initiative dénommée Responsabilité de Protéger (R2P) et placée sous l'égide des Nations Unies a vu le jour. Adoptés ensuite lors du Sommet mondial des Nations Unies de 2005, la doctrine et ses objectifs ont d'abord fait l'objet d'une première esquisse (UN 2005 : paragraphes 138-139), avant d'être réaffirmés dans la Résolution 1674 (UN 2006a : 4).

La responsabilité de protéger est un *concept politique* et non un concept juridique basé sur les droits humanitaires et les droits de l'homme internationaux ou sur une législation sur les réfugiés, selon des termes évoqués jusqu'ici dans la présente étude. Dans sa conception juridique, la protection a trait aux violations de cet ensemble de lois. En revanche, la doctrine R2P entend articuler les situations et les moyens grâce auxquels la communauté internationale pourrait surmonter son échec persistant à protéger les individus des violations des droits de l'homme les plus extrêmes commises par des gouvernements contre leurs citoyens, comme au Rwanda et en Bosnie, ou plus récemment au Kosovo et au Darfour. Ces situations entraînent d'ordinaire des crises humanitaires de déplacement forcé massif, que ce soit à l'intérieur du même pays (et dans ce cas les *Principes directeurs* de 1998 ne peuvent les protéger) ou un exode à grande échelle de réfugiés. Prévenir le besoin de mobiliser des programmes d'assistance humanitaire à grande échelle est un objectif implicite, quoique complémentaire, de l'intention de protection basée sur les droits que prône la doctrine R2P.

La doctrine R2P préconise que si un Etat ne veut ou ne peut protéger sa population d'atrocités de masse (génocide, nettoyage ethnique, crimes de guerre et crimes contre l'humanité), une *intervention internationale collective* pourrait s'avérer nécessaire et appropriée. En conséquence, la doctrine R2P ne traite pas directement les déplacés forcés et leurs besoins de protection, préférant cibler les conditions qui entraînent de

tels déplacements et pour lesquelles aucune doctrine internationale n'avait été formulée avant son apparition.

Dans le présent contexte, la pertinence de la doctrine R2P est triple. Premièrement, par contraste avec les initiatives articulées autour de politiques et d'opérations, elle est la seule à s'efforcer de développer une approche de la protection basée sur les normes, même si elle se limite aux manifestations les plus extrêmes de violations actuelles des droits de l'homme. Deuxièmement, la R2P a brossé le tableau de situations ou la souveraineté d'un Etat – principe fondamental dans les relations internationales s'il en est – pourrait être limitée. Notons toutefois que ces limitations étaient rédigées en termes d'une responsabilité dudit Etat « de protéger », et non d'un droit d'autres Etats à intervenir « pour protéger ». Troisièmement, la doctrine se positionne comme une réponse véritablement internationale, par le biais de l'ONU, et non comme l'initiative d'une organisation en particulier conçue pour des conditions particulières.

> ***« La doctrine R2P reste souvent un exercice de principe purement théorique. »***

En dépit de ses intentions, la doctrine R2P reste néanmoins un exercice de principe, et une théorie plutôt qu'une pratique. Si elle tire son origine des droits de l'homme et du droit humanitaire international, la R2P n'est pas un nouveau principe juridique et n'est dotée à ce titre d'aucun statut dans la législation internationale : de fait, même son statut de norme est contestable (Hehir 2013 : 137). Elle est, répétons-le, une doctrine. Et si la responsabilité est implicitement transmise à la communauté internationale dès lors qu'un Etat a commis des atrocités de masse, aucun organe international ne reçoit le mandat de la « responsabilité de protéger ». L'exécution est le talon d'Achille de la doctrine, tout comme, depuis une perspective légèrement différente, elle est celui des *Principes directeurs de 1998* et de la *« Convention de Kampala »* de 2009 : aucun de ces trois instruments ne constitue un « droit à intervenir » absolu dans les affaires souveraines d'un Etat, pas plus qu'ils ne définissent la portée d'une « intervention légitime ». Par voie de conséquence, aucun n'est encore devenu un instrument pratique efficace pour prévenir ce type de violation sévère des droits de l'homme qui entraînent un déplacement forcé et, comme le fait remarquer la R2P, aucun changement ne s'observe réellement dans les relations internationales ou les droits de l'homme (Martin 2010 ; Forsythe 2012 ; Genser et Cotler 2012 ; Knight et Egerton 2011 ; Hehir 2013 : 122-144). Songeons par exemple aux tentatives avortées d'invoquer la R2P dans le contexte de la violation sévère des droits de l'homme et du déplacement forcé dans le sillage du conflit au Darfour après 2003.

Un échec qui met en évidence la réticence de la communauté internationale à s'engager pour reformuler les concepts et normes de protection de manière à s'attaquer aux défis contemporains. Et par-dessus tout, il est l'expression d'une résistance à trouver les moyens de traduire et de mettre en pratique une doctrine normative de protection, et témoigne de la préférence à « gérer la protection » par des politiques et instruments propres aux cas et aux situations.

5.3 La protection en transit

Pour les migrants forcés, le premier point de contact avec la protection se produit aux frontières internationales – expérience qui se répète ensuite plusieurs fois durant leur transit. Comment et dans quelle mesure les droits des migrants sont-ils alors protégés ? Il s'agit là de l'un des sujets de cette section sur la protection en transit.

Un autre se penche sur les quantités sensiblement plus importantes de migrants forcés qui recherchent désormais protection en dehors de leurs régions d'origine. Le débat autour des nouvelles géographies de la migration forcée du chapitre 4 a introduit le concept du « continuum de migration forcée » (4.2.5), un terme technique qui veut capturer ce qui constitue une étape transitionnelle à la fois nouvelle et significative dans la trajectoire de ces migrants. La plupart d'entre eux transitent via des régions et pays voisins – notamment le Maghreb, l'Afrique du Nord, le Mexique – qui sont à la fois à proximité et sur le chemin de la destination des migrants en

route vers les pays du Nord. Un autre groupe de migrants vit en nombre dans cette zone intermédiaire. Il inclut les « migrants piégés dans une situation de crise » (4.2.4) de l'OIM, et se compose des ressortissants de pays tiers qui se retrouvent plongés dans des pays en conflit et se convertissent en migrants forcés pour échapper à la violence.

D'ordinaire constitués de flux mixtes de personnes vulnérables, ces deux groupes ont un point commun : s'ils ont besoin de protection et d'assistance, ils ne tombent généralement pas sous le champ d'application des instruments et normes de protection existant à l'échelle internationale. Ils sont par exemple plus vulnérables, car ils sont presque toujours sans papiers, franchissent illégalement les frontières internationales et/ou ne disposent pas de visas ou documents de voyage valables. De plus, la capacité de protection nationale et internationale dans cette « zone de transition » est très peu développée. Les migrants forcés ont ainsi rarement accès à une procédure de détermination du statut de réfugiés et ne sont évidemment pas des déplacés internes.

Faute de normes, d'instruments et de capacité de protection, cette *zone intermédiaire est ainsi synonyme d'une lacune de protection gigantesque* entre les régions d'origine, où les pays hôtes et la communauté internationale apportent des normes et capacités de protection relativement bien établies (évoquées au chapitre 5.2) d'une part, et des pays de destination dans les pays du Nord d'autre part qui, comme nous le verrons au chapitre 5.4, recourent à des mécanismes de contrôle de l'immigration sophistiqués et complets pour réglementer l'accès à la protection.

Cette section de la présente étude analyse les initiatives et réponses de différents acteurs pour combler cette lacune de protection.

Des organisations nationales et internationales se sont efforcées de développer des réponses efficaces pour relever les défis de la protection dans cette zone de transit. Les initiatives sont davantage un palliatif qu'une solution structurelle au problème. Elles renforcent l'argument que le « cap axé sur la gestion » franchi dans la protection est peu à peu en train de troubler les principes basés sur les normes.

5.3.1 Protection à la frontière

Jusqu'ici, l'étude s'est concentrée sur la protection fournie *dans* les pays et a passé en revue les pratiques innovantes qui cherchent à améliorer la qualité de la protection. Nous sommes partis du principe que le franchissement d'une frontière internationale pour chercher protection dans un pays hôte voisin ne posait que relativement peu de problèmes aux migrants forcés. Et d'une certaine mesure, c'est exact, puisque les régimes de protection des pays hôtes dans des régions en conflit permettent généralement (ou du moins ne sont pas en mesure de contenir) l'accès massif à leur territoire ; les acteurs humanitaires internationaux appuient ce mécanisme et cherchent à jouer les médiateurs dans des pratiques périodiques ou inconsidérées telles que le franchissement des frontières.

Cependant, répondre aux obligations des droits de l'homme et protéger les droits *aux* frontières ne devraient pas être considérés comme des acquis (OHCHR 2014). Les *principes et directives relatives aux droits de l'homme aux frontières internationales* du HCDH soulignent que, si les Etats sont en droit d'exercer leur juridiction et contrôle des frontières, les mesures en place pour répondre aux phénomènes transfrontaliers ont souvent un impact disproportionné sur les droits de l'homme. Et si les directives rappellent aux Etats leurs obligations de protéger les droits de tous les migrants à leurs frontières, la nécessité de protéger les droits des migrants irréguliers est également mise en avant – d'où l'importance des directives pour la présente étude : elles sont le gage d'un ajout important et de l'élaboration de normes de protection dans une zone de migration jusqu'ici négligée. Ces directives sont particulièrement précieuses, car elles fournissent une série exhaustive de conseils et processus opérationnels pour le renforcement des capacités et la gouvernance, dans un cadre normatif solide de protection des droits.

5.3.2 Partenariats pour la mobilité et partenariats migratoires

Les *partenariats pour la mobilité* sont des accords bilatéraux non contraignants fondés sur le droit entre la CE (ou des Etats membres individuels) et

des pays sources de main-d'œuvre immigrée qui arrive en Europe. Ils incluent depuis peu des pays de transit pour les migrants forcés et les flux de migration mixte à destination de l'Europe (EC 2007). Depuis leur introduction en 2005, les partenariats pour la mobilité ont pris bien des formes. A présent intégrés au cadre de l'Approche globale de la migration et de la mobilité (AGMM) de la CE, ces partenariats font office d'*outil de gestion de la migration et de renforcement des capacités institutionnelles*. Créés par l'UE (et parfois cofondés par des Etats membres individuels), ils couvrent quatre dimensions : migration légale et mobilité, maximisation de l'impact de développement de la migration, migration irrégulière et trafic d'êtres humains, protection internationale et politique d'asile. Les partenariats veulent fournir un cadre global « visant à garantir que les migrations et la mobilité soient bénéfiques tant pour l'Union que pour ses partenaires » (EC 2011 : 10). A l'évidence, ce sont les composants trois et quatre – migration irrégulière, protection et politique d'asile – ainsi que les partenaires qui constituent des « pays de transit » qui sont au centre des préoccupations.

Parmi les pays partenaires de l'UE, citons la République de Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et, plus récemment, le Maroc, la Tunisie et le Mali. De même, Italie-Libye, France-Tunisie et Espagne-Maroc sont quelques-uns des accords bilatéraux qui ont vu le jour. La CE a encouragé l'OIM à jouer les premiers rôles en endossant celui de partenaire en charge de l'exécution.

En Suisse, le Département fédéral de justice et police (DFJP) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ont également développé un instrument similaire, les *partenariats migratoires*, ancrés dans la loi en 2008 et basés sur des objectifs relativement similaires à ceux du modèle de la CE. Deux différences ou nuances de poids sont toutefois à souligner. Tout d'abord, les « partenariats migratoires suisses » laissent davantage la place au dialogue et au partenariat, et notamment aux aspects de la collaboration qui n'ont que des liens indirects avec la migration, tels que la coopération dans le développement, le rééchelonnement de la dette ou encore les dispositions de la sécurité sociale. Et ensuite, la mobilisation de partenariats suivant le modèle suisse reconnaît que la politique de migration doit refléter une combinaison d'intérêts nationaux et internationaux. Afin d'assurer cohérence et consistance avec la politique, l'« Approche interdépartementale » est synonyme de coopération étroite entre départements (DFAE 2008). Des partenariats migratoires ont été développés à différents degrés avec les Balkans occidentaux (Bosnie-Herzégovine, Serbie et Kosovo), le Nigeria et le Yémen.

« Des partenariats migratoires s'accompagnent d'un certain nombre d'aspects positifs. »

En faisant le lien entre migration irrégulière et besoins de protection/d'asile des migrants d'une part, et migration de travail volontaire d'autre part, ils offrent une réponse holistique aux défis de la gestion de la migration internationale et au type de flux de migration mixte difficile à catégoriser (voir chapitre 3.2).

L'assistance que les partenariats migratoires offrent aux pays tiers est un élément important et bienvenu pour que ceux-ci s'acquittent de leurs obligations et de l'engagement à protéger les réfugiés et les requérants d'asile au sens de la législation et des normes internationales. La CE joue en la matière le rôle important d'acteur mondial définissant des standards. Augmenter la capacité de protection des partenaires de pays tiers pour répondre aux besoins de protection des migrants forcés et des flux de migrants mixtes (« irréguliers ») qui transitent par leurs pays est un objectif important. Et comme nous l'avons vu (notamment dans le chapitre 4.2.5), il s'agit d'une caractéristique majeure des nouvelles géographies de la migration forcée.

L'amélioration de la protection basée sur les droits pour les migrants internationaux dans des pays respectant souvent moyennement les droits de l'homme, la réduction des violations des droits de l'homme et de pratiques arbitraires et discriminatoires (détention ou refoulement de migrants, par exemple) et une transparence accrue des procédures constituent des étapes importantes pour diminuer la vulnérabilité élevée à laquelle les migrants font souvent face dans ces pays de transit. Une meilleure gestion et gouvernance des frontières, ainsi qu'une formation du personnel des frontières et de l'immigration en matière de droits et de procédures sont égale-

ment essentielles pour développer une prise en charge équitable des demandes d'asile et un traitement responsable et digne des migrants.

Sur le long terme, si ces mesures sont couronnées de succès, les partenariats pourront se targuer d'avoir été un instrument précieux qui aura amélioré la protection.

Cela étant, des contre-arguments préoccupants soulignent que ces partenariats pour la mobilité (et migratoires) sont en réalité moins liés à la mobilité de la population qu'à l'admission de pays tiers dotés d'une faible capacité d'immigration dans le régime européen de gestion de la migration : au final, ils ne seraient rien de plus qu'un nouvel instrument pour servir l'arsenal européen des contrôles de la migration (ECRE 2011 : 2-4 ; Kunz et Maisenbacher 2013 ; Migration Policy Centre n.d. ; Reslow 2012).

En premier lieu, l'amélioration du régime des droits de l'homme d'un pays (essentiellement un aspect lié au développement) devrait-elle tenir le même rang que des politiques et pratiques explicites pour gérer le déplacement de la population et la migration forcée, surtout si ces personnes sont extrêmement vulnérables ? Car si les Directives du HCDH susmentionnées sont explicitement ancrées dans un cadre normatif des droits de l'homme, les partenariats ne disposent pas de cette base.

Ensuite, la nature instrumentale des partenariats est également un aspect clé dans ce contexte. Des pays partenaires apportent leur soutien, ces accords pouvant être un incitatif à des quotas de visas pour leur main-d'œuvre immigrée – un gain potentiel de développement – et élever leur position internationale. Mais ce sont les migrants internationaux en transit et ceux au statut irrégulier qui sortent largement perdants de ce qui pourrait n'être qu'un *nouvel instrument de rejet*. Par exemple, les partenariats pour la mobilité peuvent prévoir des accords de réadmission de migrants irréguliers ou augmenter les procédures de retour de migrants irréguliers au pays d'origine. Et cependant, même avec le soutien du partenariat, la capacité de protection de ces pays et leur respect des droits de l'homme pourraient ne pas être suffisamment bien établis pour préserver les droits des migrants.

Troisièmement, l'élément inhérent à ces craintes est l'argument plus fondamental stipulant que les partenariats pour la mobilité sont, en réalité, une « *fermeture de l'Europe* » visant à interdire l'accès au territoire – pour développer la capacité de traitement extraterritorial ou « en amont » des migrants, en interceptant les requérants d'asile et autres migrants forcés sans statut clair, bien avant qu'ils n'arrivent aux frontières de l'Europe. En outre, ce traitement extraterritorial ôte le droit à l'accès au territoire (européen) et empêche les organisations actives de la société civile d'examiner ces procédures. Il réduit le niveau de légitimité démocratique, dans la mesure où nombre des pays de transit sont dépourvus d'organisations à même de le faire ; la qualité de la protection des migrants est ainsi encore davantage réduite. Le débat en la matière affirme que le traitement des migrants à destination de l'Europe, quel que soit leur statut, devrait être séparé des objectifs plus vastes de renforcement de capacités en matière de droits de l'homme d'une part, et du renforcement des mécanismes de gestion des frontières de l'Europe de l'autre. Augmenter la protection dans des régions de transit ne remplace pas la requête de protection à la frontière ou au sein de l'UE. De cette manière, les réfugiés se voient refuser le droit, prévu dans la Convention de Genève, de demander protection dans un pays de leur choix.

Ces partenariats pour la mobilité jouent en premier lieu le rôle de stratégie pour consolider les objectifs de gestion de la migration en Europe. Certains pays, comme le Sénégal, ont refusé de les adopter en raison des conditions qu'ils impliquent et des coûts encourus, par rapport aux faibles bénéfices nationaux globaux récoltés.

Intentionnel ou non, l'impact global de ces partenariats peut dans les faits être une réduction de la qualité de la protection pour les migrants forcés, à une étape cruciale de leur périple. Le chapitre 5.4 reviendra sur l'intégration de ces partenariats à un cadre plus global de la protection en Europe et à l'agenda de la gestion de la migration.

5.3.3 Les migrants dans les régions de crises et le MMTF

Les flux de migration complexes, divers et de grande ampleur découlant de conflits et de violences ont des effets indirects et révèlent d'importantes lacunes dans la protection interna-

tionale et le régime des droits de différents groupes de personnes qui ne peuvent recourir aux processus et normes de protection. Le chapitre 4.2.4 a mis en évidence ces lacunes pour les « migrants piégés dans une situation de crise » tels que ressortissants de pays tiers, résidents avec ou sans papiers, migrants en transit ou réfugiés résidents pris indirectement dans un conflit. Pour illustrer ce phénomène croissant, citons la fuite de quelque 800 000 travailleurs migrants de Libye vers l'Egypte et la Tunisie après les révoltes de 2010, le déplacement de centaines de milliers de réfugiés résidents irakiens et palestiniens en Syrie en raison de la guerre civile qui fait rage dans le pays depuis trois ans, ou le déplacement de groupes de résidents et migrants de différentes nationalités du fait de la guerre civile en RCA. En réalité, ces populations deviennent des *migrants forcés de deuxième niveau*.

« Les ‹ migrants piégés › deviennent des migrants forcés de deuxième niveau. »

Dans le cas de la Libye, aux prises avec cette lacune normative, l'OIM et le HCR ont mis en place une forme pragmatique de protection, afin d'éviter que la crise ne s'envenime et ne devienne une urgence humanitaire parallèle au potentiel effet indirect sur les flux de migration vers l'Europe (IOM 2012a). En combinant leurs mandats et leurs ressources, les deux organismes ont travaillé de concert pour évacuer les ressortissants de pays tiers (résidents et migrants) et, lorsque les circonstances le permettaient, les rapatrier vers leur pays d'origine.

Par la suite, l'OIM a affiné son approche des crises migratoires avec son Cadre opérationnel en cas de crise migratoire (Migration Crisis Operational Framework, MCOF) (IOM 2012). Celui-ci vise à établir un cadre plus cohérent et global permettant de répondre aux besoins de protection et de réparer les vulnérabilités de différents groupes de migrants non concernés par des normes de protection bien établies. Ce cadre se concentre sur un portefeuille d'outils de gestion de la migration qui peuvent s'avérer utiles dans la réponse humanitaire pour les migrants pris au piège dans des situations de crise. Parmi ces outils opérationnels figurent notamment une assistance technique pour la gestion humanitaire aux frontières, une liaison garantissant que les migrants ont bien accès aux services consulaires d'urgence, des systèmes de référence pour les personnes présentant des besoins spéciaux et l'organisation d'évacuations sûres pour les migrants qui rentrent chez eux, ce qui est souvent la méthode de protection la plus efficace pour les migrants bloqués dans des situations de crise.

En adéquation avec son approche opérationnelle, l'OIM a notamment lancé l'approche MCOF au Mali (IOM 2013), en Somalie (IOM 2014) et en Syrie dans le cadre de son programme plus global d'assistance humanitaire – dans ce dernier cas, l'assistance doit apporter son aide à jusqu'à 150 000 travailleurs migrants et à 700 000 autres migrants sans papiers (estimation) (IOM 2012a).

Le Groupe de travail sur les migrations mixtes (Mixed Migration Task Forces, MMTF) pour la Corne de l'Afrique, créé sous les auspices du Groupe mondial de la protection GPC (chapitre 5.2.4), du HCR, de l'OIM, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), du Conseil danois pour les réfugiés (DRC) et du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), est une initiative parallèle conçue pour aborder les lacunes de protection dans les flux mixtes de migrants. Ce groupe de travail s'était tout d'abord concentré sur la Somalie en 2007, puis sur le Yémen en 2008 (voir notamment à ce sujet UNHCR 2008). Il s'est efforcé de fournir et de coordonner une stratégie proactive basée sur les droits répondant aux besoins de protection et besoins humanitaires des migrants et requérants d'asile transitant par ces pays. Alors que l'approche de l'OIM impliquant la méthodologie MCOF sur les lacunes de protection pour les migrants en transit et ceux pris dans des flux de migration mixtes est plus générique et systématique, l'initiative MMTF se veut essentiellement un *outil opérationnel pragmatique conçu pour des circonstances bien précises*. Elle n'a d'ailleurs pas été reproduite.

En conclusion, la nécessité de garantir que principes humanitaires et droits de l'homme guident ces interventions demeure un défi significatif. Il semble très improbable que ce besoin de combler cette lacune de protection importante et croissante entraîne de nouvelles dispositions

normatives de premier plan. Comme nous l'avons vu, c'est plutôt un « cap axé sur la gestion » dans la protection, tel celui évoqué dans l'introduction au présent chapitre, qui a été invoqué.

5.4 L'Europe – espace de protection ou déni de protection ?[31]

Ces dix dernières années, la pression observée en Europe sur les normes ou processus de protection des migrants forcés a été sans pareil. Et le Vieux Continent est également le théâtre de la plus grande politisation dans le discours public de la migration sous toutes ses formes – mobilité intra-européenne, migration internationale, migration mixte, migration forcée, réfugiés – comme le prouvent les élections nationales, les élections au Parlement européen en 2014, la votation en Suisse en 2014 sur des quotas d'immigration et l'essor de la xénophobie. Le débat sur le « continuum de la migration » du chapitre 4.2.5 a mis en lumière les défis et les crises autour de la protection en Europe. Cette section se penche sur l'analyse de ces réactions.

A titre de préambule, il est opportun de placer les chiffres de la migration dans leur contexte, dans la mesure où ils représentent une proportion tout à fait infime de la population totale de l'UE. Sur la base d'une récente étude (Triandafyllidou et Dimitriadi 2013), l'immigration vers l'UE (régulière, migrants sans papiers et requérants d'asile) se chiffre à tout juste un pourcent par an de la population résidente de l'UE, laquelle représentait un peu moins de 500 millions en 2012. L'immigration s'articulait comme suit : 1,2 million de migrants (soit environ 0,2 pourcent de la population de 2013), entre 1,9 et 3,8 millions de migrants sans papiers (soit entre 0,25 pourcent et 0,8 pourcent de la population totale de l'UE, estimation de 2008) (Triandafyllidou 2009) et 450 000 requérants d'asile vers l'UE en 2013, dont 136 000 (soit 0,02 pourcent) ont reçu une forme de statut de protection, quelle qu'elle soit (Eurostat 2014).[32] [33]

Les défis liés aux flux de migration mixte et aux migrants sans papiers (notamment en termes d'accès au territoire) et la recherche de points communs entre les politiques d'immigration et d'asile (notamment l'admission, l'accueil et la détermination du statut) démontrent comment le « projet de migration » européen s'est efforcé d'adapter et de remodeler les normes d'un système de protection mondial en fonction de son agenda de politiques et ses réalités politiques. Preuve supplémentaire du « cap axé sur la gestion » franchi dans la protection, de nombreuses carences ont été comblées et des initiatives précieuses ont été adoptées par l'UE et la CE afin de garantir une meilleure protection. Néanmoins, pour reprendre l'argument général de cette section de l'étude, les résultats sont inadaptés à la dynamique contemporaine de la migration et aux besoins de protection qui en découlent. Car si certaines lacunes de protection ont bien été comblées, simultanément – et peut-être paradoxalement, l'espace de protection pour les migrants aux frontières et dans l'UE s'est très significativement resserré.

> ***« La politique de cloisonnement doit rendre l'Europe plus sûre. »***

Deux propositions générales structurent l'analyse dans cette section.

Premièrement, un régime de non-entrée – que d'aucuns décrivent comme la « Forteresse Europe » ou le « cloisonnement » des frontières extérieures de l'UE (Geddes 2008 ; Levy 2010) – a été mis en place pour « sécuriser » l'Europe (Zetter 2014a) et traiter le lien entre mobilité, migration et citoyenneté (Blitz 2014). Ce régime n'a cessé de diminuer la qualité de la protection aux réfugiés, requérants d'asile, migrants forcés et personnes prises dans des flux de migration mixtes. Et il a également limité les possibilités d'accéder légalement à l'asile.

Ce régime de non-entrée inclut notamment des efforts pour unifier tout à la fois la politique d'asile de l'UE par l'intermédiaire du

31 Dans cette section de notre étude, l'analyse de l'UE inclut également la Suisse, la Norvège et l'Islande. Car si ces trois pays ne sont pas des Etats membres de l'UE, ils ont adopté des politiques et procédures de l'UE liées aux frontières externes, à la migration et à la mobilité intra-européenne, et ont qui plus est signé les Accords de Schengen et les Conventions de Dublin.

32 Les données du HCR font état de chiffres moins élevés – 398 200 demandes d'asile vers des Etats membres de l'UE en 2013 (UNHCR 2014).

33 En outre, 4 pourcent de la population de l'UE (soit 20,4 millions de personnes) se composait de ressortissants de pays tiers.

RAEC, Dublin III, le lancement du Programme Post-Stockholm du RAEC, une surveillance marquée des frontières, une gamme d'instruments et d'interventions (surtout dans les Etats membres du Sud et de la Méditerranée) pour accroître la sécurité des frontières communes externes (Frontex[34], EUROSUR[35], EASO[36]), le Groupe de travail pour la Méditerranée, ainsi que les dynamiques « debordering/rebordering » de l'UE (De Giorgi 2010 ; Harding 2012). Cette homogénéisation doit permettre le traitement extraterritorial de migrants et requérants d'asile en vertu des partenariats pour la mobilité (5.3.2), des accords de réadmission et des programmes régionaux de développement et de protection (5.2.6), des politiques d'admissions humanitaires et de réinstallation fragmentées bien plus résistantes pour réfugiés et autres personnes très vulnérables, et un discours politique consolidant la sécurisation de la migration et de l'asile aux dépens des droits et de la protection des migrants (Zetter 2014a).

Si ce portefeuille ne constitue pas une politique de protection cohérente, il passe pour être un *régime de non-entrée* tout à fait global et solide qui accroît la vulnérabilité et réduit les droits, la dignité humaine et la qualité de la protection des migrants. Dans de telles circonstances, la crise de la protection aux frontières de l'Europe s'accentuera, tandis que la protection pour tous les types de migrants s'amenuisera.

Deuxième point à commenter, les résultats de la politique d'immigration et d'asile de l'UE révèlent très clairement la dichotomie désormais marquée entre protection (concept, normes, instruments, procédures, obligations des Etats) dans les pays du Nord et protection dans les pays du Sud (en d'autres termes, les pays confrontés à des crises de déplacement massif). L'UE est un exemple du modèle qui est désormais dominant dans les pays du Nord – des régimes de non-entrée qui ciblent les candidats individuels et qui, dans les faits, réduisent la qualité de la protection. Dans les pays du Sud, des régimes d'entrée et de protection massives, dont la qualité varie, dominent dans les régions où le déplacement forcé se produit à grande échelle. Bien entendu, les Etats ont un intérêt légitime à contrôler leurs frontières et à réglementer l'entrée sur leur territoire, et une préoccupation tout aussi légitime à ce que le processus de migration internationale se déroule dans de bonnes conditions – des fonctions toujours plus difficiles à préserver au vu de la dynamique contemporaine. Toutefois, alors même que le mécanisme binaire de protection semble de plus en plus servir les intérêts d'une politique de restrictions, des questions sur la *proportionnalité de la réponse* et le *partage équitable du fardeau* doivent être posées. La politisation de la protection passe pour être la réponse.

« Quelle qualité de protection les déplacés peuvent-ils espérer en Europe ? »

L'interaction entre la problématique de la gestion de la migration et la qualité en baisse de la protection fait l'objet d'une analyse dans quatre sous-sections : cadre de la politique européenne de migration, protection des frontières européennes, protection en Europe, Programme Post-Stockholm et protection.

5.4.1 Cadre de la politique européenne de migration

Cette sous-section expose brièvement le contexte – l'approche globale de la migration et de la mobilité (AGMM) (EC 2011) – de façon à comprendre comment la protection des migrants forcés s'intègre à un mécanisme plus vaste de gestion et de contrôle de la migration en Europe.

L'AGMM tire son origine du Programme de La Haye (2004-2009), un recueil de mesures en faveur de la vision de longue date de consolidation de l'UE en tant que région où la liberté, la sécurité et la justice règnent au sein des Etats membres (EC 2001). L'objectif de l'AGMM, laquelle appelle une « approche centrée sur les migrants », est d'établir un cadre politique global stratégique pour traiter les défis et opportunités externes autour de la migration auxquels l'UE et ses Etats membres font face. La substance même de l'AGMM vient elle aussi étayer un argument de base de notre étude : le « cap axé sur la gestion » franchi dans la protection a supplanté la recherche de conditions normatives de la protection susceptibles de traiter la nouvelle dynamique de la migration internationale.

L'objectif de base de l'AGMM de base est l'organisation et la simplification des canaux lé-

gaux de la mobilité et de la migration, afin de permettre un accès sûr à l'UE. Il s'agit là d'un objectif bienvenu, puisque sans une gestion efficace de la migration régulière, la migration irrégulière va inévitablement augmenter. Au regard de l'accent de cette étude, l'AGMM inclut toute une série d'initiatives et de programmes (dont certains ont déjà été évoqués dans ce rapport) ; elle cherche entre autres à combler des lacunes de protection, à renforcer les instruments de protection et/ou à les concevoir suivant les circonstances propres à la migration vers l'Europe. Ainsi, par exemple, en promouvant la protection internationale, en étoffant la dimension externe de la politique de l'asile et en encourageant la protection des droits pour les migrants (mais malheureusement pas une approche basée sur les droits), la lutte contre le trafic et la contrebande, les efforts régionaux de protection dans des pays tiers (tels que les partenariats pour la mobilité et la migration, 5.3.2) et la réinstallation sont mis en avant. Ces initiatives sont à la fois importantes et positives ; elles soulignent l'objectif ambitieux établi dans l'AGMM que l'UE participe à la promotion d'un partage au niveau mondial de la responsabilité pour les réfugiés.

La stratégie de protection de l'AGMM devient toutefois ambigu, au moins indirectement, dès lors qu'il aborde des aspects de politique plus controversés : empêcher et réduire la migration irrégulière et renforcer la gestion des frontières extérieures de l'UE. Les dimensions opérationnelles de ces politiques (comme le Groupe de travail pour la Méditerranée), des actions visant à éviter que les migrants n'entreprennent des périples dangereux pour arriver en Europe, le retour rapide des migrants irréguliers, EUROSUR, ou encore le rôle croissant de Frontex sont autant d'éléments qui remettent en question la qualité de la protection fournie. A cet égard, la position de l'AGMM dans le développement d'un cadre de gouvernance pour aborder la problématique de la migration (l'accent de notre étude) – migration irrégulière, migrants sans papiers, grands regroupements de migration mixte, migration forcée – témoigne de la tension au cœur de la politique. Et elle révèle également la tension entre les intérêts politiques internes et externes qui dictent la politique migratoire de l'UE. Pour synthétiser, la qualité de la protection semble être sacrifiée sur l'autel de la suprématie de l'exécution et du contrôle de la migration.

5.4.2 Protéger les frontières de l'Europe ou protéger les migrants forcés ?

A l'instar d'autres grands pays de destination (tels que les Etats-Unis ou l'Australie)[37] confrontés à la nouvelle dynamique de la migration internationale, l'UE a elle aussi « cloisonné » ses frontières extérieures, au sens propre comme au sens figuré. Le débat sur les partenariats pour la mobilité et les partenariats migratoires (5.3.2) a fait office d'indicateur avancé de cette stratégie de « debordering/rebordering » de l'Union européenne (De Giorgi 2010) par un contrôle extraterritorial des frontières.

Cela étant, le développement des capacités de protection dans les pays de transit ne devrait pas déplacer les responsabilités et obligations de protection de l'Europe vers des pays tiers. Qu'arrive-t-il aux migrants et à leurs besoins de protection s'ils parviennent aux frontières européennes ?

La situation précaire des migrants qui traversent la Méditerranée et l'attention médiatique accordée aux violations des droits de l'homme et aux pertes humaines en mer ont amené d'une manière dramatique sur le devant de la scène la stratégie politique et les dilemmes de protection. Quelles initiatives ont été entreprises pour aborder ces problèmes de protection ? Quelle a été leur évolution ? Ces initiatives ont-elles amélioré la protection ? Qu'en est-il de la qualité de la protection ?

Depuis des années, la réponse de l'UE a pris la forme de contrôles maritimes renforcés (Frontex, EUROSUR) et d'un consentement, même à contrecœur, à l'édification de barrières aux frontières grecques et bulgares. Trois raisons justifient ces mesures. Premièrement, l'UE n'avait tout simplement pas les moyens d'empê-

34 Frontex – Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne .

35 EUROSUR – Système européen de surveillance des frontières

36 Bureau européen d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Office EASO).

37 L'Australie applique ouvertement un traitement extraterritorial de ses requérants d'asile sur l'île de Nauru, un territoire qui lui était autrefois rattaché. Ainsi, plus de 1100 requérants d'asile sont actuellement retenus sur l'île dans des centres de détention.

cher ou de contenir une migration à grande échelle, ce qui, ironiquement, est une situation relativement similaire à celle des pays des régions d'origine. Deuxièmement, et c'est là un point crucial pour la problématique de la protection, lorsqu'elle était confrontée à des flux mixtes de migrants forcés, l'UE ne disposait ni d'un cadre de définition ni des procédures permettant de faire la distinction entre les différentes catégories de migrants (généralement non enregistrés et irréguliers) et, partant, de leurs différents besoins en protection. Et sans cette distinction, la qualité de la protection diminue inévitablement, surtout pour les personnes qui en ont le plus besoin. Troisièmement, les canaux de la migration régulière vers l'UE étaient insuffisants pour offrir des moyens alternatifs réalistes d'accéder au territoire. Le cliché – largement mensonger – de réseaux bien organisés de trafiquants a été instrumentalisé pour justifier encore davantage la sécurisation des frontières.

« La compensation des charges entre les pays européens doit être améliorée. »

Si elles n'ont pas entièrement jugulé la migration vers l'UE, ces mesures ont à l'évidence limité l'entrée sur le territoire par des procédures de non-admission, de renvoi et de réadmission (Andrijasevic 2010). Par ailleurs, du fait de la restriction progressive des canaux de la migration irrégulière, les migrants ont été vulnérabilisés et placés face à des risques menaçant leur vie, à l'exploitation et au trafic (IFRC 2013). En d'autres termes, l'irrégularité est intrinsèquement liée aux politiques visant à limiter l'accès au territoire de l'UE. L'effet général a clairement été une réduction progressive de la qualité de protection délivrée à tous les migrants, et tout particulièrement à ceux susceptibles de présenter des demandes bien fondées pour obtenir le statut de réfugié.

Après la catastrophe de Lampedusa en octobre 2013, un changement ferme mais pragmatique s'est opéré dans la politique de protection aux frontières de l'UE. Sous l'égide du gouvernement italien, l'initiative Mare Nostrum a ainsi été adoptée. Elle rejetait la détention et le renvoi en faveur de la recherche et du sauvetage en mer ainsi que de l'arrivée sûre en Europe. Ce changement de politique s'est concrètement traduit par deux résultats : une réduction immédiate de la vulnérabilité des migrants et davantage de mesures prises par les entités de la CE pour lutter contre le trafic et la traite d'êtres humains.

En principe, ces mesures pourraient améliorer la qualité de la protection, puisque la hausse des interceptions d'embarcations de fortune est directement synonyme de vies sauvées. En pratique toutefois, l'amélioration de la qualité de la protection est moins avérée, et ce pour plusieurs raisons. Des carences normatives continuent de miner la gestion de la protection en mer. L'interception en mer ne fait jusqu'ici l'objet d'aucune directive de procédure de l'UE, tandis que les Etats membres se gardent bien de sacrifier leurs droits en termes de loi maritime pour mettre au point une approche plus coordonnée. Le Groupe de travail pour la Méditerranée, EUROSUR et Frontex, qui disposent tous trois de leurs protocoles et procédures opérationnelles, ont dans l'intervalle soutenu l'approche existante de l'UE en matière de gestion de la migration en renforçant les mesures de contrôle aux frontières. Les embarcations sont ainsi toujours escortées hors des eaux territoriales et le retour des migrants, lesquels n'ont pas accès à une assistance juridique dans les bateaux interceptés, est toujours d'actualité – il s'agit en réalité de processus collectifs de détermination des statuts et d'expulsion. Les migrants déjà arrivés sur la terre ferme peuvent être détenus, et parfois traités, par des autorités militaires. Toutefois, en termes de bonne pratique de la protection, ce processus ne se déroule absolument pas dans ce qui pourrait être interprété comme un « lieu sûr ». L'initiative Mare Nostrum a retardé les renvois et ainsi amélioré la protection – temporairement du moins. Cependant, ces opérations ont créé des obstructions « en aval » puisque, à l'arrivée des migrants, l'accueil, l'admission, la définition du statut et les procédures d'installation ne peuvent suivre la cadence du volume des migrants qui se présentent.

Il est difficile de déterminer si les politiques d'admission de pays tels que l'Italie se sont véritablement améliorées, puisqu'aux frontières, le contrôle est faible et le refoulement souvent sommaire. Sans améliorations radicales, reste à définir si la protection au sens normatif du terme

s'est effectivement améliorée ou si seule la sécurité physique des migrants a peut-être été renforcée. Notons encore qu'il n'est pas évident d'évaluer la durabilité politique de Mare Nostrum dans les Etats membres de l'UE, car le nombre de migrants sans papiers valables qui y sont arrivés s'est démultiplié, le trafic d'êtres humains semble s'être amplifié et de ce fait, une pression politique exige des organismes qui contrôlent les frontières européennes qu'elles renforcent leur approche. On prétend par ailleurs qu'une révision de la surveillance des frontières permettra d'empêcher la mort de migrants, mais surtout grâce à un suivi aux points de départ connus de la migration irrégulière. Par conséquent, des migrants forcés sont susceptibles d'être « retenus » dans des conditions de terrible vulnérabilité et sans protection satisfaisante sur les côtes méridionales de la Méditerranée.

Comme la prochaine section le démontrera, les retombées de Mare Nostrum sur la solidarité et le partage des charges entre les Etats membres de l'UE – des principes clés qui viennent étayer le RAEC – ont ravivé les tensions politiques sous-jacentes entre les Etats membres, laissant présager une possible fragmentation dans l'approche coordonnée actuelle de l'Europe sur la politique d'asile.

Deux conclusions s'imposent. Premièrement, et en dépit de modifications occasionnelles, la structure du contrôle aux frontières a été progressivement renforcée et se traduit pour les migrants forcés par une diminution proportionnelle de l'accès à la protection. Le besoin d'un contrôle efficace et rigoureux aux frontières dépasse la qualité de la protection délivrée aux migrants forcés (Triandafyllidou et Dimitriadi 2013). Deuxièmement, garantir une protection de qualité des migrants aux frontières est un défi qui renvoie inévitablement au débat sur les aspects essentiels de notre étude, et sur la question de savoir s'il faut – et le cas échéant comment – faire une distinction entre différents types de migrants forcés dans des flux mixtes de migrants et entre leurs divers besoins en termes de protection.

5.4.3 Protection en Europe – RAEC et Programme post-Stockholm

Lorsque – ou si – des migrants forcés arrivent en Europe, quelle qualité de protection sont-ils en droit d'attendre ? Les paramètres de protection sont délimités par le Régime d'asile européen commun (RAEC) et le Programme Post-Stockholm[38]. Pour résumer, après une décennie de négociations – un laps de temps symptomatique des tensions politiques et opérationnelles entre les Etats membres de l'UE à l'heure de convenir de politiques d'immigration et d'asile – le RAEC a été adopté en juin 2013. Il comprend un portefeuille de directives et de réglementations[39] qui établissent les standards minimums d'accueil, de traitement et d'interprétation de l'asile dans l'UE, et cherchent à garantir une gestion et un traitement cohérents dans tous les Etats membres.

Bien entendu, le contenu du RAEC n'est pas nouveau : les directives et instruments existent depuis des années sous différentes formes. En ce sens, l'adoption du RAEC demeure à bien des égards un chantier en cours par le biais du Programme Post-Stockholm. Il fait toutefois date en termes de consolidation des « acquis » et d'établissement, en principe du moins, d'un *cadre politique cohérent pour la politique d'asile* et de l'évocation de la solidarité dans les Etats membres de l'UE sur un aspect politique très sensible.

Pourtant, un système d'asile efficace pour les Etats membres de l'UE n'équivaut pas à une protection efficace pour les migrants forcés. Le RAEC est également un jalon illustrant en quatre points la portée de la *réduction de l'espace de protection en Europe*.

Première préoccupation majeure : de par le resserrement de chaque étape du processus de demande d'asile, la qualité de l'espace de protection à disposition dans l'UE pour tous les migrants s'est drastiquement réduite. En mettant

38 Le Programme de Stockholm (2009-2014) a servi de cadre pour l'harmonisation du RAEC. Ainsi, il se réfère au processus en cours de transposition et de mise en œuvre des acquis en matière d'asile par des directives interprétatives qui veulent supprimer les imperfections restantes et les lacunes de protection par l'incorporation des droits grâce à la jurisprudence.

39 La directive « qualification » 2011/95/EU (application 21 décembre 2013).
La directive sur les conditions d'accueil 2013/33/EU (application 20 juillet 2015).
La directive sur les procédures d'asile 2013/32/EU (application 20 juillet 2015).
Le règlement Dublin III 604/2013 (application 1er janvier 2014).
Le règlement Eurodac 603/2013 (application 20 juillet 2015).

l'accent sur la demande d'asile et le paradigme de la détermination du statut de réfugié, le resserrement des procédures et des standards n'a pas seulement diminué la qualité de la protection pour les requérants d'asile, il a également échoué à aborder les conditions complexes de la migration mixte et, en particulier, de la migration forcée à laquelle l'Europe fait face. Concrètement, le migrant a deux options : se fondre – avec quelques difficultés – dans le moule de l'asile, ou pas. Le RAEC n'est pas une politique qui se penche sur les complexités de la migration forcée et les besoins de protection des migrants forcés.

En cherchant à mettre en place des procédures justes et efficaces, l'efficacité prime et la qualité de la protection se contracte. Les preuves en la matière sont substantielles : accès limités aux procédures aux frontières et expulsions collectives des migrants sauvés en mer, accélération généralisée des procédures de détermination et d'appel, accès refusé aux tribunaux et à la justice en général et droits d'appel plus limités, difficulté à mettre en œuvre l'obligation des Etats membres de l'UE (au sens de la directive sur les procédures d'asile) d'identifier des personnes vulnérables, confusion des raisons de détention et recours plus marqué à la détention (y compris des femmes et des enfants) et au refoulement pour des demandes prétendument manifestement infondées ou de personnes jugées susceptibles de « s'échapper », nécessité d'alternatives à la détention, trop générale et manquant de dispositifs de procédures, et processus Dublin aussi imparfait qu'inefficace qui affecte les droits de l'homme, en termes de regroupement familial par exemple.

Etayer les dispositions et les procédures opérationnelles du RAEC dans de nombreux Etats membres de l'UE ne revient pas à reconnaître que la protection pourrait être souhaitable. Il s'agit bien plus d'un aveu de scepticisme (Robinson 1999), d'une criminalisation de la migration irrégulière et de l'insinuation qu'elle représente une menace pour la société. Contrairement à ce que l'on a pu entendre, la migration irrégulière n'est pas un crime et n'est pas une menace à la sécurité. Ce ne sont pas les migrants qui brouillent leurs identités mais, à l'inverse, les politiques et pratiques des Etats qui criminalisent les migrants forcés venant chercher protection.

Deuxième préoccupation majeure : le manque de consistance et de cohérence dans la manière avec laquelle les Etats membres fournissent la protection, alors même que l'harmonisation est l'un des principaux objectifs du RAEC. De fait, après dix années d'efforts, en lieu et place d'homogénéité, d'importantes divergences politiques et opérationnelles demeurent, comme l'a souligné un récent rapport d'Eurodac : « Les Etats membres de l'UE affichent de grandes disparités dans le traitement des demandes d'asile, lesquelles peuvent être liées aux différences de nationalité des candidats dans les différents Etats membres, et refléter les politiques d'asile et de migration appliquées dans chaque pays » (Eurostat 2014 : 6).

Les procédures divergent elles aussi (accueil, admission, détermination du statut, test de vérification de la nationalité et de l'âge, appels et renvois). Les taux de reconnaissance des candidatures d'asile font état de ces disparités dans les procédures. Pour preuve, si en 2013, 4 pourcent seulement des candidats à l'asile en Grèce et 18 pourcent en France ont reçu des décisions de première instance positives, ce chiffre passait à 60 pourcent pour l'Italie, à 53 pourcent pour la Suède et à 40 pourcent pour la Suisse (Eurostat 2014 : 6). A titre d'autres exemples, citons encore les différentes politiques et procédures de retour dans les Etats membres, les diverses procédures d'évaluation des demandeurs d'asile dans un « premier pays d'entrée » et leur retour au sens de la Convention de Dublin, même si la Cour européenne des droits de l'homme a moins statué en faveur d'appels contre des retours en vertu de la Convention, de par la divergence de pratique entre Etats.

Les standards affichent eux aussi des divergences, notamment dans les pratiques d'accès au conseil juridique, à la détention, au refoulement et à la protection temporaire, qui varient considérablement d'un Etat membre de l'UE à un autre. En outre, les conditions de protection subsidiaire et la reconnaissance mutuelle des requérants d'asile varient elles aussi. Certains pays, comme le Royaume-Uni, recourent à des informations sur le pays d'origine bien développées pour se guider dans le processus de détermination du statut, tandis que pour d'autres, l'importance de la qualité du pays d'origine est som-

maire. Les conditions dans lesquelles s'effectuent les procédures sont elles aussi différentes. Certains pays n'affichent que peu de respect pour la vie privée ou la dignité humaine, et de ce fait, des auditions peuvent se dérouler dans des espaces publics, avec l'impact qu'on imagine sur le bien-être émotionnel du migrant.

Ces divergences de gouvernance dans la politique sur l'asile et la migration s'observent à la fois entre les Etats membres de l'UE et au sein même des différents pays. En Italie par exemple, le processus est délégué aux administrations provinciales, tandis qu'en Suisse, les compétences sont divisées entre cantons et Confédération – dans les deux cas, cela peut entraîner des variations dans la qualité de la protection qu'un migrant forcé pourrait recevoir. Dans le cas de l'Italie, et compte tenu de l'augmentation spectaculaire de migrants sans papiers, une décentralisation s'est avérée nécessaire pour élargir la capacité de traitement, aux dépens de la qualité de la protection, puisque la prise de décision est de ce fait fragmentée.

La troisième préoccupation peut sembler s'écarter des aspects de la protection, mais elle est en réalité très pertinente. Comme pour toutes les prises de décisions politiques en Europe, les motivations sous-jacentes sont l'*harmonisation, la solidarité et la compensation des charges* : trois impératifs qui apparaissent fréquemment dans le contexte du RAEC. Et comme nous l'avons déjà vu, l'harmonisation est encore loin d'être une réalité, ce qui affecte la qualité de la protection. De même, alors que la compensation des charges et la solidarité devraient, en principe, représenter une base solide pour l'uniformisation des standards et procédures de la protection, ce n'est pas le cas dans la pratique. Pour l'essentiel, l'ouverture des frontières intérieures de l'Europe (nous pensons ici surtout à l'Europe sans frontières de l'espace Schengen) et le cloisonnement des frontières extérieures de l'UE ont eu l'effet paradoxal de réduire les mécanismes de solidarité et de compensation des charges du RAEC ; la Convention de Dublin quant à elle renforce le manque de solidarité. A leur tour, ces résultats mettent en évidence les divergences dans les standards de protection à travers l'Europe[40].

Fondamentalement, le RAEC et la gestion de la migration irrégulière – requérants d'asile, migrants sans papiers valables et forcés – imposent des coûts spécifiques et se reflètent sur les Etats membres, avec comme conséquence une Europe à deux visages. Les pays aux frontières de l'Europe soulignent la lourde charge qui pèse sur leur capacité administrative en termes d'accès, d'admission, de retour, de traitement, de poids sur leurs systèmes de sécurité sociale comparativement plus faibles et, en particulier, du fardeau que représentent les migrants sans papiers valables. Les migrants sont peu protégés contre les violations des droits de l'homme et la vulnérabilité. A l'inverse, les Etats du Nord de l'UE – d'une certaine manière protégés par la Convention de Dublin – affirment que ceux du Sud ne sont pas assez stricts à l'heure de limiter l'accès au territoire, de sorte que les différentes catégories de migrants transitent ensuite vers le nord, déplaçant ainsi la charge. De ce fait, des pays comme l'Allemagne, la Suède, la France et le Royaume-Uni reçoivent déjà deux tiers de tous les cas d'asile (Eurostat 2014). Le transfert des ressources est le prix qui pourrait être à payer pour maintenir la Convention de Dublin, laquelle est quelque peu menacée par le débat sur le partage de la charge. Même s'ils ne le font pas de manière désintéressée, EUROSUR et Frontex fournissent les moyens d'un transfert pragmatique des ressources aux Etats membres du Sud.

Les retombées sur la protection des migrants sont évidentes, puisque l'échec actuel du partage de la charge dessert la protection efficace des migrants forcés[41]. Le défi consiste à trouver pour ce faire un processus équitable, sans quoi la qualité de cette protection souffrira en termes de divergences dans les standards, d'une vulnérabilité accrue des migrants, d'une pression politique au sein des Etats membres de l'UE pour réduire le « fardeau » en diminuant la qualité de la protection, et d'un manque de dignité dans le traitement des migrants, par exemple en recourant

40 Autre exemple en la matière, l'analyse du *Safe Third Country Agreement* entre le Canada et les Etats-Unis, qui affirme que cet accord de « partage des réfugiés » diminue les protections juridiques à la disposition des réfugiés au sens de la loi nationale et internationale et a eu pour conséquence une augmentation du trafic humain et des franchissements non autorisés des frontières (Anker et Arbel 2014).

41 Voir Angenendt et al. (2013) pour consulter une première tentative de calibrage du partage du fardeau en recourant à un modèle multi-facteurs qui intègre le PIB, le niveau de population et le chômage au calcul de la capacité de réception de chacun des Etats membres de l'UE.

davantage aux procédures de retour déjà très critiquées de la Convention de Dublin.

En mettant si clairement l'accent sur l'asile, une dernière préoccupation survient : le contexte plus large de la politique de migration pourrait ne pas être pris en compte, si ce n'est au niveau de la CE, du moins presque assurément à celui des Etats membres, sur fond de pression politique constante pour « résoudre » le problème de l'asile et de la migration mixte. Le RAEC n'apportera aucune protection efficace à moins qu'il ne s'inscrive dans un agenda plus large et global pour la migration incluant le cadre de l'AGMM, une politique étendue de réinstallations et d'admissions humanitaires pour les réfugiés ainsi qu'une politique cohérente de migration de la main-d'œuvre à même de soulager la pression de la migration irrégulière. Car en analysant la problématique de la migration à l'aune de la seule perspective de l'asile, les besoins de protection d'autres migrants forcés, qui sont plus nombreux mais ne cadrent pas avec ce profil, sont omis.

Le resserrement constant des contrôles – qui mine la qualité de la protection – et la divergence des standards, procédures et gouvernances dans le RAEC sont synonyme de protection inconsistante et font naître de sérieuses questions sur cette politique. Pour résumer, peu de preuves abondent dans le sens d'un système de protection à 360 degrés pour tous les migrants forcés ou d'un accès coordonné à la protection *et* aux droits.

Sans cette vision plus large, la crise de la protection aux frontières de l'Europe gagnera en importance, tout comme le fera un régime de protection qui manque de cohérence, d'équité et de respect de la dignité et des droits de tous les types de migrants.

5.4.4 Europe – améliorer la protection marginale

En marge du RAEC et de l'environnement de protection qu'il a créé en Europe, il est possible de mettre le doigt sur *quelques développements positifs* qui restent néanmoins marginaux et tendent à être des initiatives d'Etats membres individuels, et non de toute l'UE. En général, les politiques et campagnes qui veulent *combattre le trafic d'êtres humains, les crimes haineux, la xénophobie et la discrimination* – fréquemment cités dans le contexte du RAEC – doivent être saluées, même si la rhétorique semble souvent plus forte que les actes.

A cet égard, l'*approche interdépartementale adoptée par la Suisse* est un résultat positif. Elle se positionne comme une approche interdépartementale pour le développement d'une politique migratoire cohérente (pour toutes les formes de migration), une approche préconisée dans l'UE, mais qui y fait défaut, comme nous le soulignions précédemment. Elle inclut notamment le Département fédéral des affaires étrangères DFAE, le Département fédéral de justice et police DFJP, l'Office fédéral des migrations ODM ainsi que des ambassades des pays d'origine. Ces unités disposent de points focaux qui sont des structures coordonnées et transversales pour mettre au point des politiques sur la migration et la mobilité. Cette approche fournit une réponse globale, du point d'origine de la migration forcée et d'autres formes de migration dans des pays en conflit et au développement fragile jusqu'à la destination en Suisse. Aucune évaluation ne s'est consacrée aux résultats de cette approche sur la protection, toutefois, en principe du moins, la gouvernance globale de la mobilité offre des avantages potentiels pour développer un cadre de protection plus réactif et plus cohérent.

Autre développement positif, au *Royaume-Uni* cette fois, la nomination d'un *Independent Chief Inspector of Borders and Immigration*, un poste créé en 2008 pour évaluer l'efficience et l'efficacité des fonctions liées aux frontières et à l'immigration au Royaume-Uni. Son mandat inclut par exemple les pratiques et procédures dans la prise de décisions, le traitement des requérants et des candidats, la cohérence de l'approche ou encore la gestion de plaintes. Ce portefeuille aborde quelques procédures et standards du RAEC précédemment critiquées. L'efficacité de ce type d'organe dépend largement de la personnalité de l'inspecteur. Le premier à occuper ce poste au Royaume-Uni s'est forgé une réputation d'auteur de rapports fiables, directs et souvent très critiques sur le fonctionnement du système d'asile britannique. Difficile d'établir un lien de cause à effet, mais d'une manière générale, les résultats pourraient améliorer la qualité de la protection.

La Norvège a aussi été le théâtre d'une évolution bienvenue, des réformes débouchant sur la création d'un *système d'appels* contre le refus des statuts complètement indépendant et, fait important, *non judiciaire*. Un vrai contraste avec le format judiciaire souvent contradictoire d'autres systèmes d'appels, qui semblent refléter une culture du scepticisme.

Certains Etats-membres de l'UE ainsi que la Suisse ont amélioré leurs *programmes d'aide au retour* pour les « demandeurs d'asile déboutés » et les migrants irréguliers dont l'admission a été rejetée – il s'agit là de réponses utiles. Pour le pays concerné, cela réduit la pression politique de la migration et pourra porter ses fruits sur le long terme en réduisant les tensions entre citoyens et migrants. De cette façon, les migrants ne restent pas dans l'expectative, vulnérables et sans protection. Cela étant, les programmes de retour volontaire assisté ne sont acceptables que si les conditions de protection dans le pays d'origine vers lequel le migrant est renvoyé sont sûres et peuvent être garanties – ce qui n'est souvent pas le cas.

La facilitation de *l'admission provisoire* pour des raisons humanitaires est une amélioration bienvenue de la qualité de la protection même si, sans disposition pour le regroupement familial, il est impossible de parler de respect du besoin de dignité humaine.

Réinstallation, procédure d'entrée protégée et admission humanitaire demeurent des instruments de protection sous-utilisés par les Etats membres de l'UE, même si ces formes de protection pourraient être améliorées. Pour la réinstallation par exemple, le Conseil Européen pour les Réfugiés et Exilés (ECRE) et d'autres ONG font campagne pour atteindre un objectif modeste de 20 000 places dans les Etats membres de l'UE par an d'ici 2020. Quelque peu dépassés par la crise en Syrie, les pays européens ont offert un peu moins de 32 000 places pour la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres formes d'admission de réfugiés syriens, alors que le HCR sollicitait une réinstallation et d'autres formes d'admission pour 100 000 personnes en 2015 et 2016 ; dans l'intervalle, plus de 2,9 millions de réfugiés se trouvent dans les pays limitrophes de la Syrie. Aujourd'hui, la Suède et l'Allemagne prennent en charge plus de la moitié des admissions (UNHCR 2014c).

Le Conseil Italien pour les Réfugiés (CIR) et le ECRE, entre autres, ont fait campagne pour la réintroduction de la *procédure d'entrée protégée*, une addition potentiellement précieuse au portefeuille de protection (CIR/ECRE 2012). Cette procédure permet aux personnes individuelles d'approcher les autorités d'un pays hôte potentiel en dehors de son territoire afin de solliciter une protection internationale et d'obtenir un permis d'entrée en cas de réponse positive. Pourtant, la volonté politique de restaurer ce processus semble timide. Du point de vue de la CE, ce processus saperait en effet le rôle des partenariats pour la mobilité comme solution plus efficace de traitement extraterritorial. Jusqu'en 2012, la Suisse offrait la possibilité de déposer une demande d'asile dans une ambassade. Or en 2011, seuls 10 pourcent des plus de 6000 demandeurs n'ont pu entrer en Suisse – et cette proportion était plutôt en hausse par rapport aux années précédentes (CIR/ECRE 2012 : 57).

Ces améliorations marginales seraient le signe, pour le moins, d'une stratégie plus libérale que le confinement et la réduction de l'espace de protection, et plus en adéquation avec les revendications des valeurs européennes. Et elles mettent en lumière les conclusions ci-après.

Largement politisée, la protection dans l'UE est désormais un concept bien plus politique que normatif.

Et le recours fréquent aux « valeurs européennes » fondamentales pour justifier le positionnement humanitaire de l'UE sur la migration forcée à l'étranger, ses accords sur la migration avec des pays tiers et sa réponse aux migrants forcés arrivant en Europe s'accordent plutôt mal avec la véritable force que la protection puise dans les normes, standards et lois du monde entier sur les droits de l'homme. La protection n'est pas l'apanage des valeurs européennes, même si celles-ci sont susceptibles d'ajouter de la force à ces normes. Le message global de l'Europe sur la protection pourrait être plus significatif s'il plaidait le respect des valeurs mondiales qui étayent l'octroi de protection aux personnes vulnérables.

Enfin, le besoin de cohésion dans les politiques de migration et de mobilité de l'UE demeure toujours aussi essentiel. Le pare-feu entre l'asile d'une part, et la migration (forcée, mixte et irrégulière) d'autre part – et la criminalisation

qui l'accompagne – fait naître une distinction artificielle. Tous ces types de migrants ont besoin de protection. Le défi en la matière est de trouver la manière et la volonté d'assurer cette protection et les canaux appropriés pour ce faire, sans quoi les réfugiés et les autres types de migrants forcés continueront de chercher des façons d'accéder à la protection en Europe.

5.5 Le changement climatique et la protection

En évoquant la sixième des nouvelles « constellations du déplacement forcé et de la mobilité », la section finale de ce chapitre d'analyse change de rythme et de contenu.

Alors que les types de migration forcée évoqués jusqu'ici se caractérisaient dans une large mesure par un début rapide et un déplacement massif, les effets sur le déplacement par suite du changement climatique et de la pression environnementale tendent à être plus lents, tandis que le modèle de mobilité est graduel. Rappelons, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 4.2.6, qu'à l'instar des autres formes de migration forcée, le changement climatique et la pression environnementale contribuent habituellement à un ensemble de facteurs pluriels liés à des vulnérabilités existantes poussant au déplacement forcé : il existe une relation de cause à effet rarement unique ou directe, hormis dans les cas d'événements ou catastrophes météorologiques extrêmes ou dans le cas des îles sur le point d'être englouties. De plus, si certaines manifestations similaires de besoins humanitaires viennent étayer un déplacement forcé dû à un conflit, à des violences ou à des persécutions, le cadre de référence n'a pas été celui d'un paradigme d'urgence humanitaire, mais plutôt celui d'opérations de secours post-catastrophe et de réduction des risques de catastrophes en relation avec les risques naturels.

> ***« Les déplacés climatiques sont confrontés à des déficits de protection. »***

Quoi qu'il en soit, la reconnaissance internationale des impacts du déplacement a été consolidée en 2010 avec l'Accord international de Cancún sur la coopération à long terme, selon la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (CCNUCC). L'accord a adopté le paragraphe 14(f) qui « invite les Etats à renforcer leur action en adoptant des mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les *déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques*, selon les besoins, aux niveaux national, régional et international » (l'auteur souligne)[42].

Et pourtant, même ainsi, les défis de la protection et les conséquences du déplacement résultant du changement climatique et de la pression environnementale s'intègrent mal à une analyse du déplacement forcé. L'absence d'une « cause » ou force évidente (guerre, conflits), la nature graduelle du déplacement et le paradigme des catastrophes sont autant de raisons qui expliquent la difficulté d'établir la nature et l'ampleur du défi de la protection.

Néanmoins, le caractère forcé du déplacement fait naître la préoccupation d'une éventuelle fragilisation ou suppression des droits que les citoyens pourraient d'ordinaire attendre – en d'autres termes, il s'agit d'une préoccupation sur les lacunes de protection. La question de la protection de ces droits devient donc à la fois pertinente et importante.

Tous les droits devraient être respectés, mais dans le contexte présent, quels sont les droits qui requièrent une protection particulière ? Des exemples de droits matériels, sociaux et politiques servent à illustrer leur champ d'application. L'accès à des ressources (notamment des terres et des droits associés à des terres et au patrimoine) est un droit indéniable qui devrait être protégé. C'est la réinstallation qui est ici concernée, dans le cas de déplacement permanent, ou quand la protection fait office de médiation en cas d'intérêts territoriaux si, par exemple, des communautés pastorales entrent en conflit lorsque la désertification réduit la qualité et les dimensions des pâturages. Il convient de souligner en la matière que même lorsque des pays disposent de mécanismes de compensation pour les terrains (et en cas de catastrophes), l'accès à ces mécanismes de restitution et de compensation de la propriété est généralement compliqué et la proie d'abus et de corruption. Autre droit important, le droit démocratique à la consulta-

tion et à une participation active dans les politiques gouvernementales de réinstallation – un droit qui a largement été ignoré lors de la réinstallation sommaire préférée au renvoi des communautés sur leurs terres d'origine après le tsunami de 2004 dans l'Océan Indien. Un environnement touché par une catastrophe met en péril de nombreux droits, par exemple la sécurité des citoyens – personnelle comme patrimoniale. De ce fait, les Etats devraient s'efforcer d'agir pour les protéger.

Cette section se penche en premier lieu sur la nature de ces droits et sur le développement du mécanisme de protection en réponse à ce défi. Elle analysera ensuite un manquement spécifique que l'Initiative Nansen cherche à combler. Compte tenu de l'abondante littérature consacrée au changement climatique, au déplacement et à la protection (chapitre 4.2.6), seules quelques brèves considérations sont présentées ici.

5.5.1 Développer des capacités et des stratégies de protection

La majorité des personnes déplacées par suite du changement climatique resteront à l'intérieur de leur pays. De ce fait, les *Principes directeurs relatifs aux déplacements internes de 1998*, avec leur disposition sur la protection avant, pendant et après le déplacement, sont généralement reconnus comme un cadre approprié et applicable pour protéger ces personnes. La « Convention de Kampala » de l'Union africaine de 2009 est ensuite venue renforcer ces Principes directeurs de 1998.

Sans surprise, l'accent sur la stratégie et la politique a été placé sur des événements qui affectent rapidement le changement climatique et la pression environnementale – inondations, cyclones et tremblements de terre – plutôt que sur des phénomènes progressifs – désertification, hausse du niveaux des mers et salinisation, alors que ceux-ci sont appelés à devenir des facteurs bien plus importants dans le déplacement des populations. Et cet accent a conditionné les priorités en matière de protection.

Des trois phases de protection figurant dans les Principes directeurs de 1998, la réduction des risques de catastrophes (RRC) et les stratégies d'adaptation, de résilience et de mitigation actuellement en vogue s'intègrent tout à fait à la protection avant et après le déplacement. Pourtant, la protection dans ces trois phases est généralement moins bien développée que *pendant* le déplacement, lorsque la capacité de protection est à la charge de l'Etat affecté – ou, plus fréquemment, d'organisations humanitaires internationales et d'opérations de secours – pour fournir opérations de secours et reconstruction.

De façon significative, dans les trois phases, la protection est largement instrumentalisée et traite davantage les réponses matérielles et physiques que les droits politiques, civils et sociaux. Selon une recommandation de base, les gouvernements nationaux devraient accorder une priorité plus importante au développement de politiques et normes pour protéger les déplacés internes, et veiller à ce que les besoins des personnes déplacées par suite du changement climatique/environnemental soient intégrés à ces réponses.

De plus, depuis que les Principes directeurs de 1998 ont un « caractère non contraignant », ils n'ont pas la force de la loi internationale, à moins qu'ils ne soient incorporés à une législation nationale et jouent ainsi un rôle de premier plan. Et pourtant, comme de nombreux observateurs l'ont souligné, le défi de la protection dans le contexte actuel est moins lié à des lois et des normes – même si quelques pays ont bien adopté une législation sur la base de Principes directeurs de 1998 – qu'à la quête de ressources et de capacités pour mettre en œuvre et en place la protection dans les plans et stratégies autour du développement et du changement climatique. Par exemple, la recherche au Kenya, en Ethiopie, au Ghana, au Bangladesh et au Vietnam (cinq pays à la vulnérabilité, aux structures politiques et à la capacité de gouvernance différentes) a mis en évidence un manque de volonté politique d'apporter de la protection, l'absence d'un mécanisme normatif, une faible capacité de mise en œuvre, des ressources publiques allouées à la réponse au changement environnemental limitées et une société civile incapable d'articuler la protection des droits (Zetter 2011 ; Zetter et Morrissey 2014, 2104a).

42 Résultat du Groupe de travail ad hoc sur la coopération à long terme selon les termes de la Convention de Cancún, décembre 2010.

Ces défis de protection peuvent être relevés de manière pertinente lorsque les gouvernements nationaux se consolident et intègrent la protection à leurs plans, stratégies et aux rôles des organismes gérant le changement environnemental, le changement climatique et la migration. Améliorer la coordination et la collaboration entre ministères gouvernementaux et organisations est également essentiel pour assurer une meilleure efficacité du développement et de la mise en place des politiques basées sur les droits. Si les gouvernements nationaux veulent progresser, il est tout autant fondamental de développer une expertise professionnelle – légale et opérationnelle – dans la protection des droits de l'homme et le droit environnemental. L'engagement et l'habilitation d'acteurs de la société civile à fournir sensibilisation et plaidoyer basés sur les droits pour le compte des communautés vulnérables à un déplacement environnemental devraient être une priorité pour les gouvernements nationaux. Parallèlement, des gouvernements nationaux devraient explorer des manières de renforcer le suivi et les rapports indépendants sur la conformité avec la protection des droits de l'homme en incluant les droits des personnes déplacées par l'environnement. Une institution des droits de l'homme indépendante et nationale pourrait être un modèle (Zetter 2011 : 53).

« L'Initiative Nansen permet l'échange d'expériences. »

Organismes internationaux et intergouvernementaux ainsi qu'acteurs humanitaires (HCR, HCDH, OIM, OCHA, CICR et IDMC) ont un rôle à jouer dans le soutien et l'encouragement des gouvernements nationaux. Ils peuvent ainsi promouvoir et faciliter l'adoption par les gouvernements nationaux de politiques et normes de protection et d'assistance des déplacés internes en développant la base de connaissances axée sur le déplacement environnemental et la protection normative, garantir que des politiques et cadres internationaux fournissent une toile de fond pour l'action nationale et faciliter des accords internationaux et régionaux.

5.5.2 L'Initiative Nansen et la protection internationale

Les personnes déplacées temporairement ou définitivement par-delà des frontières internationales en raison de facteurs environnementaux souffrent d'une lacune de protection de taille. En effet, elles ne sont pas protégées par la Convention de Genève, tandis que le Protocole de 1967 et la jurisprudence ont généralement statué en défaveur des demandes dans ce contexte[43]. Comme nous l'avons vu (5.1.1), les propositions de création d'une nouvelle convention internationale sur les réfugiés environnementaux n'ont pas fait d'adeptes. Et dans pratiquement tous les pays de destination, les migrants déplacés par suite de facteurs environnementaux ne peuvent bénéficier ni du statut de réfugié, ni de l'admission provisoire, ni de l'admission humanitaire.

Cela dit, deux initiatives importantes ont fait figurer dans l'agenda international la protection des personnes déplacées par suite du changement climatique.

En Scandinavie, la Suède et la Finlande ont des dispositions de protection temporaire légèrement moins restrictives, ce qui permet des demandes liées au déplacement environnemental et, dans le cas de la loi Finnish Aliens Act, octroie « aux étrangers résidant dans le pays un permis de résidence sur la base d'un besoin de protection s'ils ne peuvent retourner dans leur pays en raison d'un conflit armé ou d'une *catastrophe environnementale* » (l'auteur souligne), (section 88(1), 2004 Aliens Act). La nuance significative de « résidant dans le pays », par contraste avec « en pleine migration », reflète le statut de protection temporaire conféré par les Etats-Unis aux ressortissants du Honduras résidant sur sol américain et dans l'incapacité de retourner dans leur pays au moment de l'ouragan Mitch en 1999.

L'Initiative Nansen, placée sous l'égide des gouvernements de Norvège et de Suisse, est la deuxième réponse, plus importante, aux défis de protection pour ceux qui sont forcés à se déplacer dans le contexte d'événements environnementaux et du changement climatique. Dans le sillage de son introduction en 2011, ce processus de consultation ascendant dirigé par ces Etats explore le champ d'application qui permet de combler la lacune juridique existant dans la protec-

tion de personnes déplacées par-delà les frontières nationales lors de catastrophes naturelles, par suite notamment du changement climatique. Plus généralement, cette initiative vise à créer un consensus aux niveaux régional, national et international sur le développement de principes et éléments clés pour la protection transfrontalière de ce groupe spécifique. Cette approche est plus pragmatique, bien davantage susceptible d'être couronnée de succès que les velléités de création d'une nouvelle convention.

Des progrès substantiels ont été réalisés grâce à une méthodologie qui a développé des scénarios d'étude de cas dans cinq sous-régions particulièrement affectées par le déplacement post-catastrophes. Ces études de cas offrent l'opportunité aux Etats d'échanger des expériences, de partager des bonnes pratiques et d'établir un consensus sur les éléments normatifs, institutionnels et opérationnels d'un régime de protection. L'initiative, qui vise à achever son travail en 2015, pourrait être suivie d'un plan d'action.

43 Soulignons à cet égard une exception aussi intéressante qu'isolée : le tribunal d'immigration et de protection de Nouvelle-Zélande a statué en faveur de l'appel d'une famille de Tuvalu à laquelle on avait précédemment refusé l'octroi de visas de résidence. Il a donné raison à la famille aux motifs des impacts néfastes du changement climatique et des privations socio-économiques (New Zealand Immigration and Protection Tribunal [2014].

6 Pistes et modalités nouvelles

Une nouvelle vie pour réfugiés à Riace, Italie. *Photo : Giovanna Del Sarto.*

A l'heure de rédiger ce chapitre de conclusion, à la mi-août 2014, 35 migrants afghans – dont treize enfants et un homme décédé – sont retrouvés emprisonnés dans un container maritime du port de Tilbury au Royaume-Uni, en état d'hypothermie et sévèrement déshydratés : comment rester insensible à la dimension symbolique de cette tragédie ? Ces personnes qui entament un voyage inimaginable pour fuir la crise humanitaire sans fin qui dévaste leur pays ne peuvent être considérées autrement que comme des migrants forcés cherchant sécurité et secours. Une autre évidence s'impose : ces individus en quête désespérée de protection ont fait appel à des passeurs responsables de cette vulnérabilité révoltante. En termes de recommandations, une seule peut-être s'impose, celle que nous dicte notre condition humaine partagée, à savoir œuvrer en faveur d'un système de protection qui reconnaisse le niveau de vulnérabilité et de détresse provoquant des situations aussi tragiques, pour ces 35 Afghans comme pour les millions d'autres individus contraints de migrer.

S'inscrivant dans la cohérence de cette étude qui a pris le parti de l'analyse plutôt que de l'évaluation politique, ce dernier chapitre présente non pas des recommandations détaillées, mais plutôt des pistes et modalités nouvelles. De la même manière, il a davantage un caractère idéaliste qu'opérationnel, s'employant à promouvoir un large débat et une compréhension plus précise du phénomène. C'est donc à dessein qu'il est générique : il entend permettre à un grand nombre d'acteurs et d'organisations travaillant dans le domaine de l'aide humanitaire et du développement aux prises avec la migration forcée et la protection de puiser dans l'analyse et les discussions qu'il propose.

6.1 Définitions et principes – migration forcée et protection

1. La notion de « migration forcée » ambitionne de saisir les dynamiques complexes, multicausales et de grande portée qui poussent les populations à se déplacer. Reconnaître le phénomène de « migration forcée » est une condition *sine qua non* pour poser le diagnostic adéquat, répondre aux besoins et relever les défis que posent la protection aujourd'hui, sachant que rares sont celles qui cadrent avec les normes, standards et instruments bien établis.
2. Si les normes établies reposant sur le paradigme du réfugié restent la pierre angulaire de la protection, il convient d'accorder plus d'attention au développement et à l'implémentation des concepts « basés sur les besoins » et « basés sur les droits » des migrants forcés.
3. Le concept transversal de « vulnérabilité liée au déplacement » permet une compréhension plus approfondie des besoins de protection des migrants forcés en termes de sûreté, de sécurité, de maintien des moyens de subsistances et de réduction de la vulnérabilité avant, pendant et après leur périple. Il s'agit donc de traiter à fond, tant au niveau politique que pratique, les interactions entre la vulnérabilité et la protection des migrants forcés.
4. La politisation de la protection est une tendance hautement préoccupante : l'interaction entre les dimensions politique, humanitaire et des droits de l'homme supplante petit à petit les fondements normatifs uniques de la protection des migrants forcés. Réinstaurer des normes qui transcendent les intérêts nationaux : voilà sans doute le défi le plus complexe et délicat, mais également le plus impérieux auquel se trouve confrontée la communauté internationale.
5. L'étude a mis en évidence comment, en matière de protection, on a progressivement mis le « cap sur la gestion », transformant par là même les principes basés sur les normes. Il y a donc urgence à procéder à un rééquilibrage en basant à nouveau la protection sur les standards et pratiques normatifs.
6. Un modèle de protection à deux volets s'est installé : d'un côté le régime de non-entrée opposé aux migrants par les pays du Nord, de l'autre les régimes d'entrée massive avec protection dans le Sud. Pour garantir que les normes, standards et pratiques de protection ciblant les migrants forcés soient globaux et indivisibles, un engagement résolu et durable de la communauté internationale s'impose.
7. La protection est devenue une tâche transversale, à tel point que l'assistance humanitaire tend à devenir partie de cette protection. Si la multiplication des acteurs œuvrant dans le domaine de la protection et celle de leurs initiatives présentent de nombreux avantages, on ne saurait faire l'économie d'un bilan des impacts négatifs résultant des réponses de plus en plus fragmentaires apportées aux défis actuels de protection et de la répartition des responsabilités sur un nombre limité d'entités.
8. Il y a lieu de donner un nouveau souffle à la doctrine de la Responsabilité de Protéger (R2P) et de lui faire une place de choix dans le discours politique international relatif à la migration forcée. Bien que ses principes ne portent que sur les violations des droits humains d'une gravité extrême susceptibles de précipiter les déplacements forcés, ils rappellent aux Etats les obligations qui sont les leurs en matière de droits de l'homme et à la communauté internationale la nécessité d'assurer la protection des peuples.

6.2 Migration, migration forcée, développement et protection – réponses structurelles

1. L'idéal de la protection est d'éviter le déplacement forcé. Dès lors, la protection la plus efficace est celle qui permet de prévenir ou d'éradiquer les facteurs déclenchant les migrations forcées. Dans les pays sujets aux conflits armés, à une gouvernance fragile ou présentant d'autres moteurs de déplace-

ments forcés, garantir une protection à long terme suppose d'encourager un développement durable dont les bénéfices sont équitablement répartis, de consolider la gouvernance, de renforcer les capacités de la société civile et d'insuffler un respect solide des droits humains.

2. Si la migration forcée a ses caractéristiques propres, à l'ère de la mobilité globale et des flux migratoires mixtes, elle ne peut être appréhendée comme un phénomène totalement distinct de la migration régulière. L'approche binaire actuelle qui sous-tend la définition des politiques nuit aux intérêts de toutes les parties – migrants, migrants forcés et pays de destination. Reconnaître l'interconnexion entre les migrations forcée et régulière serait une étape importante vers la formulation de politiques cohérentes et complémentaires, tant au niveau national qu'international, mieux à même de gérer toutes les formes de migrations de manière ordonnée et équitable. Le modèle préconisé est donc celui de l'approche interdépartementale concertée.
3. Fort de ce constat d'interconnexion, on ne peut que déplorer que la recherche d'une réponse mondiale à la question des réfugiés et de la migration forcée ne figure plus à l'Agenda de Développement de l'ONU pour l'après-2015 et appeler à sa réintégration.
4. Adopter des politiques qui assurent des canaux plus ouverts pour une migration et une mobilité ordonnées, gérées et en règle, en particulier dans les pays du Nord, serait très utile pour soulager la pression de la migration irrégulière et, partant, relever les défis qui en résultent sur le plan de la protection.
5. Les progrès accomplis par les acteurs internationaux et les gouvernements des pays hôtes pour combler les lacunes de protection – adaptation des normes et standards, amélioration de la capacité et de la qualité de la protection dans les pays touchés par les migrations forcées – sont significatifs. Il n'en reste pas moins essentiel que les pays du Nord ne se contentent pas de renforcer la protection dans les pays de premier asile pour s'exempter d'offrir une protection juste et équitable aux migrants forcés ayant quitté leur région d'origine.
6. Les structures et organisations nationales et internationales œuvrant dans le secteur du développement et du travail humanitaire sont invitées à redoubler d'efforts et à intensifier leur soutien aux gouvernements pour qu'ils adoptent et, plus important encore, qu'ils implémentent les *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* et y adhèrent. Les citoyens sont en effet en droit d'attendre d'être protégés efficacement avant, pendant et après leur déplacement, et les gouvernements tenus de fournir cette protection. De plus, appliquer ces principes de manière percutante est de nature à atténuer le caractère explosif du défi que représente la migration forcée dans le monde.
7. La ratification de la *Convention de l'Union africaine de 2009 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique* vient étayer de manière réjouissante les normes et obligations en matière de protection et mérite un soutien sans faille de la part de la communauté internationale pour promouvoir leurs adoption et implémentation.
8. Il est indispensable de mettre au point des programmes de réinstallation beaucoup plus vastes et plus efficaces dans les pays du Nord, afin d'assurer à long terme la protection d'un nombre sensiblement plus élevé de réfugiés, de soulager la pression de la migration irrégulière et de montrer aux pays en première ligne qu'ils ne sont pas seuls à porter le fardeau.

6.3 Améliorer les politiques et les pratiques en matière de protection

1. En développant une compréhension plus aigüe des modalités d'autoprotection pour les populations à risque, les acteurs humanitaires pourraient être mieux à même de soutenir cette pratique d'une manière qui

respecte et renforce les mécanismes d'adaptation autochtones.

2. Les acteurs humanitaires sont invités à développer des instruments de protection et des modalités qui réduisent la vulnérabilité des communautés de migrants forcés qui, souvent, optent pour des stratégies de mobilité locales et circulaires très risquées – stratégies courantes visant à sauvegarder leurs moyens de subsistance, leurs propriétés et à évaluer dans quelle mesure un retour est envisageable.
3. Les organisations intergouvernementales – à commencer par le HCR et l'OIM – sont encouragées à s'engager plus avant pour combler les sérieuses lacunes de protection et atténuer la vulnérabilité dont sont victimes les migrants forcés dans les pays de transit et, plus encore, à leurs frontières. Bien que les partenariats pour la mobilité et la migration lancés par l'Europe commencent à répondre aux défis que pose la migration secondaire, ils risquent d'être mis en péril par l'objectif implicite qu'elle poursuit, à savoir promouvoir le traitement extraterritorial des migrants cherchant à fouler le sol européen.
4. La communauté internationale s'est désormais dotée d'un vaste éventail de politiques et de pratiques destinées à protéger les populations déplacées de force en milieu urbain. Consolider cette expertise permettrait aux structures œuvrant dans le domaine du travail humanitaire et du développement d'augmenter drastiquement, main dans la main avec les interlocuteurs nationaux et internationaux, la qualité et la portée de l'espace de protection dans les zones urbaines.
5. On gagnerait également à encourager sans réserve les interventions en cas de crises humanitaires s'articulant autour du développement – désormais largement admises – comme un outil indispensable permettant d'améliorer la protection des populations déplacées, de leur rendre leur dignité et de renforcer la sécurité. La « plus-value » des stratégies de protection axées autour du développement qui tiennent compte des besoins tant des migrants forcés que des pays hôtes peuvent asseoir la protection en cela qu'elles endiguent la précarisation des moyens de subsistance et apaisent les tensions entre les populations hôtes et immigrées.
6. La majorité des migrants forcés passant de longues années hors de leur pays, fonder leur intégration locale sur des approches progressives et flexibles – qui prévoient par exemple que la régularisation de leur statut s'opère par étapes pouvant comprendre l'octroi d'un permis de travail, puis celui d'un titre de séjour permanent et enfin la naturalisation en fonction de critères comme l'indépendance financière – représente un moyen adéquat pour protéger leurs droits et leur bien-être.
7. Les réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres humains représentent une des pires menaces pour la protection des migrants forcés. Bien que les Etats et acteurs intergouvernementaux aient intensifié leur lutte contre ces fléaux, l'éradication de cette forme révoltante d'exploitation des populations vulnérables appelle des ressources et des actions d'une autre ampleur.
8. Il est urgent de mettre au point les capacités et instruments adaptés pour protéger les communautés et individus susceptibles d'être victimes d'appropriation du sol et, partant, de devoir fuir leur pays.

6.4 L'Europe et la protection

1. Nombre de pistes déjà formulées s'appliquent à l'Europe. Relevons en particulier les suivantes :
   - nécessité de reconnaître le phénomène de « migration forcée » et de développer les politiques et normes de protection à la hauteur de l'enjeu ;
   - besoin pressant de concevoir un nouveau modèle de protection qui ne se fonde pas dans un régime de non-entrée ;
   - impacts délétères du traitement extraterritorial des migrants sur la protection et le droit d'accéder au territoire européen et à y solliciter du secours ;

- importance de veiller à la cohérence des politiques en matière de migrations forcée et régulière et de les inscrire dans le cadre coordonné de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM) ;
- nécessité d'opérer un revirement de la politisation de la protection d'une part, du « cap axé sur la gestion » de l'autre, deux orientations qui mettent à mal les préceptes normatifs sous-tendant la protection ;
- importance de déployer en Europe des possibilités de réinstallation d'une ampleur autrement plus significative.

2. Dans le contexte de l'AGMM, l'UE se doit de refonder sa stratégie et ses politiques de gestion des frontières, les instruments qu'elle a développés à cet égard – Frontex et EUROSUR entre autres – n'étant de toute évidence pas durables et portant gravement atteinte à la protection des migrants forcés.
3. L'UE et ses Etats membres devraient s'employer à élaborer un système de protection à 360 degrés au bénéfice des migrants forcés qui conjugue effectivement l'accès au territoire avec la protection *et* le respect des droits.
4. Dans le cadre du Programme post-Stockholm, il est impératif de remédier aux divergences notoires observées entre les Etats membres de l'UE au niveau des procédures et des standards de protection.
5. L'UE et ses Etats membres sont pressés d'adopter des mesures de protection temporaire ou d'en étendre l'usage, ainsi que de revoir la portée et le recours aux entrées protégées et aux admissions humanitaires. Si cette démarche n'est pas de nature à augmenter spectaculairement le nombre de migrants forcés à l'abri des dangers en Europe, elle témoignerait de la volonté de cette dernière à honorer ses obligations d'ordre humanitaire.
6. Multiplier les programmes d'aide au retour pourrait soulager un peu la pression pesant sur le régime migratoire ; ils ne sauraient cependant être envisagés si la protection de ces volontaires n'est pas garantie dans leur pays d'origine.
7. Faire preuve de retenue dans le recours à la détention et à l'expulsion de migrants en situation irrégulière ou auteurs de demandes jugées infondées serait également un signe d'humanité et de reconnaissance des souffrances qu'endurent ces personnes.
8. Partager et standardiser les informations sur les pays d'origine sur lesquelles les Etats déterminent le statut de réfugié permettrait d'améliorer les normes de protection européennes.
9. Les Etats gagneraient à engager des inspecteurs indépendants chargés à la fois d'évaluer la situation en matière d'asile, d'immigration et de protection et de dispenser des conseils sur ces points. La CE devrait d'ailleurs également envisager ce type de recrutement au niveau de l'UE.
10. L'UE et ses Etats membres sont appelés à communiquer et à agir de façon plus concertée afin de briser les perceptions et les attitudes négatives dont sont victimes toutes les catégories de migrants dans les médias, les organismes gouvernementaux et parmi les citoyens européens ; cela permettrait à ces individus de jouir de plus de sécurité et de bien-être à chacune des étapes de leur procédure d'accès et de reconnaissance.

6.5 Changement climatique, pressions environnementales et protection

1. Les *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* et la *Convention de l'Union africaine de 2009 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique* jettent des bases viables sur lesquelles fonder la protection des droits des personnes sujettes au déplacement interne dans le contexte du changement climatique et des pressions environnementales. Toutefois, les Etats sont invités à accorder une priorité plus élevée au développement de politiques et de normes de protection et à les intégrer dans des plans et des stratégies portant sur la migration et le changement climatique. De

plus, s'efforcer d'améliorer la coordination et la collaboration entre ministères et organismes gouvernementaux ainsi que perfectionner l'expertise professionnelle dans la protection des droits de l'homme et le droit environnemental en lien avec la migration climatique, permettrait d'élaborer des politiques stratégiques et de consolider leur capacité opérationnelle.

2. Les organisations internationales et intergouvernementales ainsi que les acteurs humanitaires sont invités à soutenir et encourager plus activement les Etats à fournir une réponse plus solide aux besoins de protection des communautés déplacées ou susceptibles de l'être.
3. Elargir, à l'échelle internationale, le statut de protection temporaire pour les personnes déplacées dans le contexte du changement climatique ou de pressions environnementales, permettrait d'alléger un peu la charge que provoquent les catastrophes subites.
4. L'Initiative Nansen est un précieux point de mire international qui permet d'explorer les liens qu'entretiennent migration et protection dans le contexte du climat et de combler certaines lacunes en matière de protection, notamment pour les populations forcées de quitter leur pays à la suite de catastrophes naturelles. Il est donc capital que les évolutions normatives, institutionnelles et opérationnelles dans ce domaine s'inscrivent toujours dans la droite ligne de cette initiative, même une fois que les conclusions attendues dans ce cadre auront été rendues en 2015.

7 Bibliographie

ALNAP. (2009) *Somalia : Remote Programming modalities*, ALNAP. www.alnap.org/pool/files/remoteprogrammingsomalia.pdf

ALNAP. (2012) *The State of the Humanitarian System 2012*, London : ODI. http://www.alnap.org/what-we-do/sohs

Andrijasevic, R. (2010) «From Exception to Excess : Detention and Deportations across the Mediterranean Space», Ch. 4 pps. 147–163, in De Genova, N. and Peutz, N. (eds) *The Deportation Regime,* Durham North Carolina : Duke University Press.

Angenendt, S., Engler, M., and Schneider, J. (2013) *European Refugee Policy : Pathways to Fairer Burden-Sharing,* Berlin : Stiftung Wissenschaft und Politik – German Institute for International and Security Affairs. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C36_adt_engler_schneider.pdf

Anker, D., and Arbel, E. (2014) *Bordering on Failure : Canada–U.S. Border Policy and the Politics of Refugee Exclusion*, Cambridge Mass. : Harvard Immigration and Refugee Clinic. http://today.law.harvard.edu/feature/harvard-report-finds-canada-us-failing-in-refugee-protection/

Betts, A. (ed.). (2011) *Global Migration Governance*, Oxford : Oxford University Press.

Betts, A. (ed.). (2013) *Survival Migration : Failed Governance and the Crisis of Displacement,*
Ithaca, NY : Cornell University Press.

Blitz, B. (2014) *Migration and Freedom : Mobility, Citizenship and Exclusion*, London : Edward Elgar Publishing.

Bloch, A. Sigona, N. and Zetter, R. (2014) *Sans Papiers : the social and economic lives of undocumented young migrants*, London : Pluto Press.

Campbell, E. (2006) «Urban Refugees in Nairobi : Problems of Protection, Mechanisms of Survival, and Possibilities for Integration», *Journal of Refugee Studies*, 19 :3, pps. 396–413.

Castles, S., de Haas, H., and Miller, M. (2013) *The Age of Migration : International Population Movements in the Modern World*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 5th Edition.

Castles, S., and Van Hear, N. (2005) *Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons, Report to the Conflict and Humanitarian Affairs Department*, University of Oxford : Refugee Studies Centre.
http://reliefweb.int

Cernea, M. and Mathur, H.M. (eds.) (2008) *Can compensation prevent impoverishment ? Reforming resettlement through investments and benefit-sharing*, New Delhi : Oxford University Press.

Chatelard, G. (2011) *Iraqi Refugees and IDPs : From Humanitarian Intervention to Durable Solutions*. Synthesis Paper, Washington DC and Paris : Refugee Cooperation.
http://www.refugeecooperation.org/publications/Iraq/09_chatelard.php

Chatty, D., and Mansour, N. (2011) «Unlocking Protracted displacement : An Iraqi case Study», *Refugee Survey Quarterly*, 30 :4, pps. 50–83.

Chetail, V., and Braeunlich, M. (2013) «*Stranded Migrants : Giving Structure to a Multifaceted Notion*», Geneva : Graduate Institute, Global Migration Research Paper No. 5.
http://graduateinstitute.ch

CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati) / ECRE. (2012) *Exploring avenues for protected entry in Europe*, Rome : CIR.

Collinson, S. et al. (2009) *Realising protection : the uncertain benefits of civilian, refugee and IDP status*, HPG Report 28. London : ODI.
http://www.odi.org/publications/4205-protection-refugees-internally-displaced-persons

DFAE. (Département fédéral des affaires étrangères) (2008) *Partenariats migratoires*. Berne : Département fédéral des affaires étrangères
https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/topics/Broschuere_Migrationspartnerschaften_08_fr.pdf

DFAE. (Département fédéral des affaires étrangères) (2012) *Pour la paix, les droits de l'homme et la sécurité,* Berne : Département fédéral des affaires étrangères.
www.eda.admin.ch

DFAE. (Département fédéral des affaires étrangères) (2013) Stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés, Berne : Département fédéral des affaires étrangères.
www.eda.admin.ch

DFAE. (Département fédéral des affaires étrangères) (2013a) *Cooperation Strategy Horn of Africa 2013 – 2016 (Djibouti, Eritrea, Ethiopia, North/North-Eastern Kenya, Somalia) A «Whole-of-Government» Approach,* Bern : Swiss Federal Department of Foreign Affairs.
www.eda.admin.ch

DHS. (Department of Homeland Security) (2012) *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States : January 2012*, Washington DC : Office of Immigration Statistics, Policy Directorate, Report by Baker, B. and Rytina, N.
http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_ill_pe_2012_2.pdf

De Giorgi, A. (2010) «Immigration Control, post-Fordism and less eligibility : a materialist critique of the criminalization of asylum across Europe», *Punishment and Society*, 12:2, pps. 147–167.

DMFA-TANA Consulting (Danish Ministry of Foreign Affairs). (2014) *The Syrian displacement crisis and a Regional development and protection Programme : Mapping and Meta-Analysis of existing costs, impacts and protection*, Copenhagen : DMFA-TANA, February 2014.
http://data.unhcr.org/syrianrefugees/search.php

DRC, UNHCR and FEG Consulting (2012) *Living on the Edge. Livelihood Status Report on Urban Refugees Living in Nairobi, Kenya.*
www.alnap.org/resource/9863.aspx

ECRE. (European Committee on Refugees and Exiles) (2011) *ECRE Comments to the Commission Communication on the Global Approach to Migration and Mobility COM (2011) 743 final*, Brussels : ECRE.
http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/482.html

Edwards, A. (2010) «‹Legitimate› protection spaces : UNHCR's 2009 policy», Refugee Studies Centre, *Forced Migration Review*, 34, pps. 48–49.
http://www.fmreview.org/en/urban-displacement/FMR34.pdf

EC. (European Commission) (2001) *Unity, Solidarity, Diversity in Europe, its People and its Territory.* Second report on economic and social cohesion adopted by the European Commission on 31 January 2001, Brussels : European Commission.
http://bookshop.europa.eu

EC. (2004) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the «Managed entry in the EU of persons in need of international protection and the enhancement of the protection capacity of the regions of origin», COM(2004) 0410 final.
http://eur-lex.europa.eu

EC. (2005) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on *Regional Protection Programmes*, COM(2005) 388 final,
http://eur-lex.europa.eu

EC. (2007) *Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries*, MEMO/07/197, 16/05/2007, Brussels : European Commission.
http://europa.eu

EC. (2011) *The Global Approach to Migration and Mobility*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 18.11.2011 COM(2011) 743 final, SEC(2011) 1353 final, Brussels : European Commission.
http://ec.europa.eu

EMHRN. (Euro-Mediterranean Human Rights Network) (2014) *Prioritising Border Control over Human Lives : Violations of the rights of migrants and refugees at sea*, Policy Brief, Copenhagen : EMHRN.
http://www.euromedrights.org

Bibliographie

EU. (European Union) (2011) *The Global Approach to Migration and Mobility*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 743 final,{SEC(2011) 1353 final}, Brussels, 18.11.2011
http://ec.europa.eu

EU. (European Union) (2013) *Dublin III*, Art.49 Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the European Council of 26 June 2013.
http://db.eurocrim.org/db/en/doc/1920.pdf

EU. (European Union) (2014) *Implementation of the Communication on the Work of the Task Force Mediterranean*, Brussels, 22.5.2014 SWD(2014) 173 final.
http://ec.europa.eu

Eurostat. (2014) Asylum Statistics, Brussels : European Union.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics

Faist, T., and Özveren, E. (eds) (2004) *Transnational Social Spaces : Agents, Networks, and* Institutions, Aldershot : Ashgate.

Frank-Vitale, A. (2013) *Central American Migrants in Mexico : Implications for U.S. Security and Immigration Policy*, CLALS Working Papers Series No. 2, Center for Latin American and Latino Studies, Washington DC : American University.
http://www.american.edu/clals/upload/CLALS-Working-Paper_CA-Migrants-in-Mexico.pdf

Forsythe, D. P. (2012) *Human Rights in International Relations*, New York : Cambridge University Press.

Frontex. (2014) *Annual Risk Analysis 2014*, Warsaw : Frontex, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.
http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf

Gammeltoft-Hansen, T. (2011) *Access to Asylum : International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge : Cambridge University Press.

Geddes, A. (2008) *Immigration and European Integration : Towards Fortress Europe ?*, Manchester : Manchester University Press, 2nd Edition.

Geiger, M., and Pécoud, A. (eds.) (2012) *The Politics of International Migration Management*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.

Geneva Call. (2013) *Armed non-State actors and displacement in armed conflict*, Geneva : Geneva Call.
http://www.genevacall.org/

Genser, J. and Cotler, I. (eds.) (2012) *The Responsibility to Protect : The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our Time*, Oxford : Oxford University Press.

Giossi-Caverzasio, S. (ed.) (2001) *Strengthening protection in war : a search for professional standards*, Geneva : ICRC.

GITOC. (Global Initiative against Transnational Organized Crime) (2014) *Smuggled Futures : The dangerous path of the migrant from Africa to Europe*, Geneva : GITOC.
http://www.globalinitiative.net

Global Protection Cluster. (2011) Protection Cluster Digest, vol. 01/2011, Geneva : UNHCR.
http://www.unhcr.org/4e4a36b66.html

Gordon, I., Scanlon, K., Travers, T. and Whitehead, C. (2009) *Economic Impact on London and the UK of an Earned Regularisation of Irregular Migrants in the UK*, London : London School of Economics and Political Sciences, Interim Report.
http://www.lse.ac.uk

Guild, E. (2006) «The Europeanisation of Europe's Asylum Policy», *International Journal of Refugee Law*, 18:3–4, pps. 630–651.

Guterres, A. (2010) «Protection challenges for persons of concern in urban settings», pps. 8–10, *Forced Migration Review, 34, Adapting to Urban Displacement*, Oxford : Refugee Studies Centre.
http://www.fmreview.org/urban-displacement/FMR34.pdf

Hammerstad, A. (2014) *The Rise and Decline of a Global Security Actor : UNHCR, Refugee Protection and Security*, Oxford : Oxford University Press.

Harding, J. (2012) *Border Vigils : Keeping Migrants out of the Rich World*, London and New York : Verso.

Hehir, A. (2013) *Humanitarian Intervention : an Introduction,* Basingstoke : Palgrave-Macmillan, 2nd edition.

Holzer, V. (2012) *The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence*, Geneva : UNHCR, September 2012.
http://www.unhcr.org

Human Rights Watch. (2014) *EU : Make Saving Lives at Sea Top Priority,* June 5, 2014.
http://www.hrw.org/news/2014/06/05/eu-make-saving-lives-sea-top-priority

IASC. (Inter Agency Standing Committee) (2010) *IASC Strategy for Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*, Geneva : IASC.
http://www.humanitarianinfo.org

IASC. (2013) *The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises', A Joint Background paper by OCHCHR and UNHCR*, IASC Principles, 8 May 2013.
http://www.globalprotectioncluster.org

ICRC. (International Committee of the Red Cross) (1999) *Third Workshop on Protection, Background paper,* ICRC (7 January 1999) cited in Protection of Internally Displaced Persons, Inter-Agency Standing Committee Policy Paper, New York : IASC, December 1999.
http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/iascprotectionpaper.pdf

ICRC. (2012*) Enhancing Protection for Civilians in Armed Conflict and Other Situations of Violence*,
http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0956.pdf

ICRC. (2013) *Professional standards for protection work [carried out by humanitarian and human rights actors in armed conflict and other situations of violence]*, Geneva : ICRC, 2nd edition.
http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0999.pdf

IDMC. (Internal Displacement Monitoring Unit) (2014) *Global Overview 2014 : people internally displaced by conflict and violence*, Geneva : IDMC, May 2014.
http://www.internal-displacement.org/publications/2014/global-overview-2014-people-internally-displaced-by-conflict-and-violence

IDMC. (2014a) Annual Report 2014 : 2013 in Review, Geneva : IDMC.
http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201407-global-IDMC-annual-report-en.pdf

IFRC. (International Federation of the Red Cross) (2011) *Migration : Ensuring Access, Dignity, Respect for Diversity and Social Inclusion : Resolution of the 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent.* Geneva : IFRC, 2011.
www.ifrc.org/PageFiles/89794/R3_Migration_EN.pdf.

IFRC. (2012) *World Disasters Report 2012 focus on forced migration and displacement,* Geneva : IFRC.
www.ifrc.org/wdr

IFRC. (2013) *Shifting Borders ; Externalising Migrant Vulnerability and Rights*, Brussels : Red Cross European Office.
http://redcross.eu

IRIN. (Integrated Regional Information Networks) (2011) *South Africa : Deportation threat for undocumented Zimbabweans.*
http://www.irinnews.org/report/93164/south-africa-deportation-threat-for-undocumented-zimbabweans

IOM. (International Organisation for Migration) (2012) *IOM Migration Crisis Operational Framework*, Geneva : IOM, MC/2355.
https://www.iom.int

IOM. (2012a) *Migrants caught in crisis : The IOM experience in Libya*, Geneva : IOM.
http://publications.iom.int/bookstore/free/MigrationCaughtinCrisis_forweb.pdf

IOM. (2012b) *Syria Crisis : A Migration Perspective*, Geneva : IOM.

IOM. (2013) *Mali Crisis : A Migration Framework*, Geneva : IOM.
http://reliefweb.int/report/mali/mali-crisis-migration-perspective

IOM. (2014) *CAR Crisis : Regional Response May-June 2014,* Geneva : IOM.
http://www.iom.int

IOM. (2014a) *Dimensions on Crisis in Migration in Somalia*, Geneva : IOM.
http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Dimensions-of-Crisis-on-Migration-in-Somalia.pdf

Kälin, W., and Schrepfer, N. (2012) *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches*, Geneva : UNHCR, Division of International Protection, PPLA/2012/01 Legal and Protection Policy Research Series.

Bibliographie

Knight, A., and Egerton, F., (eds.) (2011) *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*, Abingdon : Routledge.

Koslowski, R. (ed.) (2011) *Global Mobility Regimes*, New York : Palgrave Macmillan.

Kunz, R., and Maisenbacher, J. (2013) «Beyond conditionality versus cooperation : Power and resistance in the case of EU mobility partnerships and Swiss migration partnerships», *Migration Studies*, 1:2, pps. 196–220.

Lavenex, S. (2001) *The Europeanisation of Refugee Policies : Between Human Rights and Internal Security*, Farnham, UK : Ashgate.

Levy, C. (2010) «Refugees, Europe, Camps/State of Exception : «Into The Zone», the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-seekers (Theories and Practice)»
Refugee Survey Quarterly, 29:1, pps. 92–119.

Lindley, A. (2011) «Between a Protracted and a Crisis Situation : Policy Responses to Somali Refugees in Kenya», *Refugee Survey Quarterly*, 30:4, pps. 14–49.

Lindley, A. (2013) «Displacement in contested places : governance, movement and settlement in the Somali territories», *Journal of Eastern African Studies*, 7:2, pps. 291–313.

Local to Global Protection (L2GP) (nd) Local to Global Protection.
www.local2global.info/

Loescher, G., Milner, J., Newman, E., and Troeller, G. (eds.) (2008) *Protracted Refugee Situations : Political, Human Rights and Security Implications*, United Nations University Press.

Long, K. (2011) *Permanent crises ? Unlocking the protracted displacement of refugees and internally displaced persons*, RSC/NRC/IDMC/NUPI.
www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/policy-briefing-series/pb-unlocking-protracted-displacement-2011.pdf

Mandal, R. (2005) Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention («Complementary Protection»), Geneva : UNHCR, PPLA/2005/02, June 2005.
http://www.unhcr.org

Marfleet, P. (2006) *Refugees in a Global Era*, Basingstoke : Palgrave.

Martin, S. (2010) «Forced Migration, the Refugee Regime and the Responsibility to Protect», *Global Responsibility to Protect* 2, pps. 38–59.

Martin, S., Weerasinghe, S., and Taylor, A., (eds). (2014) *Humanitarian Crises and Migration : Causes, Consequences and Responses*, London : Routledge.

Maxwell, D., Majid, N., Stobaugh, H., Kim, J., Lauer, J., and Paul, E. (2014) *Lessons Learned from the Somalia Famine and the Greater Horn of Africa Crisis 2011–2012 : Desk Review of Literature*, MA : Feinstein International Center, Tufts University.
http://fic.tufts.edu

McAdam, J. (ed.), (2010) *Climate Change and Displacement in the Pacific : Multidisciplinary Perspectives*, Oxford : Hart Publishing.

McAdam, J. (2011) *Climate Change, Displacement and International Law,* Oxford : Oxford University Press.

Migration Policy Centre. (n.d.) *Mobility Partnerships – what impact do they have on legal migration and mobility ?*, Florence : European University Institute.
http://www.migrationpolicycentre.eu/mobility-partnerships-what-impact-do-they-have-on-legal-migration-and-mobility/

Morris, T., and Ben Ali, S. (2014) *UNHCR reviews its urban policy : an air of complacency ?*
http://urban-refugees.org/debate/unhcr-reviews-urban-policy-air-complacency/

Nyamu-Musembi, C., and Cornwall A. (2004) *What is the «rights-based approach» all about ? Perspectives from international development agencies*, IDS Working Paper 234, November 2004.

OCHA. (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2004) *Guiding Principles on Internal Displacement*, New York : OCHA.
http://www.brookings.edu/~/media/Projects/idp/GPEnglish.pdf

OHCHR. (UN Office of the High Commissioner for Human Rights) (2013) *The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises, A Joint Background paper by OCHCHR and UNHCR*, IASC Principles, 8 May 2013.
www.globalprotectioncluster.org/

OHCHR. (2013a) *Migration and Human Rights : Improving Human Rights-Based Governance of International Migration*, Geneva : UN OHCHR.
http://www.ohchr.org

OHCHR . (2014) *OHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*. Geneva : UN OHCHR
http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/WSReportGA69.aspx

Oxfam. (n.d.) Protection, Oxford : Oxfam.
http://policy-practice.oxfam.org.uk/our-work/conflict-disasters/protection

Oxfam. (2013) Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies, Oxford : Oxfam
http://www.gdnonline.org

Pantuliano, S., Metcalfe, V., Haysom, S. and Davey, E. (2012) «Urban vulnerability and displacement : a review of current issues», *Disasters*, 36 :1, pps. 1–22.

Piguet, E. (2008) *Climate change and forced migration*, New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 153, Geneva : UNHCR.

Piguet, E. (2013) *L'immigration en Suisse – soixante ans d'entrouverture,* Lausanne : Presses polytechniques romandes – Collection «Le Savoir Suisse», 3e édition.

Piguet, E., Pecoud, A., and de Guchteneire, P. (eds) (2011) *Migration and Climate Change*, Paris : UNESCO.

Reslow, N. (2012) «The Role of Third Countries in EU Migration Policy : The Mobility Partnerships», *European Journal of Migration and Law,* 14:4, pps. 393 – 415.

Robinson, V. (1999) «Cultures of Ignorance, Disbelief and Denial : Refugees in Wales», *Journal of Refugee Studies*, 12:1, pps. 78–87.

Simeon, J. (ed.) (2013) *The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law,* Cambridge : Cambridge University Press.

Solutions Alliance. (2014) Solutions Alliance : Ending Displacement Together.
http://www.endingdisplacement.org/

Sphere Project. (2011) *Sphere Handbook, Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, Geneva : Sphere Project, 2011.
www.sphereproject.org/handbook/

Swithern, S. (2008) «Reclaiming mainstreaming : Oxfam GB's protection approach in DRC», *Humanitarian Exchange Magazine*, London : ODI/HPG, Issue 39, pps. 7–11.
www.odihpn.org/download/humanitarian-echange-39

Triandafyllidou, A. (2009). *Clandestino Project : Undocumented Migration : Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe. Final Report*, 23 November 2009. Prepared for the European Commission.
http://irregular-migration.net//index.php?id=217

Triandafyllidou, A., and Dimitriadi, A. (2013) *Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe : Between Efficiency and Protection,* Florence : Instito Affari Internazionale.
http://www.iai.it/pdf/ImaginingEurope/ImaginingEurope_06.pdf

UK Daily Mail. (2014) «600,000 migrants are lined up along North African coast and ready to enter Europe this summer warns Italy», London : Daily Mail, 4 April 2014.
http://www.dailymail.co.uk

UN. (2005) Resolution adopted by the General Assembly A/Res/60/1. 2005, World Summit Outcome, New York : United Nations.
www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf

UN. (2006) *UN Report of the Secretary-General on International Migration and Development*, New York : United Nations, A/60/871. http://daccess-dds-ny.un.org

UN. (2006a) UN Resolution 1674, S/RES/1674, New York : United Nations.
http://daccess-dds-ny.un.org

UN. (2012) *Report of the Secretary General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka*, New York : UN, November 2012.
http://www.un.org

UN. (2013) *UN Summary of the High-Level Dialogue on Migration and Development*, New York : United Nations, A1/61/515.
www.un-ngls.org.

Bibliographie

UN (2014) *Rights Up Front*, UN, New York : United Nations, May 2014.
http://www.un.org

UN Department of Economic and Social Affairs. (UN-DESA) (2013) Number of international migrants rises above 232 million.
http://www.un.org

UNHCR. (2005) UNHCR Observations on the Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes [COM (2005) 388 final, 1 September 2005].
http://www.unhcr.org/4360a5ab2.pdf

UNHCR. (2006) *Protection Gaps Framework for Analysis : Enhancing Protection of Refugees*, Geneva : UNHCR.
http://www.refworld.org/docid/430328b04.html

UNHCR. (2006a) *Convention Plus : The Targeting of Development Assistance for Durable Solutions to Forced Displacement*, High Commissioner's Forum/2005/8, February 2006, Geneva : UNHCR.
http://www.unhcr.org/437d9f152.html

UNHCR. (2006b) *Refugee Protection and Mixed Migration : A 10-Point Plan of Action*, Geneva : UNHCR.
http://www.unhcr.org/4742a30b4.html

UNHCR. (2008) *Mixed Migration Task Force – Somalia*, Geneva : UNHCR, April 2008.
http://www.unhcr.org/4877716c2.html

UNHCR. (2009) *UNHCR policy on refugee protection and solutions in urban areas*, Geneva : UNHCR, September 2009.
http://www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf

UNHCR. (2009a) *Iraq : Remote control aid*, Geneva : UNHCR, RefWorld.
http://www.refworld.org/docid/4a8d54ccc.html

UNHCR. (2009b) Concept Note : Transitional Solutions Initiative, UNDP and UNHCR in collaboration with the World Bank, Geneva : UNHCR.
http://www.unhcr.org/4e27e2f06.html

UNHCR. (2009c) *UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*, Geneva : UNHCR,
http://www.refworld.org/docid/4ab8e7f72.html

UNHCR. (2010) *«Closing Remarks», 2010 High Commissioner's Dialogue on Protection Gaps and Responses*, Palais des Nations, Geneva, 9 December 2010, Geneva : UNHCR.
www.unhcr.org/4d0732389.html.

UNHCR. (2010b) *Refugee Protection and Mixed Migration : A 10-Point Plan in Action*, Geneva : UNHCR.
http://www.refworld.org/pdfid/4d9430ea2.pdf

UNHCR. (2011)*The Benefits of Belonging : Local integration options and opportunities for host countries, communities and refugees,* Geneva : UNHCR.
www.unhcr.org/4e3276e26.html

UNHCR. (2011a) *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement,* Geneva, UNHCR, April 2011.
www.unhcr.org

UNHCR. (2011b) *2010 High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges Background Paper Protection Gaps and Responses*, Geneva : UNHCR.
http://www.unhcr.org/4cebeeee9.html

UNHCR. (2012) *State of the World's Refugees : in Search of Solidarity*, Oxford : Oxford University Press.

UNHCR. (2012a) The Implementation of UNHCR's Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas : Global Survey – 2012, Geneva : UNHCR.
http://www.unhcr.org/516d658c9.pdf

UNHCR. (2013) *High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges, Theme – Protecting the Internally Displaced : Persisting Challenges and Fresh Thinking*, Geneva : UNHCR, December 2013.
http://www.unhcr.org/52b46f2d9.html

UNHCR. (2013a) *Mid-year trends 2013*, Geneva : UNHCR.
http://www.unhcr.org/

UNHCR. (2014) *UNHCR Protection Manual*, Geneva : UNHCR.
http://www.refworld.org/protectionmanual.html

UNHCR. (2014a) *2014 UNHCR country operations profile – Central African Republic*
http://www.unhcr.org/pages/49e45c156.html

UNHCR. (2014b) *Iraq : Remote control aid*, Geneva : UNHCR, Refworld.
http://www.refworld.org/docid/4a8d54ccc.html

UNHCR. (2014c) *Syrian Refugees in Europe : What Europe Can Do to Ensure Protection and Solidarity*, Geneva : UNHCR, Refworld. http://www.refworld.org/docid/53b69f574.html

University of Limoges. (2010) *Draft Convention on the International Status of Environmentally Displaced Persons*, University of Limoges : Faculty of Law, (second version – May 2010), http://www.cidce.org

University of Western Australia. (2008) *Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change : Key Issues and Preliminary Responses*, Institute of Advanced Studies : University of Western Australia.
http://www.ias.uwa.edu.au/new-critic/eight/hodgkinson

Urban Refugees.org (2014) *Documents.*
http://urban-refugees.org

Urban Refugees.org (2014a) *Turning the Screw on Nairobi's Refugees*
http://urban-refugees.org/debate/turning-screw-nairobis-refugees/

World Bank (2013), «Lebanon : economic and social impact assessment of the Syrian conflict», (Washington : World Bank), September 2013.
http://documents.worldbank.org

Zetter, R. (2007) «More Labels, Fewer Refugees : Making and Remaking the Refugee Label in an Era of Globalisation», *Journal of Refugee Studies* 20:2, pps. 172–192.

Zetter, R. (2009) «The role of legal and normative frameworks for the protection of environmentally displaced people», Ch. 8, pps. 385–441, in *Migration, Environment and Climate Change : Assessing the Evidence* in Laczko, F., and Aghazarm, C., (eds), Geneva : IOM,
http://publications.iom.int/bookstore/free/migration_and_environment.pdf

Zetter, R. (2010) *Protecting environmentally displaced people : developing the capacity of legal and normative frameworks,* University of Oxford : Refugee Studies Centre, report commissioned by UNHCR and Governments of Switzerland and Norway.
www.rsc.ox.ac.uk

Zetter, R. (2010a) «Protecting People Displaced by Climate Change : Some Conceptual Challenges», Ch. 7, pps.131–150 in McAdam, J., (ed), *Climate Change and Displacement in the Pacific : Multidisciplinary Perspectives*, Oxford : Hart Publishing.

Zetter, R. (2011) «Unlocking the Protracted Displacement of Refugees and Internally Displaced Persons : An Overview», *Refugee Survey Quarterly*, 30:4, pps. 1–13.

Zetter, R. (2014) *Reframing Development Crises as Development Opportunities*, DSI Policy Brief, Copenhagen, Roundtable on Development Solutions, April 2014.
http://www.endingdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/03/Policy-Brief_Zetter-paper_FINAL.pdf

Zetter, R. (2014a) «Creating Identities – diminishing protection : securitising asylum seeking in the EUMS», Ch. 3, pps.22–35 in Kneebone, S., Stevens D., and Baldassar., L. (eds), *Refugee Protection and the Role of Law : Conflicting Identities*, Abingdon : Routledge.

Zetter, R., Griffiths, D. and Sigona, N. (2006) *Immigration, Social Cohesion and Social Capital : What are the Links ?*, York : Joseph Rowntree Foundation.
http://www.jrf.org.uk/publications/immigration-social-cohesion-and-social-capital-what-are-links

Zetter, R., and Boano, C. (2008) *Environmentally Displaced Peoples : Understanding the Linkages Between Environmental Change, Livelihoods and Forced Migration*, Oxford : Refugee Studies Centre, RSC, Policy Brief No 1..
http://www.rsc.ox.ac.uk

Zetter, R., and Deikun, G. (2010) «Meeting humanitarian challenges in urban areas», *Forced Migration Review,* 34, Special Issue on Urban Displacement, pps. 5–8, Oxford : Refugee Studies Centre.
http://www.fmreview.org/urban-displacement

Zetter, R., and Morrissey, J. (2014) «Environmental Displacement and the Challenge of Rights Protection», Ch. 9, pps 179–198, in Martin, S., Weerasinghe, S., and Taylor, A., (eds) *Humanitarian Crises and Migration : Causes, Consequences and Responses*, London : Routledge.

Zetter, R., and Morrissey, J. (2014a) «The Environment-Mobility Nexus : reconceptualising the links between environmental stress, mobility and power», Chapter 27, pps 342–354, in Fiddian-Qasmiyeh, E., Loescher, G., Sigona, N., Long, C., (eds), *Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford : OUP.

Bibliographie

Zyck, S., and Kent, R. (2014) *Humanitarian crises, emergency preparedness and response : the role of business and the private sector*, London : Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.
http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9078.pdf