



MIGRATION IN (LATEIN-)AMERIKA

Grenzen ziehen und Wohlstandsperspektiven schaffen!

US-amerikanische Strategien in der Flüchtlingskrise unbegleiteter Minderjähriger aus Zentralamerika



Grenzen ziehen und Wohlstandsperspektiven schaffen!

US-amerikanische Strategien in der Flüchtlingskrise unbegleiteter Minderjähriger aus Zentralamerika

ERIC L. OLSON
September 2016

Die Ankunft einer großen Anzahl irregulärer Migrant_innen aus Zentralamerika, darunter viele unbegleitete Minderjährige, an der südlichen Grenze der USA im Sommer 2014 sorgte für große Bestürzung in der amerikanischen Öffentlichkeit; in den Augen mancher stellte sie gar eine humanitäre Katastrophe dar. Es folgten hitzige Debatten über heikle Themen wie die US-amerikanische Einwanderungspolitik, die Grenzsicherung und die Rolle der USA in Zentralamerika, die letztlich in einer Reihe überraschender politischer Kompromisse mündete. Der überparteiliche Konsens, der gefunden wurde, sieht unter anderem ein beschleunigtes behördliches Verfahren für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an der US-mexikanischen Grenze vor, eine Erweiterung der Verfahren für Flüchtlinge in der Region Zentralamerika sowie eine deutlich größere Unterstützung der Grenzsicherung an der mexikanisch-guatemaltekischen Grenze und anderer zentralamerikanischer Grenzen mit Hilfen der USA. Hinzu kommt ein stärkerer Fokus der US-Politik auf die Fluchtursachen in Zentralamerika, unter ihnen das hohe Maß an Gewalt und fehlende ökonomische Perspektiven – vor allem für Jugendliche.

Zwar wird die aktuelle Politik von vielen Seiten kritisiert: Von jenen, die sie zu großzügig finden, bis zu denen, die meinen, dass die Rechte der Minderjährigen nicht ausreichend geschützt werden. Dennoch wird dieser Kompromiss, der von Republikanern wie Demokraten getragen wird, wahrscheinlich auch nach der Präsidentschaftswahl im November 2016 Bestand haben – es sei denn, Donald Trump würde Präsident und sein Wahlversprechen umsetzen, an der US-mexikanischen Grenze eine Mauer zu er-

richten, alle undokumentierten Einwander_innen auszuweisen und auch die ideelle und finanzielle Hilfen im Ausland deutlich zu reduzieren. Trotz der Bereitstellung umfangreicher finanzieller Mittel, zusätzliche sind bereits in Aussicht, ist es unwahrscheinlich, dass diese die Migrationsbewegung aus Zentralamerika unmittelbar beeinflussen werden, denn um der Dynamik Einhalt zu gebieten, braucht es eine längerfristige Perspektive.

Die amerikanische Flüchtlingskrise 2014

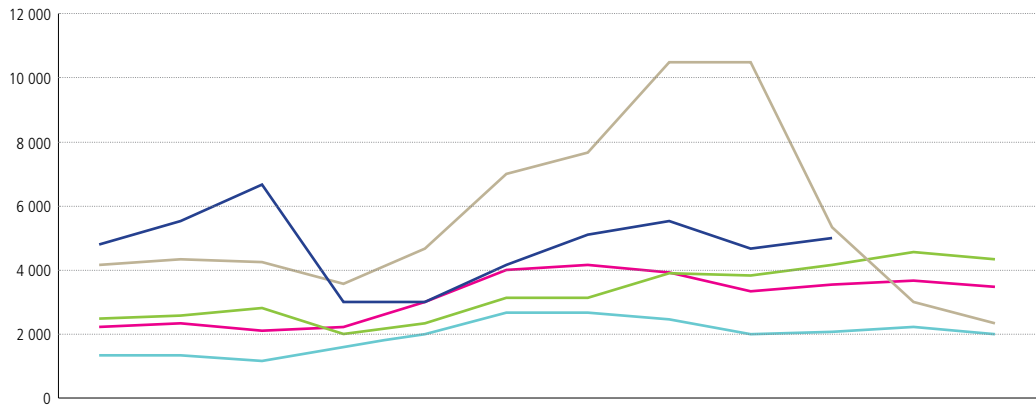
Für US-Amerikaner_innen, die die Flüchtlingskrisen in anderen Teilen der Welt normalerweise nur am Bildschirm verfolgen, stellte der Sommer 2014 eine Ausnahme dar. Plötzlich war die Bevölkerung mit krassen Bildern überfüllter Aufnahmeeinrichtungen an ihrer eigenen Grenze und überforderter Grenzbeamten konfrontiert, die händeringend versuchten, auf die Bedürfnisse tausender illegaler Migrant_innen zu reagieren. Besonders schockierend für die meisten waren die Bilder der vielen Kinder, die über die Grenze kamen, offiziell als unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (umF) bezeichnet. Hinzu kam eine große Zahl an »Familieneinheiten«: Minderjährige, die meist von einem Familienmitglied, häufig der Mutter, begleitet wurden.

Diese Kinder kamen überwiegend nicht aus dem benachbarten Mexiko, sondern aus dem nördlichen Dreieck Zentralamerikas – den Staaten El Salvador, Guatemala und Honduras. Einige von ihnen waren noch keine zehn Jahre



Grenzschutz der USA (United States Border Patrol)

Zahl der an der Südwestgrenze aufgegriffenen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (umF) (Haushaltsjahre 2012–2016)



	Okt.	Nov.	Dez.	Jan.	Feb.	Mrz.	Apr.	Mai	Jun.	Jul.	Aug.	Sept.	Gesamt
umF 2016	4 943	5 606	6 759	3 090	3 994	4 214	5 165	5 601	4 771	5 068			48 311
umF 2015	2 519	2 610	2 858	2 118	2 385	3 126	3 273	3 943	3 833	4 182	4 638	4 485	39 970
umF 2014	4 181	4 344	4 327	3 706	4 845	7 176	7 701	10 578	10 620	5 499	3 138	2 426	68 541
umF 2013	2 333	2 392	2 218	2 260	2 986	4 120	4 206	3 985	3 384	3 607	3 718	3 550	38 759
umF 2012	1 465	1 446	1 259	1 635	2 077	2 755	2 703	2 541	2 071	2 118	2 289	2 044	24 403

Quelle: U.S.-Grenzschutz Südwest, aufgegriffene Mitglieder von Familieneinheiten und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Haushaltsjahr 2016.

alt, der überwiegende Teil jedoch Teenager. Sie hatten die Nachbarstaaten und Mexiko auf einer Route voller Gefahren und Entbehrungen durchquert. Auf dem Weg waren sie gewalttätigen kriminellen Netzwerken und korrupten und skrupellosen Beamten ausgesetzt gewesen und von Hunger, sexueller Gewalt, Verletzungen, Entführungen und sogar dem Tod bedroht worden.

Auch wenn die akute Krise von 2014 abgeklungen ist, werden noch immer sehr viele zentralamerikanische und vor allem minderjährige Flüchtlinge an der Südgrenze aufgegriffen, überwiegend zu den Hochzeiten im Frühjahr und Sommer. Bis dato lag die Zahl der Aufgegriffenen von Oktober bis Dezember 2015 (vgl. Haushaltsjahr 2016) höher als im gleichen Zeitraum 2013 (vgl. Haushaltsjahr 2014).

Die Diskussion über Fluchtursachen

Die Diskussion über die adäquate Reaktion auf die Krise unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge wurde hitzig geführt. Viele Politiker und Experten argumentierten, die Minderjährigen würden die USA erreichen, weil die Obama-Administration die (südlichen) Grenzen nicht ausreichend sichere; zudem unterwandere die Praxis, nicht erfasste Flüchtlinge, die als Minderjährige aber in Begleitung eines

Elternteils eingereist waren, nicht abzuschieben, die geltenden US-Einwanderungsgesetze.

Verfechter_innen einer restriktiven US-Einwanderungspolitik nannten als Grund für den Zuwachs der Ankunft von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen laxer Grenzkontrollen und das Versprechen einer Amnestie für undokumentierte Migrant_innen in naher Zukunft.¹ Schlepper würden das Gesetz, das eigentlich zu dem Zweck verabschiedet wurde, Kinder vor Schlepperbanden zu schützen, ausnutzen. Mit dem »Victims of Trafficking and Violence Protection Act« (Gesetz zum Schutz von Opfern von Menschenhandel und Gewalt) aus dem Jahr 2000 wird Kindern, die aus anderen Staaten kommen (mit Ausnahme der Nachbarstaaten Mexiko oder Kanada), ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht in den USA gewährt. Dieses gilt solange bis geprüft worden ist, ob die Kinder gemäß US- oder internationalen Gesetzen Anspruch auf Schutz haben.²

1. So argumentierte beispielsweise Dan Stein, President of the Federation of American Immigration Reform (FAIR), in: *Latin American Advisor*. Dienstag, 9.8.2016, S. 2.

2. »Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000«, Department of State; www.state.gov/j/tip/laws/61124.htm (aufgerufen am 25.8.2016).



Es wurde argumentiert, diese Bestimmung sei so großzügig, dass Schlepper Kinder in Zentralamerika mit dem Versprechen anlockten, dass sie mit einem besonderen »Pass« in die USA einreisen dürften. Tatsächlich wandten sich viele Kinder bei Grenzübertritt an die US-Grenzbeamten statt wie üblich zu versuchen, unentdeckt einzureisen. Die unbegleiteten Minderjährigen wurden von US-Behörden einer Erstbefragung unterzogen und erhielten eine Vorladung, 12 bis 18 Monate später vor Gericht zu erscheinen. In der Zwischenzeit wurden sie bei Verwandten oder anderen erwachsenen Aufsichtspersonen in den USA untergebracht, um dort auf ihre Anhörung zu warten. Viele US-Bürger_innen glaubten, dass die minderjährigen Flüchtlinge – einmal ins Land gelassen – nicht vor Gericht erscheinen und so ihrer Ausweisung entgehen würden.

Die Argumente der Gegenseite fokussierten sich auf die Notwendigkeit der Bekämpfung der Fluchtursachen in Zentralamerika, allen voran überbordende Gewalt und das Fehlen wirtschaftlicher Perspektiven – zwei sich gegenseitig verstärkende Aspekte. Die Länder des nördlichen Dreiecks sind weltweit das Gebiet mit der höchsten Gewalttrate in einer Region, in der offiziell kein Krieg herrscht, wobei Honduras mit 92 Morden pro 100 000 Einwohner_innen die beschämende Liste anführt. Dort liegt beispielsweise die Stadt San Pedro Sula mit der weltweit höchsten Mordrate (139 Morden pro 100 000 Einwohner_innen). El Salvador zählt weltweit zu den fünf am stärksten von Gewalt betroffenen Staaten, während Guatemala auf der traurigen Rangliste unter den Top-10 Lateinamerikas ist.

Es wird weithin angenommen, dass die Morde im Zusammenhang mit Kämpfen zwischen und innerhalb von transnationalen kriminellen Netzwerken stehen, die mit dem illegalen Drogenhandel verbunden sind. Zudem kontrollieren Straßenbanden ganze Stadtgebiete, um in »ihren Gebieten« Schutzgelder zu erpressen. Mit Gewalt verteidigen sie ihr Revier gegen feindliche Gangs und alle, die sich ihnen widersetzen.

Neben den offensichtlichen Faktoren krimineller Gewalt tragen auch schwache und/oder ineffektive staatliche Reaktionen auf diese Gewalt und die kriminelle Durchdringung staatlicher Institutionen zu einer Atmosphäre von Straffreiheit bei. Fehlendes Vertrauen in staatliche Institutionen und das Gefühl einer weit verbreiteten Akzeptanz von Korruption oder sogar eines bereitwilligen Mitbetreibens des Staates und der Eliten krimineller Machenschaften aller Art – dies alles hat zu einer tiefen Vertrauenskrise zwischen Bürger_innen und ihrer Regierung geführt. In der Folge stellen Gewaltakteure den Staat auf lokaler Ebene infrage und schränken die Spielräume und

Entscheidungsmöglichkeiten der Bürger_innen ein. Insbesondere Jugendliche zwischen zehn und 25 Jahren verfügen kaum über andere Alternativen als sich den Banden anzuschließen.

Hinzu kommt, dass die miserable wirtschaftliche Lage und geringe Bildungschancen die Erwerbsmöglichkeiten erheblich einschränken. Eine Befragung von in den USA ankommenden Minderjährigen weist daraufhin, dass vor allem für guatemaltekeische Jugendliche ökonomische Faktoren eine wichtige Fluchtursache sind.³ Ähnlich stößen Versuche, eine bessere Bildung oder Anstellung jenseits ihres Wohnorts zu erhalten, an die territorialen Grenzen, die durch die Aufteilung von Herrschaftsgebieten durch die Banden gesetzt werden. Die Bewegungsfreiheit der Jugendlichen ist eingeschränkt, denn sie setzen sich durch die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel wie Taxis oder Bussen der Gefahr aus, erpresst oder bestohlen zu werden. Letztlich führen beide sich verstärkenden Faktoren, das hohe Maß an Gewalt und die Aussichtslosigkeit für ein eigenes Auskommen durch Erwerbstätigkeit zu sorgen, bis heute zu dem hohen Exodus junger Menschen aus diesen Staaten.

Obwohl die außen- und entwicklungspolitische Reaktion der USA auf diese Dynamiken der Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und der ökonomischen Chancen Priorität einräumt, wurde im Kongress schließlich ein Kompromiss errungen, bei dem alle Faktoren, also auch die Grenzsicherung, gleichermaßen adressiert werden. Im Dezember 2015 verabschiedete der Kongress ein Paket über 750 Millionen US-Dollar – um einerseits die Fluchtursachen zu mindern und andererseits die Sicherung der US-mexikanischen Grenze und der Grenzen in Zentralamerika zu verstärken. Aus Sorge um mögliche Menschenrechtsverstöße und die grassierende Korruption beschloss der US-Kongress zudem erstmalig ein Zertifizierungsverfahren, das die Regierung verpflichtet, dem Kongress Bericht darüber zu erstatten, wie weit die drei Länder in spezifischen Bereichen Fortschritte machen, bevor 75 Prozent der Hilfe in Anspruch genommen werden können.⁴ Eines der Zertifizierungskriterien beinhaltet folgende Auflagen:

3. *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection*. U.N. High Commissioner for Refugees (UNHCR), S. 7; www.unhcr.org/about-us/background/56fc266f4/children-on-the-run-full-report.html (aufgerufen am 25.8.2016).

4. »Consolidated Appropriations Act, 2016: Committee print of the Committee on Appropriations«, U.S. House of Representatives on H.R. 2029 / Public Law 114-113. U.S. Congress. Committee on Appropriations. 18.12.2015, S. 554; www.congress.gov/114/plaws/publ113/PLAW-114publ113.pdf (aufgerufen am 15.9.2016).



- (A) »25 Prozent (der US-Hilfe) können nur in Anspruch genommen werden, wenn der Außenminister beglaubigt und vor dem entsprechenden Kongressausschuss darlegt, dass die Regierung effektive Maßnahmen eingeleitet hat, um
- (i) ihre Bürger_innen vor den Gefahren der Reise zur südwestlichen Grenze der Vereinigten Staaten zu warnen,
 - (ii) Menschenschmuggel und -handel zu bekämpfen,
 - (iii) die Grenzsicherung zu verbessern und
 - (iv) mit den US-Behörden und den anderen Regierungen der Region zu kooperieren bei der schnelleren Ausweisung, Rückführung und Wiedereingliederung illegaler Migranten, die an der Südwestgrenze der Vereinigten Staaten ankommen und nach internationalem Recht nicht als Flüchtlinge gelten.«⁵

US-zentralamerikanische Sicherheitskooperation

In der zehn- bis 15-jährigen Post-Konfliktphase waren die US-Hilfen in Zentralamerika deutlich reduziert worden, mit Ausnahme einer kurzen Periode nach dem Wirbelsturm Mitch 1998, als die Entwicklungs- und Wiederaufbauhilfe gestiegen waren. Doch in Folge der eskalierenden Gewalt in Mexiko Mitte der 2000er Jahre und den Hinweisen auf einen dramatischen Anstieg des Drogenhandels über Routen durch Zentralamerika änderten die USA ihre Strategie: Mit dem »Mérida Initiative«-Programm erhöhten sie deutlich ihre Sicherheitskooperation mit Mexiko, mit der Central America Regional Security Initiative (CARSI) erfolgte dies für Zentralamerika.

Das CARSI-Programm wurde erstmalig 2009 aufgelegt und hatte zum Ziel, die Macht und den Einfluss von Netzwerken organisierter Kriminalität in Zentralamerika zu bekämpfen, die Leistungsfähigkeit der zentralamerikanischen Staaten für eine stärkere öffentliche Sicherheit zu verbessern und die Rechtsstaatlichkeit in der Region zu stärken.⁶ Bemerkenswert ist, dass diese Begründung der prioritären Bereiche keinerlei Bezug zwischen Gewalt und öffentlicher Sicherheit sowie Migration herstellte.

Zweifel an einer Strategie mit einem engen Fokus auf das Thema Sicherheit, wie CARSI sie darstellte, bewogen das

5. Ebd., S. 555

6. Für eine umfangreiche Auseinandersetzung mit der Central America Regional Security Initiative siehe: *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle: How U.S. Policy Responses are Helping, Hurting, and can be Improved*, Hrsg. Eric L. Olson, Woodrow Wilson Center Reports on the America, Nr. 34, 2015.

US-Außenministerium schließlich in den Jahren 2013 und vor allem 2014, eine interne Revision durchzuführen. Es setzte sich die Überzeugung durch, dass ein enger Fokus der Sicherheitsstrategie nicht ausreichte und die wirtschaftliche Entwicklung konsequenter miteinbezogen werden sollte. Der Evaluierungsprozess verlief anfangs sehr schleppend, rückte aber ins Rampenlicht, als sich die Krise mit den zentralamerikanischen Migrant_innen im Mai und Juni 2014 zuspitzte. Die Suche nach den Ursachen für die humanitäre Krise an der Grenze zu Mexiko und der Wunsch, die Menschen aus Zentralamerika und besonders aus den Ländern des nördlichen Dreiecks von der Migration abzuhalten, standen plötzlich im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion und beschleunigten den Evaluierungsprozess.

Die Regierungen der Länder des nördlichen Dreiecks wiederum reagierten zunächst eher verhalten auf die Krise – aus ihrer Sicht stellt die Migration aus der Region ein historisch gewachsenes Phänomen dar. Aber die deutlichen, teils auch wütenden Reaktionen der US-amerikanischen Öffentlichkeit auf die Migrant_innen brachten die drei Staatsoberhäupter schnell dazu, die USA gemeinsam um eine stärkere Unterstützung bei der Beseitigung der Migrationsursachen zu bitten. Während eines der zahlreichen Zusammenkünfte im Sommer 2014 im Weißen Haus forderte der US-Präsident Obama die Präsidenten der zentralamerikanischen Staaten auf, einen eigenen Plan zu entwickeln, um die Probleme zu bewältigen und versprach, dass die USA ihre Bemühungen unterstützen würden. »If we are working together in a coordinated fashion, if the United States is listening to the ideas of these presidents and how they are creating greater opportunities in their countries and also how we can deal with the challenges of the smugglers, I am confident we will be able to solve these problems.«⁷

Die »Alliance for Prosperity«

Der Aufforderung Obamas kamen die Staaten des nördlichen Dreiecks mit maßgeblicher technischer Unterstützung durch die Inter-American Development Bank (IDB) nach; sie legten im September 2014 einen »Plan of the Alliance for Prosperity in the Northern Triangle« (Plan der Allianz für Wohlstand im nördlichen Dreieck) vor, den die Präsidenten der drei Länder auf der IDB-Konferenz am 14. November der Öffentlichkeit präsentierten.

7. »President Obama Meets with Central American Presidents«, Video, 13:18. 25.7.2014; www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2014/07/25/president-obama-meets-central-american-presidents (aufgerufen am 16.9.2016).



Im Vorwort heißt es: »Als Antwort auf die aktuelle Flüchtlingskrise, die 2014 in einem dramatischen Anstieg der Einreise von unbegleiteten Minderjährigen in die Vereinigten Staaten gipfelte, haben wir Sofortmaßnahmen ergriffen, um die Menschenrechte unserer Minderjährigen zu gewährleisten, Rückkehrern zu helfen, sich wieder in die Gesellschaft einzugliedern und Schlepperbanden das Handwerk zu legen.«⁸ Und weiter: »Auch wenn erste Erfolge sichtbar sind, wie die Lebensqualität unserer Bürger_innen verbessert werden kann, haben unsere Bemühungen nicht ausgereicht, bessere Chancen und Fortschritt für alle sowie eine höhere Lebensqualität zu erreichen, die Migration verhindert.«

Der Plan enthält vier Handlungsbereiche, die die Migration aus der Region verringern sollen. Es gilt den produktiven Wirtschaftssektor in Gang bringen, um wirtschaftliche Chancen zu schaffen, Entwicklungsmöglichkeiten für die eigenen Bürger_innen zu garantieren, die öffentliche Sicherheit und den Zugang zu rechtsstaatlichen Institutionen zu verbessern und das Vertrauen in den Staat wiederzuerlangen, indem die staatlichen Institutionen gestärkt werden.

Die Strategie der USA für ihr Engagement in Zentralamerika

Parallel dazu, aber unabhängig von dem Plan der zentralamerikanischen Präsidenten, überarbeitete die USA ihre Sicherheitsstrategie für Zentralamerika, die als »U.S. Strategy for Central America Engagement« (USCEN) erstmals im Zusammenhang mit Präsident Obamas jährlichem Haushaltsantrag dem US-Kongress 2015 vorgestellt wurde und eine Beantragung von einer Milliarde US-Dollar für Zentralamerika beinhaltete. Die USCEN unterscheidet sich in einigen wichtigen Aspekten von der Alliance for Prosperity. So bezieht die USCEN alle zentralamerikanischen Staaten ein, nicht nur die des nördlichen Dreiecks – auch wenn davon auszugehen ist, dass hauptsächlich diese drei Staaten die US-Hilfen erhalten werden.

Ferner weichen einige der in der USCEN gesetzten Prioritäten von denen der Alliance for Prosperity ab. Offen ist beispielsweise, wie viel politisches Engagement der Staaten des nördlichen Dreiecks besteht, ihre eigenen Grenzen zu sichern. Dies ist für die US-Strategie vorrangig – für El Salvador, Guatemala und Honduras dagegen sind die Grenzsicherung und eine verbesserte Infrastruktur weniger

8. *Plan of the Alliance for Prosperity in the Northern Triangle*, September 2014, Executive Summary, S. i.; http://cuellar.house.gov/uploadedfiles/plan_of_the_alliance_for_prosperity_in_the_northern_triangle_a_road_ma...pdf (aufgerufen am 15.9.2016).

prioritär. Es darf bezweifelt werden, dass auch nur einer dieser Staaten – ohne deutliche Investitionen und zusätzlichen Druck durch die USA – eigene zusätzliche Mittel aufbringen wird, um Verbesserungen in diesen Bereichen zu erzielen.

Die USCEN-Strategie orientiert sich an drei Prioritäten: Wohlstand und regionale Integration, Verbesserung von Sicherheit und besserer Regierungsführung. Sie unterstützt zudem die Ausweitung effizienter regionaler Koordinierungsmechanismen und -institutionen, in der Hoffnung dass dies verstärkt private Investitionen nach Zentralamerika bringen wird. In ähnlicher Weise soll ein Schritt hin zu größerer Transparenz und Rechenschaftspflicht öffentlicher Institutionen eben diese stärken und befähigen, ihren Bürger_innen einen sichereren Lebensraum zu schaffen – und damit möglicherweise die Anreize, in den Norden zu emigrieren, reduzieren.

Trotz einiger Bedenken im US-Kongress erfuhr USCEN eine breite Unterstützung aus beiden Parteien. Von geforderten einer Milliarde US-Dollar für das Haushaltsjahr 2016 billigte der Kongress zwar nur 750 Millionen US-Dollar; doch ist dies im Vergleich zu anderen Programmen großzügig. Der Consolidated Appropriations Act sah lediglich 139 Millionen US-Dollar zur Finanzierung der Mérida-Initiative mit Mexiko vor und 450 Millionen US-Dollar zur Unterstützung des kolumbianischen Friedensprozess nach Beilegung des Konflikts. Dabei genießen sowohl Mexiko wie auch Kolumbien in den letzten zwei Dekaden nachweislich eine höhere Priorität in der US-Sicherheitsstrategie. Offensichtlich ist Zentralamerika für die Obama-Regierung sowohl bei der Budgetverteilung als der Strategieentwicklung nun von größerem Stellenwert. Die Veranschlagung von zusätzlich einer Milliarde US-Dollar für Zentralamerika im Haushaltsplan 2017 – mehr als Kolumbien zur Hochzeit des »Plan Colombia« erhalten hat – deutet auf eine Fortsetzung dieser Gewichtung hin.

Trotz aller Bedenken hat der stark polarisierte US-Kongress nach einer ganzen Reihe von Kompromissen Zentralamerika mit einer gleichbleibend hohen Finanzierung unterstützt. Auch wenn der Haushalt 2017 noch vom aktuellen Kongress bestätigt werden muss, zeichnet sich eine Finanzierung zwischen 650 und 750 Millionen US-Dollar ab, die eine breite Basis von Republikaner_innen und Demokrat_innen unterstützen. Daher erscheint es unwahrscheinlich, dass die Wahlen im November 2016 diesen politischen Konsens im Kongress verändern werden. Gleichgültig ob Republikaner oder Demokraten nach der Wahl die Mehrheit im Repräsentantenhaus oder im Senat stellen, scheint die Mehrheit beider Parteien diese Finanzierung weiterhin zu befürworten. Sollte Hillary Clinton den Präsidentschafts-



wahlkampf gewinnen, würde dies ebenfalls auf eine Kontinuität, wenn auch mit kleineren Änderungen, hindeuten.

Nur ein Sieg Donald Trumps würde die Fortsetzung des US-Engagements in Zentralamerika und die weitere Ausrichtung der US-Strategie infrage stellen – sollte er seine Drohungen wahr machen, die auswärtigen Beziehungen zu reduzieren, mit dem Bau einer Mauer eine Politik der starken Grenzsicherung fahren und eine strikte Abschiebepolitik durchsetzen. Der Ton und die Richtung seiner Strategievorschläge deuten auf ein grundsätzliches Überdenken der US-Prioritäten hinsichtlich der Migration aus Zentralamerika hin.

Eine kritische Bewertung der US-Strategie und der Alliance for Prosperity

Extrem hohe Gewalt- und Mordraten, weit verbreitete Armut und Ungleichheit sowie schwache staatliche Institutionen sind die größten Herausforderungen, mit denen sich Zentralamerika konfrontiert sieht. Diese Probleme werden durch die in allen Bereichen der Gesellschaft grassierende Korruption verschärft, besonders seitens der politischen und ökonomischen Eliten, die von dem System profitieren. Sicherlich gibt es viele Faktoren, die die Migrationsbewegung antreiben – unter ihnen auch der Wunsch nach Familienzusammenführung oder auch Missverständnisse bezüglich der US-Einwanderungsgesetze. Doch sind Gewalt, Armut und ein nicht funktionierender Staatsapparat die gewichtigsten Beweggründe für Bürger_innen aus Zentralamerika, den riskanten Weg durch Mexiko und über die US-Grenze aufzunehmen, denn jenseits der Grenze hoffen sie auf größere Sicherheit und bessere Chancen für sich und ihre Familien.

Auf den ersten Blick scheinen die existierenden Ansätze der USA und Zentralamerikas angemessen, um auf diese Herausforderung zu reagieren. Doch abgesehen von deklaratorischer Politik bleiben Fragen offene, ob jeweils die richtige Strategie zum Erreichen der Ziele gewählt wurde, ob tatsächlich der politische Wille existiert, die nötigen Reformen zur Bekämpfung der Korruption einzuleiten und ob irgendeine der Maßnahmen realistischweise jene Faktoren kurzfristig beeinflussen, die zur aktuellen Migration beitragen.

Zweifellos sind der Aufbau von institutioneller Kapazität sowie eine Professionalisierung der Strafverfolgung und des Gerichtswesens zwingend notwendig, um die Probleme von Gewalt, Straffreiheit und Korruption zu bekämpfen, die die Polizei und Staatsanwaltschaft in den Ländern des nördlichen Dreiecks seit Dekaden schwächen. Die USA unterstützen bereits seit den 1980er Jahren in Zentral-

amerika Programme mit dem Ziel, Rechtsstaatlichkeit zu stärken und eine Professionalisierung von Polizei und Staatsanwaltschaft voranzutreiben. Doch obwohl Millionen US-Dollar in Trainings investiert wurden und der Polizei, den Richter_innen und Staatsanwälten sowie den Gefängnissen hoch entwickelte Ausrüstung und Equipment zur Verfügung gestellt wurde, sind und bleiben diese die staatlichen Institutionen, denen am wenigsten Vertrauen entgegengebracht wird und unter denen die Korruption am weitesten verbreitet ist.⁹

Zwei Faktoren sind für dieses Scheitern wesentlich verantwortlich: der mangelnde politische Wille in der Region, die zugrundeliegenden Probleme der Korruption anzugehen, und die Vereinnahmung des Staates durch die Eliten und kriminellen Netzwerke – die oft nicht voneinander zu unterscheiden sind.¹⁰ Es herrscht weitgehend Straffreiheit und die Justiz ist oft parteiisch, indem sie die politische und Wirtschaftselite verschont, während die Gefängnisse überfüllt sind mit Kleinkriminellen und unschuldigen Jugendlichen, die im Rahmen von Massenverhaftungen festgenommen wurden. Rechtliche und technische Reformen werden durchgeführt, doch bleiben die Sicherheits- und Justizinstitutionen anfällig für politischen und wirtschaftlichen Druck. Selten haben die USA durch ihre Programme vermocht, den politischen Reformwillen zu stärken, da sie es vorzogen, technische und politisch weniger heikle Lösungen zu verfolgen.

Darüber hinaus werden die Programme der Entwicklungshilfe selten einer ergebnisorientierten Evaluation unterzogen und die Möglichkeit, aus vergangenen Fehlern zu lernen, ist so begrenzt. Viele Evaluationen beleuchten vor allem die verausgabten Mittel und die Anzahl der Trainings oder der Teilnehmer_innen, aber die tatsächlichen mittel- und langfristigen Wirkungen werden nicht genauer untersucht. Es gibt eine Tendenz, frühere Vorgehensweisen zu wiederholen, ohne zu prüfen, ob sie tatsächlich in einer messbaren und nachhaltigen Form die Institutionen gestärkt, die Rechenschaftspflicht durchgesetzt oder die Gewalt eingedämmt haben.

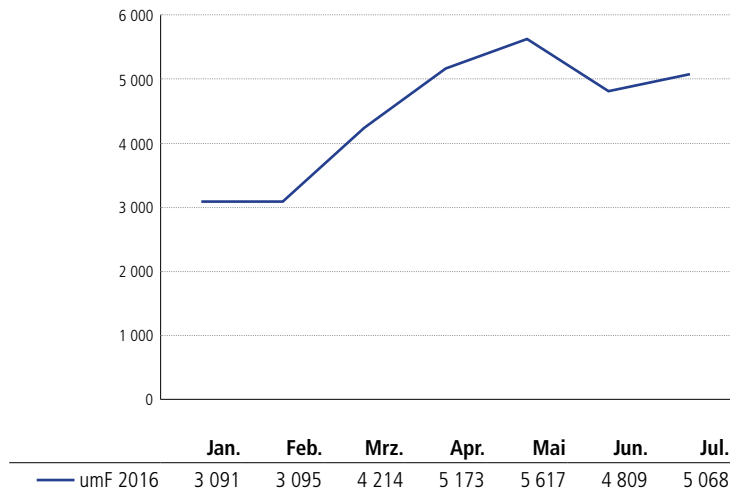
9. Nur in Guatemala, wo mit internationaler Unterstützung (darunter ein Großteil finanzieller und politischer Unterstützung aus den USA) ein innovativer, mit der UN assoziierter Mechanismus (die Internationale Kommission gegen Korruption in Guatemala – CIGIG auf Spanisch) aufgebaut wurde, gibt es deutliche Anzeichen von Fortschritten, auch hochrangige Politiker_innen und Wirtschaftsleute für Korruption zur Rechenschaft zu ziehen.

10. Für eine detaillierte Analyse der Verbindungen zwischen Eliten und dem organisierten Verbrechen in Zentralamerika liegt eine umfangreiche Forschungsarbeit vor: »Insight Crime: Investigation and Analysis of Organized Crime«; www.insight-crime.org/indepth/elites-and-organized-crime (aufgerufen am 16.9.2016).



U.S.-Grenzschutz Südwest (United States Border Patrol Southwest)

Anzahl der aufgegriffenen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (umF) (2016)



Quelle: U.S.-Grenzschutz Südwest, aufgegriffene Personen aus Familieneinheiten und unbegleitete Kinder im Haushaltsjahr 2016.

Im Hinblick auf die Probleme schwacher staatlicher Institutionen und hoher Korruptionsraten in den Ländern des nördlichen Dreiecks steht zudem die Absorptionsfähigkeit von Schlüsselministerien infrage. Zweifellos verfügen die drei Staaten über zu geringe Ressourcen, um ihre Wirtschafts-, Sicherheits- und Regulierungsbehörden zu verbessern. Doch Abermillionen Dollar zu investieren, bevor diese Behörden auch nur ansatzweise frei von Korruption und Missbrauch sind, erscheint wie den zweiten Schritt vor dem ersten zu machen: Eine solche Maßnahme setzt einen widersinnigen Anreiz zu noch größerer Korruption und noch stärkerem Missbrauch der Ressourcen und verhindert eher, dass die Behörden effektiv arbeiten.

Die Faktoren, die zu stärkerer Migration aus der Region führen, werden sowohl in der US-Strategie (USCEN) als auch in der Alliance for Prosperity richtig erkannt. Die Probleme brauchen eine langfristige Herangehensweise und müssen sich auf evidenz-basierte Lösungsansätze stützen, die wahrscheinlich keinen kurzfristigen Einfluss auf die Migrationsbewegung haben. Die USA und die Länder des nördlichen Dreiecks stecken in dem klassischen Dilemma, einerseits sofortige Ergebnisse vorweisen (weniger Migration) und andererseits die langfristigen Faktoren, die zur Migration führen, auf nachhaltige Weise angehen zu müssen. Diese ungleichen Ziele und Erwartungen könnten sehr wohl den politischen Konsens in den USA unterlaufen – und dazu führen, dass die Unterstützung ausbleibt, wenn es keine schnellen Ergebnisse gibt. Trotz der erhöhten US-Hilfen zeichnet sich ab, dass die Zahl der Migrant_innen auf hohem Niveau bleibt –

zwar nicht so hoch wie 2014, aber immer noch bemerkenswert hoch. Die jüngsten Angaben von Zoll und Grenzschutz belaufen sich auf 31 067 aufgegriffene unbegleitete Minderjährige in den ersten sieben Monaten des laufenden Jahres (2016); das sind 38 Prozent weniger als im Vergleichszeitraum 2014, aber immer noch 26 Prozent mehr als die Gesamtzahl aller aufgegriffenen unbegleiteten Minderjährigen im Vergleichszeitraum 2015.

Vor diesem Hintergrund haben die USA begonnen, Wege für Migrant_innen zu eröffnen, sich direkt in ihrem Heimatland um einen Flüchtlingsstatus in den USA zu bewerben, ohne die riskante Reise nach Norden anzutreten. Bisher waren diese Programme zahlenmäßig sehr eingeschränkt. Es gab zudem lange Wartezeiten, die diejenigen abschreckten, die sofortigen Schutz vor Drohungen und Gewalt brauchten.

Die Regierung von Costa Rica hat im Juli 2016 angekündigt, dass sie eine Vereinbarung (protection transfer arrangement, PTA) mit dem Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und der Internationalen Organisation für Migration abgeschlossen hat mit dem Ziel, bis zu 200 Migrant_innen aus den Ländern des nördlichen Dreiecks pro Monat aufzunehmen, die die USA in ihren Ursprungsländern zuvor überprüft haben. Das PTA ermöglicht Migrant_innen in diesen besonders sensiblen Fällen, ihre endgültige Entscheidung an einem sicheren Ort – in diesem Fall in Costa Rica – abzuwarten statt in ihrem Heimatstaat, wo sie besonders gefährdet wären.



Solch Programme, die die akuten Nöte und Sorgen von Menschen adressieren, die Gewalt und Unterdrückung ausgesetzt sind, können eine gute und kurzfristige Alternative zur riskanten und illegalen Migration durch Zentralamerika und Mexiko darstellen – insbesondere angesichts des langen Atems, der benötigt wird, um die auslösenden Faktoren in den Ursprungsländern der Migrant_innen mit internationaler Unterstützung anzugehen. Auch wenn das PTA-Programm mit Costa Rica einen richtigen Ansatz darstellt, besteht dringender Bedarf, die Kapazitäten zur Bearbeitung der Verfahren der potenziellen Flüchtlinge in Zentralamerika deutlich auszubauen. Die USA haben in die Einrichtungen dieses Mechanismus investiert, aber sie müssen die Mittel und das Personal für die Programme noch einmal deutlich aufstocken; ansonsten wird sich der Exodus der Flüchtlinge und der gefährdeten Kinder ohne Einhalt fortsetzen. In der Konsequenz würden sich noch mehr Kinder den Migrationsrisiken aussetzen und der politische Konsens in Washington, auf den sich die Programme zur Verbesserung der wirtschaftlichen und Sicherheitsbelange in Zentralamerika derzeit noch stützen können, würde unterminiert.



Über den Autor

Eric L. Olson ist stellvertretender Leiter des Lateinamerikaprogramms des Wilson Centers und Sonderberater des Mexiko-Instituts. Er ist Experte für entwicklungspolitische Programme der USA im Bereich Sicherheit für Lateinamerika und hat zahlreiche Veröffentlichungen vorgelegt, vor allem zu folgenden Themen: Strategien der USA zur Drogenbekämpfung, zur Eindämmung organisierter Kriminalität und zur Stärkung der staatlichen Behörden und Institutionen.

Der Autor dankt Katherine Ramírez-López für ihre wertvolle Hilfe beim Verfassen dieses Artikels und Erstellen der Grafiken und Tabellen.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:

Dr. Svenja Blanke, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik
Tel.: +49-30-269-35-7484 | Fax: +49-30-269-35-9253
www.fes.de/lateinamerika

Bestellungen/Kontakt:

info-lak@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

© Bildquellen Titelseite:

ES James, Gila Photography, Jess Kraft, MIA Studio (shutterstock.com)

Gage Skidmore, Daniel Lobo (flickr.com)

Charles Talen (Wikimedia Commons)

Gestaltung/Satz: Dominik Ziller/DZGN

Über die Publikationsreihe »Migration in (Latein-)Amerika«

Kaum eine andere Region ist historisch und zugleich aktuell so sehr von Migration geprägt wie Amerika. Während im 18. und 19. Jahrhundert die Länder beider amerikanischen Kontinente vor allem für Einwanderer_innen aus Europa hohe Attraktivität besaßen, ist in der Gegenwart die Migrationsbewegung aus Lateinamerika und der Karibik nach Nordamerika dominierend. Die vorliegende Publikationsreihe der FES beleuchtet unterschiedliche Aspekte von Migration in (Latein-)Amerika, zeigt Parallelen zur aktuellen Flüchtlingsdebatte in Deutschland und Europa auf und zielt darauf ab, Anregungen für die Gestaltung von menschenwürdiger Migration zu geben.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN
978-3-95861-601-1