

Af Priscilla Solano

# NØDHJÆLP MELLEM VELGØRENHED OG RETTIGHEDER

## Om transitmigration og humanitær politik

Under titlen “Stop al migrationskontrol – de er tegn på at vi sætter større pris på penge end på mennesker” – skrev The Guardians chefredaktør Gary Younge d. 16 oktober 2017 et essay om menneskerettigheder og grænsekontrol. Hans sigte var utopisk, snarere end realistisk, men rammer ikke desto mindre lige ind i kernen af de modsætninger, humanitære aktører står over for, når de, på den ene side, hjælper mennesker i nød, og, på den anden side, er vidne til livstruende effekter af øget migrations- og grænsekontrol. Younges debatindlæg fokuserede på landegrænsers klassiske funktion, at ekskludere nogen og privilegere andre, med henvisning til at de fleste rige mennesker kan rejse på almindelig og sikker vis, mens fattige menneskers migration ofte er irregulær og forbundet med stor risiko.<sup>1)</sup> Jeg fokuserer i det følgende på den sidste gruppe af migranter, hvis prækære rejse- og farlige transitforhold i stigende grad vækker grund til bekymring.

I 2016 publicerede den Internationale Organisation for Migration (IOM) for første gang en rapport, der forsøger at opgøre, hvor mange migranter og flygtninge, der har mistet livet i forsøget på at rejse irregulært over lande- og søgrænser. I 2014 omkom 5.285 migranter, i 2015 steg tallet til 6.281 og i 2016 registreredes 7.935 dødsfald blandt migranter og flygtninge. Langt hovedparten af disse dødsfald ramte flygtninge og migranter, der forsøgte at komme til Europa via Middelhavet (IOM 2016, GMDAC 2017). Tallene inkluderer ikke dødsfald i transitlande som for eksempel Mexico, hvor civilsamfundsorganisationer anslår, at mere end 70.000 centralamerikanere er forsvundet i årene 2006-2012. Tallene er minimumstal og forbundet med stor usikkerhed, da mange døde aldrig findes, og familiemedlemmer til migranter der rejser irregulært ikke altid anmelder de ’forsvundne’ af frygt for repressalier.

På disse ruter og i flere transitlande finder vi i dag en blandet gruppe af traditionelle og nye humanitære aktører, der yder forskellige former for nødhjælp i form



Migranter i mexicansk "shelter" (BBC-News)

af distribution af drikkevand, mad, midlertidige overnatningsmuligheder, lægehjælp med mere, mens andre tilbyder religiøs og juridisk assistance. Nogle bedriver også fortalervirksomhed for migranternes menneskerettigheder. Fra et overordnet perspektiv ser de forskellige nødhjælpsaktiviteter ud til at kunne deles op i henholdsvis rednings- og rettighedsarbejde. Men det er en oversimplificering, der kræver en nærmere undersøgelse, ikke mindst fordi det er uhyre vanskeligt at adskille humanitær bistand rettet mod at mindske menneskelig lidelse fra at redde migranter fra *effekterne af øget migrations- og grænsekontrol*. Adskillelsen kompliceres yderligere af, at de migranter og flygtninge, der rejser under stadig mere prækære former og måske dør undervejs, i stigende omfang kriminaliseres af stater for overhovedet at begive sig afsted uden de nødvendige rejsetilladelser.

Lad mig indledningsvist sige, at jeg ikke har løsningen på den aktuelle migrationskrise. Mit ærinde er et andet, nemlig at bidrage med nogle nødvendige begrebsmæssige og praktiske præciseringer af forholdet mellem transitmigration og humanitære politikker. Jeg stiller med andre ord flere spørgsmål end jeg besvarer, spørgsmål jeg mener det er nødvendigt at stille for at forstå kompleksiteten i humanitær praksis, eller det felt mange er begyndt at kalde humanitarisme.

### HUMANITÆRE KRISER

Jeg starter med begrebet humanitær krise eller *nødsituation*, som først for relativt nyligt er begyndt at blive brugt om irregulære migrationsbevægelser, skønt større folkevandringer har fundet sted i århundreder under lige så prækære forhold. Indtil årtusindeskiftet (2000) blev 'humanitære indsatser' primært forbundet med at afbøde de civile konsekvenser af krig. Over tid er behovet for humanitær hjælp i andre situationer blevet inddraget i nødhjælpsarbejdet, eksempelvis efter naturkatastrofer, men også menneskelige katastrofer affødt af geopolitik, eksempelvis delin-

gen af Pakistan og Indien eller oprettelsen af staten Israel. I sidstnævnte tilfælde er den officielt anerkendte humanitære nødsituation blandt palæstinensiske flygtninge endnu ikke løst. Det har naturligvis konsekvenser for brugen af ideen om tilstedeværelse af en 'nødsituation' for at legitimere en given intervention.

En nødsituation "omfatter pludselige, uforudsigelige hændelser, der kræver øjeblikkelig handling" (Calhoun 2008:83). Men som de netop nævnte eksempler viser, udvikler nogle nødsituationer sig over tid, selv årtier. Det kan derudover tage lang tid før en nødsituation opfattes som sådan af det internationale samfund, og endnu længere tid før situationen anerkendes og prioriteres på den politiske dagsorden.

Hvad der tæller som humanitære kriser eller nødsituationer har derudover ændret sig over tid og ført til hvad Calhoun kalder 'en ny global orden af nødhjælpsforestillinger' (Calhoun 2008: 83-84). Måden vi forstår transitmigrationer på har eksempelvis ændret sig drastisk i takt med den øgede kriminalisering af irregulære (af stater kaldet illegale) migrationsbevægelser. I det følgende bruger jeg den aktuelle humanitære krise i Mexico som kontekst for en diskussion af de nye humanitære politikker, transitmigration har afstedkommet. Den nordamerikanske situation kan på en række områder sammenlignes med den europæiske.

### TRANSITMIGRATION I MEXICO

Jeg har gennem en årrække beskæftiget mig med en af de mest benyttede migrationsruter i verden, nemlig den der løber op gennem Mexico til USA (Solano 2017). Denne transitkorridor benyttes især af centralamerikanere, hvis irregulære rejse ofte foregår under kummerlige forhold. Mange har set reportager eller film der viser hvordan migranterne rejser på taget af fragttog, med risiko for at miste liv og lemmer. Risikoen forbundet med at rejse gennem ørkenen under ekstreme vejrforhold er også almindelig kendt, ligesom risikoen for at blive kidnappet eller voldtaget undervejs af kriminelle karteller involveret i menneskesmugling er beskrevet i populærkulturen og i pressen.

En bred vifte af humanitære aktører er engageret i forskellige former for (nød)hjælp til de irregulære migranter. Én gruppe består af de ikke statslige civilsamfundsorganisationer (NGOerne), både de religiøse og sekulære, der har etableret forskellige migrant-huse langs ruten. Flere er drevet af menneskerettig-

hedsaktivister, der udover at tilbyde mad og drikke, et bad eller en seng at hvile ud i et par dage, også er fortalere for visumfrie transitrejser, og i nogle tilfælde direkte anklager den mexicanske stat for overgreb mod menneskerettighederne. Denne gruppe er i min optik repræsentanter for en form for progressiv politik, hvor menneskerettighederne (trods disse rettigheders svagheder) mobiliseres for at kræve social retfærdighed (Santos 2002:39).

En anden gruppe, herunder internationale institutioner forbundet til FN, men også internationale aktører som Røde Kors eller Læger Uden Grænser, er i princippet politisk neutrale, men yder ikke desto mindre lægehjælp til mennesker kriminaliseret af den mexicanske (og mange andre, herunder den amerikanske) stat. Andre internationale organisationer som for eksempel IOM, deltager aktivt i såvel uddeling af nødhjælp til migranter som i oplysningskampagner, der med henvisning til risikoen forbundet med irregulær migration skal få potentielle migranter til at blive hjemme. Der er med andre ord stor variation mellem konkrete aktiviteter, der kan spænde over et kontinuum af "nødhjælp på trods af kriminalisering" og "indirekte deltagelse i eksternaliseret grænsekontrol via kampagneaktiviteter".

Stater er også involveret i nødhjælpsarbejde rettet mod irregulære migranter. Mexicos nyeste grænseprogram (Frontera Sur, rettet mod den sydlige grænse mod Guatemala) præsenteres som et menneskerettighedsprogram med beskyttelse af transitmigranternes menneskerettigheder som erklæret formål. Den mexicanske stat har gennem det Nationale Migrationsinstitut etableret den såkaldte Beta-gruppe, som både udfører konkret redningsarbejde blandt transitmigranter, der er bukket under undervejs, men som også har til opgave at opretholde og beskytte migranternes menneskerettigheder. Ikke desto mindre er flere Beta-agenter under anklage for at samarbejde med grænsepolitiet eller for at have udnyttet migranternes manglende legale status til at fremme egne interesser (simpel berigelse eller alvorligere forbrydelser udført i samarbejde med kriminelle netværk, herunder kidnapning og menneskehandel).

De fleste interventioner udført af neutrale internationale eller statslige institutioner er eksempler på det flere har kaldt depolitisering eller 'antipolitik' (se for eksempel Fawcett et al. 2017). Definitionen på anti-politisk handling er i denne forbindelse, at de humanitære aktioner er med til at konstituere det humanitære subjekt som kriminelt, og at den humani-

tære dagsorden om opretholdelse af menneskerettighederne så at sige underlægges det statslige ønske om en mere effektiv migrations- og grænsekontrol. Det sker især når statslige og humanitære aktører arbejder sammen i bestemte områder og situationer. Derfor er det en god ide at se nærmere på relationerne mellem aktører med forskellige og modsatrettede definitioner af, hvad humanitær bistand er (Barnett 2011).

I den forbindelse er det vigtigt at skelne mellem humanitarisme og menneskerettigheder. Den humanitære og den menneskerettighedslige diskurs bruges ofte synonymt, men skønt de overlapper er de forskellige. Barnett (2011:16) beskriver forskellen på følgende måde: Menneskerettighedsaktivister beskæftiger sig med legale og retsbaserede forhold, mens 'humanitarister' betjener sig af en diskurs baseret på behov, grundet i moralske forestillinger og følelser. Med andre ord er rettighedsbaseret aktivisme rettet mod at stoppe menneskelig lidelse på længere sigt, mens 'humanitarisme' primært handler om at symptombehandle akutte behov. Det interessante er for mig, at denne skelnen sjældent findes i ren form i konkrete nødhjælpsaktiviteter.

I modsætning til Barnett hævder jeg, at humanitærisk politik har forskellige effekter, afhængigt af hvordan den implementeres i det politiske rum. Eksempelvis medvirker humanitære indsatser, der kun har til formål at lindre lidelse og ikke indgår i fortællervirksomhed, til at opretholde den gældende orden. Den ændrer ikke grundlæggende ved ulighedstrukturen. I modsætning hertil er den politiske dagsorden bag den humanitarisme, der udføres i de mexicanske migrantovernatningssteder (shelters), et arbejde for fri og værdig transit for de mellemamerikanske migranter. Af netop den grund er nødhjælpsindsatser komplicerede: det at tilbyde vand og mad til migranter på gennemrejse kan både udlægges som en ulovlig handling såvel som en upolitisk omsorgshandling. Humanitære indsatser kan således bidrage både til at opretholde eller forlænge den såkaldte migrationskrise, som til sammen med andre aktører at anvende humanitære midler til yderligere og/eller styrket grænsekontrol.

Det er vigtigt at huske på, at humanitære indsatser ofte opererer i partnerskab med sikkerhedsdagsordner. Barnett og Weiss (2008) påpeger, at mange lande i stigende omfang benytter en blanding af anti-terror og humanitære aktioner til kriminalitetsbekæmpelse, som samtidig tjener til at overbevise

lokalbefolkninger om, at øget grænsekontrol er en nødvendig sikkerhedspolitisk foranstaltning for at undgå irregulær migration (Barnett og Weiss 2008: 25). I sådanne tilfælde risikerer humanitære organisationer at blive et redskab for staters politiske og strategiske formål.

Problemet kan anskueliggøres i forholdet mellem at 'være vidne til' og 'bære vidnesbyrd om' menneskelig lidelse, mellem at afhjælpe en umiddelbar lidelse eller søge at ændre de forhold, der har været med til at skabe en given krise eller konfliktsituation. Forskellen kommer også til udtryk i, hvorvidt humanitære organisationer evner at bringe politik eller 'det politiske' tilbage til ofrene (Fassin 2010:250-254, Ticktin 2011:81). Det kompliceres i forbindelse med migration af, at nødsituationer opstår på tværs af grænser og i transitsituationer. Da migrations- og grænsekontrol er et suverænt anliggende – og mange internationale humanitære organisationer yder nødhjælp med fuld respekt for nationalstaters suveræne rettigheder (som defineret af FN) – er problemet akut.

Et sidste problem jeg gerne vil påpege, er risikoen for at humanitære aktører selv kriminaliseres, når de assisterer nødlidende transitmigranter. I Danmark, og en lang række andre lande, er det strafbart at hjælpe irregulære migranter til at rejse (videre). Lisbeth Zornig og hendes mand fik f.eks. valget mellem en bøde på 45.000 kroner eller 14 dages fængsel for at have tilbudt syriske flygtninge et lift i 2016. Bøden blev senere hævet til 50.000 kroner.<sup>2)</sup> I Frankrig blev en bonde idømt fem års fængsel og 30.000 euro i bøde for at have hjulpet migranter over den fransk-italienske grænse.<sup>3)</sup> Selv i Mexico, hvor en humanitær lov har afkriminaliseret hjælp til irregulære migranter, er menneskerettighedsforkæmpere blevet fængslet. Andre er konstant udsat for dødstrusler.<sup>4)</sup>

### DET HUMANITÆRE DILEMMA

På baggrund af ovenstående eksempler konkluderer jeg, at humanitære aktører konfronteres med væsentlige begrænsninger, men også at disse begrænsninger hele tiden udfordres af den humanitære praksis. Og som sådan svinger forholdet mellem velgørenhed og rettigheder konstant mellem anti-politik og begrænset progressiv politik i det irregulære migrationsfelt. Det bringer os tilbage til starten på dette essay, nemlig at grænser er skabt for at ekskludere nogen og privilegere andre. Humanitarisme burde inkludere alle og være universel, men beskæftiger man sig med irregulær migration bliver det tydeligt, at det humanitære

subjekt kun inkluderer dem, der i første omgang blev ekskluderet af grænsepolitikker. Som Ticktin (2011) har påpeget, er det humanitære subjekt fanget i et øjeblik af akut nød – omgivet af redningsmænd der hjælper ud fra en forestilling om 'godhed' eller moralsk forpligtigelse – uden at vi nødvendigvis kan påpege en enkelt årsag, eller en enkelt ansvarlig, for at nogen er havnet i denne situation. På den måde forbliver statslige politikkers medansvar for skabelsen af den humanitære situation usynlig.

Stevens spørger, om det ikke er sådan, at nationalstater alle steder i verden er ansvarlige for at mennesker kvæles af mangel på ilt i containere, drukner når faldefærdige joller havarerer, dør af tørst eller kommer alvorligt til skade i forsøget på at undgå grænsekontrol? Er statslig politik ikke ansvarlig for at familier adskilles, når visum eller familiesammenføring ikke bevilges? Og er det ikke stater, der skaber utryghed blandt migranter, når nogen kan deporteres og afskæres fra de rettigheder, der gælder for statsborgere? (Stevens 2011:19). Hvordan det end måtte være anses ingen af disse politikker noget sted i verden for at være kriminelle.

*Artiklen er oversat fra engelsk til dansk af Ninna Nyberg Sørensen.*

*Priscilla Solano, PhD, er sociolog og underviser på Lund Universitets Graduate School.*

#### LITTERATURLISTE

- Barnett, M.N. (2011) *Empire of humanity: A history of humanitarianism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Barnett, M., & Weiss, T.G. (2008) *Humanitarianism in question: Politics, power, ethics*. Ithaca, NY, USA: Cornell University Press.
- Calhoun, C. (2008) The imperative to reduce suffering: Charity, progress, and emergencies in the field of humanitarian action. In M. Barnett & T. G. Weiss, eds. *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*. Ithaca, NY, USA: Cornell University Press, pp. 73–97.
- Calhoun, C. (2010) The idea of Emergency: Humanitarian Action and Global (Dis)Order. In D. Fassin & M. Pandolfi, eds. *Contemporary states of emergency: the politics of military and humanitarian interventions*. Cambridge, MA, USA: Zone Books; Distributed by the MIT Press.
- Fassin, D. (2010) Inequality of lives, hierarchies of humanity: Moral commitments and ethical dilemmas of humanitarianism. In I. Feldman & M. Ticktin, eds. *In the Name of Humanity: The Government of Threat and Care*. NC, USA: Duke University Press, pp. 238–255.
- Fawcett, P, M. Flinders, C. Hay & M. Wood (eds.), 2017. *Anti-politics, Depoliticization and Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- GMDAC (Global Migration Data Analysis Centre) (2017). *Migrant deaths and disappearances worldwide: 2016 analysis* (Data Briefing Series No. 8).
- IOM (International Organisation for Migration) (2016) *Fatal Journeys: Identification and tracking of dead and missing migrants*. T. Brian & F. Laczko, eds. Geneva, Switzerland: IOM, International Organization for Migration.
- Santos, B. de S. (2002) Toward a multicultural Conception of human rights. In B. E. Hernández-Truyol, ed. *Moral imperialism: A critical anthology*. NY, USA: NYU Press
- Solano, P. (2017) *Assisting in the Shadows: Humanitarianism, Shelters and Transit Migration Politics*. Lund University Press, Lund.
- Stevens, J. (2010) *States Without Nations: Citizenship for Mortals*. NY, USA: Columbia University Press.
- Ticktin, M.I. (2011) *Casualties of care: immigration and the politics of humanitarianism in France*. California, USA: University of California Press.

#### NOTER:

1. Artiklen kan findes på <https://www.theguardian.com/commentis-free/2017/oct/16/end-immigration-controls-money-people-barriers>
2. Se <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/denmark-criminalising-decency-with-crackdown-on-helping-refugees-says-woman-prosecuted-for-giving-a6927676.html>
3. Se <https://www.theguardian.com/world/2017/jan/04/french-farmer-cedric-herrou-trial-helping-migrants-italian-border>
4. Se <http://expansion.mx/mundo/2015/06/11/mexico-se-ha-vuelto-mas-deportador-de-migrantes-que-eu-segun-expertos>