

FRA GOEDHART TIL GUTERRES

– EN KVANTITATIV INDHOLDSANALYSE AF TALER FRA DE FORENEDE NATIONERS HØJKOMMISSARIAT FOR FLYGTNINGE (UNHCR), 1951-2014

■ PHILLIP STENMANN BAUN

I kølvandet på 2. Verdenskrig oprettede FN i december 1950 De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR). Organisationen havde til opgave at sikre den juridiske beskyttelse af flygtninges rettigheder som bestemt i den nyligt vedtagne Flygtningekonvention.¹ I første omgang udstrakte UNHCR's mandat sig kun til at beskæftige sig med flygtninge, der var blevet fordrevet som følge af begivenheder før 1951² – det vil sige primært de europæiske flygtninge, der efter 2. Verdenskrig stadig var spredt rundt om i flygtningelejre som følge af krigens ødelæggelser og opbrud. Men med tiden udviklede UNHCR sig både geografisk og ekspertisemæssigt til at blive den ledende humanitære organisation, der påtog sig ansvaret for håndteringen af verdens flygtningekriser. Imens den første flygtningehøjkommissær Gerrit Jan van Heuven Goedhart i 1951 kun administrerede en lille stab på 33 medarbejdere på et mindre kontor i Geneve, havde den 10. højkommissær António Guterres ved udgangen af 2014 over 9.330 ansatte fordelt på 125 lande under sin ledelse.³ Ved organisationens grundlæggelse strakte mandatet sig kun til lidt over to millioner primært europæiske flygtninge efter 2. Verdenskrig, men i 2014 beskæftigede organisationen sig globalt set med håndteringen af næsten 55 millioner nødstedte mennesker, hvortil kun 14,3 millioner eller ca. 26 pct. kunne betegnes som flygtninge. De resterende grupper, der i 2014 vedkom UNHCR, var i overvejende grad internt fordrevne (over 32 millioner) såvel som et mindre antal statsløse, asylansøgere og andre nødstedte, der nød godt af UNHCR's assistance.⁴

Denne kontrast er alt andet lige bemærkelsesværdig og tilskynder til at undersøge udviklingen af UNHCR over sine mere end 60 års operationstid. Nutidens flygtningekriser og spørgsmålet om den rette håndtering af disse former i dag både national og international politik i et vældigt omfang, og set i lyset af dette er det så meget des mere relevant at undersøge et så centralt organ som UNHCR, og

1 Artiklen er baseret på et upubliceret BA-projekt af forfatteren med samme titel, Aarhus Universitet, 2018.

2 UN General Assembly: 'Convention', 28.7.1951, 1A.

3 UN General Assembly 'Statute', 14.12.1950, 3.

4 <http://popstats.unhcr.org/en/overview> (20.12.2018).

hvordan denne organisations udvikling har fundet sted i konteksten heraf. Denne artikel vil på den foranledning foretage en kvantitativ og kvalitativ indholdsanalyse af de taler, som UNHCR's skiftende flygtningehøjkommissærer gennem tiden har holdt fra den 9. april 1951 til den 29. maj 2014, og undersøge hvilke skiftende strategier, fokusområder og dagsordener vedrørende håndteringen af flygtninge, som højkommissærerne har været optaget af. Hertil undersøges det ligeledes, hvordan netop den kvantitative analyse som metodeværktøj i den historiske forskningsproces kan være med til at supplere og bidrage til en bredere og mere nuanceret forståelse af UNHCR som historisk forskningsområde.

Kildematerialet, der er benyttet, består af de i alt 703 taler, der i en over 60-årig periode fra den 9. april 1951 til den 29. maj 2014 er blevet holdt af UNHCR's skiftende flygtningehøjkommissærer.⁵ Indenfor tidsrummet har i alt 10 flygtningehøjkommissærer bestridt posten med varierende embedsperiode. Tabel 1 viser en oversigt over højkommissærernes embedsperioder og taleantal.

Tabel 1: Flygtningehøjkommissærernes embedsperioder og taleantal

Flygtningehøjkommissær	Embedsperiode	Tid i embedet	Antal taler	Gnsntl. antal taler pr. år
Gerrit Jan van Heuven Goedhart	1951-1956	5 år, 189 dage	26	4,7
Auguste R. Lindt	1956-1960	4 år, 118 dage	24	5,5
Felix Schnyder	1960-1965	5 år	41	8,2
Sadrudin Aga Khan	1965-1977	12 år	67	5,6
Poul Hartling	1978-1985	8 år	54	6,7
Jean-Pierre Hocké	1986-1989	4 år	20	5
Thorvald Stoltenberg	1990	306 dage	14	16,7
Sadako Ogata	1990-2000	10 år, 59 dage	269	26,5
Ruud Lubbers	2001-2005	4 år, 50 dage	73	17,6
António Guterres	2005-2015*	10 år, 212 dage	115	12,8

**Den sidste tale medtaget i kildematerialet er fra den 29. maj 2014 og er således slutpunktet for analysen.*

Talernes indhold, kontekst og modtager varierede fra tale til tale. De spændte over et bredt felt, der omfattede redegørelser til Generalforsamlingen eller andre FN-organer, taler til mellem- og overstatslige myndigheder (bl.a. OAU og EU) og andre organisationer udenfor FN-regi, såvel som offentlige udtalelser, foredrag,

5 Talerne ligger frit tilgængelige på <https://www.unhcr.org/> eller kan alternativt downloades fra <https://www.kaggle.com/benrudolph/unhcr-speeches/> som en samlet datapakke i enten JSON eller CSV-filformat (bruger påkrævet).

taler i forbindelse med konferencer og seminarer samt interne beskeder til UNHCR's medarbejdere. Sammenlagt udgør talerne en samlet mængde på ca. 1.8 millioner ord eller 11.2 millioner tegn. Sagt på en anden måde svarer dette nogenlunde til hele længden af FN's flygtningekonvention – ganget med 181.

På baggrund af det omfangsrige og mangfoldige kildemateriale har det været fordelagtigt at foretage visse kvantitative indholdsanalytiske undersøgelser, der kunne supplere den tekstnære læsning af talerne. Analysen af talerne er derfor foregået både på et kvalitativt og et kvantitativt plan, og det har været et centralt fokus i arbejdet med talerne at fremhæve, hvorledes en kvantitativ undersøgelse kan bidrage til en bredere og mere nuanceret forståelse af bestemte fænomener i talerne som den kvalitative, tekstnære kildelæsning ikke alene ville kunne påvise.

Talerne er blevet kodet på baggrund af nogle udvalgte søgekriterier,⁶ der er fremkommet løbende gennem forskningsprocessen. Helt konkret er det ordforekomster og frekvensen af ord, sætninger, vendinger eller anden slags sprogbrug, der er blevet søgt efter. Denne fremgangsmåde og dets resultater har suppleret den nære tekstlæsning ved at indskrænke undersøgelsesfeltet til områder, hvor en bestemt tendens i sprogbruget fremkommer. Nærlæsningen af talerne i dette tidlige og begrebsorienterede omfang har omvendt bidraget til forståelsen af de kvantitative resultaters kontekst. Sagt på en anden måde har arbejdet med kilderne altså båret præg af en iterativ tilgangsproces, hvor den kvalitative og kvantitative del har komplementeret hinanden gennem hele forløbet.

Den tidligere forskning om UNHCR har på hver sin vis koncentreret sig om og fremhævet forskellige elementer ved organisationens arbejdsområder og organisatoriske struktur. Denne artikel tager sit afsæt i og udfordrer dermed disse antagelser. Joël Glasman har beskæftiget sig med UNHCR's klassificeringsstrategier i Centralafrika og påviser, at adgangen til flygtningehjælp er blevet mere stratificeret som følge af de udvidede arbejdsopgaver, som UNHCR har påtaget sig gennem deres arbejde med flygtninge. Denne lagdeling og indre kategorisering af flygtninge har betydning for karakteren af den hjælp som UNHCR tilbyder.⁷ Jeff Crisp har undersøgt udvidelsen af de kategorier af nødstedte mennesker, som UNHCR beskæftiger sig med, blandt andet internt fordrevne, statsløse, asylansøgere samt ofre for naturkatastrofer. Han argumenterer for, at UNHCR's kategoriudvidelse kan forklares som resultatet af et samspil mellem endogene faktorer i UNHCR's ekspansionistiske struktur og eksogene faktorer vedrørende en generel globaliseringstendens, hvor det internationale system i højere grad blev påvirket og reagerede på menneskerettighedskrænkelser, migration og klimaforandringer.⁸ Tor Krever har beskæftiget sig med UNHCR's forhold til dets donorer, og fremhæver en dynamik mellem de vestlige donorlandes egeninteresser og or-

6 En samlet kodemanual kan fremsendes ved henvendelse til forfatteren.

7 Glasman: 'Seeing'.

8 Crisp: 'Refugees'.

ganisationens prioriteter. Disse har både været komplementerende i deres syn på håndteringen af flygtninge, såvel som at have dannet grobund for konflikt.⁹ Endelig har den førende forsker på området, Gil Loescher, placeret UNHCR's udvikling i et internationalt politisk perspektiv, særligt med fokus på Den Kolde Krigs indvirkning på organisationens handlemuligheder. Her har organisationen trådt en "varsom sti" mellem donorinteresser, koldkrigsmagtspil, mandatbegrænsninger, offentlig opinion og støttemidler.¹⁰

Det teoretiske udgangspunkt understreger vigtigheden ved at inddrage UNHCR's institutionelle ramme i analysen. Heri har spørgsmålet om højkommis-særens rolle både inden for UNHCR, inden for FN og inden for det overordnede internationale miljø været central. UNHCR er som et FN-organ underlagt Generalforsamlingen. Højkommis-særen, som nomineres af Generalsekretæren, vælges ligeledes af FN's Generalforsamling. Højkommis-særen er hovedansvarlig for retningen og kontrollen af UNHCR og styrer dets aktiviteter i samråd med en vicehøjkommis-sær samt andre assisterende departementschefer. Myndighed delegeres altså ud til UNHCR's forskelle bureaukratiske grene, men i sidste ende er det højkommis-særen, der sætter tonen, når vedkommende årligt afgiver sine rapporter til Generalforsamlingen. Ud over rapporteringen til Generalforsamlingen har højkommis-særen kontakt med det resterende FN-system gennem den såkaldte eksekutivkomite. Eksekutivkomiteen består af repræsentanter fra FN's økonomiske og sociale råd (ECOSOC), der mødes årligt eller halvårligt med højkommis-særen for at godkende de programmer og budgetter, som fremsættes af højkommis-særen. Kun de administrative omkostninger ved UNHCR's aktiviteter dækkes af det generelle FN-budget. Den resterende finansiering sker gennem frivillige, primært statslige og i mindre grad private, donationer til organisationen.

De forskellige institutionelle kontaktheder, som højkommis-særen berører, understreger altså nogle centrale pointer i højkommis-særens forhold til det omkringliggende system. Højkommis-særen har internt i UNHCR et ganske stort råderum og beslutningsautoritet og agerer øverste led i den endelige dagsordensfastsættelse. Der kan derfor sættes lighedstegn mellem organisationen og dens højkommis-sær, hvilket også eksemplificeres ved selve organisationens forkortelse (the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees). Men udadtil er højkommis-særen begrænset i sin magtudfoldelse. Højkommis-særen har ingen formel delegeret magt til at sanktionere lande, der bryder med flygtningekonventionen og kan ej heller afvige fra Generalforsamlingen eller eksekutivkomiteens beslutninger eller direktiver. Ligeledes er UNHCR også afhængig af finansiel støtte fra sine vestlige donorer, der med pengepungen kan yde indflydelse på organisationens handlingsrum.

9 Krever: 'Mopping-up'.

10 Loescher: *UNHCR and World Politics*.

Artiklen vil da vise, at trods de institutionelle begrænsninger nyder højkommis­ særen alligevel en ganske høj moralsk autoritet og legitimitet. Selvom høj­ kommissæren og UNHCR ikke ejer megen formel politisk magt til at yde indfly­ delse på det internationale samfund, så spiller højkommis­ særen en stor diskursiv rolle i fastsættelsen af dagsordenen relateret til flygtningebeskyttelse og har derigennem mulighed for indvirkning. Derved fremkommer talernes centrale be­ tydning som historisk kilde endnu mere relevant, da de er med til at positione­ re højkommis­ særens agens indenfor en diskursiv fremfor handlingsbetonet ho­ risont, på baggrund af netop at være båret af højkommis­ særens høje retoriske autoritet trods manglende mulighed for at yde formel politisk magtindflydelse.

Følgende afsnit vil skitsere de kildekritiske overvejelser, man bør gøre sig i forbindelse med benyttelsen af kvantitativ indholdsanalyse som metode i den hi­ storiske forskningsproces. Med afsæt i disse betragtninger som artiklens metodi­ ske fundament analyseres UNHCR's over 60 år lange historie som fortalt gennem højkommis­ særerens taler. Afsnittene er opdelt i tre dele og gennemgås kronolo­ gisk med relevante nedslagspunkter i historien. På den måde fremtræder brud og kontinuitet i UNHCR's udvikling klare­ st. Afslutningsvis diskuteres resultaterne.

KVANTITATIV INDHOLDSANALYSE SOM HISTORISK METODE

Kvantitativ indholdsanalyse kan, applikeret på det rette kildemateriale, tjene som et vigtigt redskab i historikerens værktøjskasse. Alligevel bør man stadig gøre sig sine kildekritiske overvejelser og være opmærksom på de begrænsnin­ ger, metoden måtte have. For det første forekommer det åbenlyst, at et styrket fo­ kus på det bredere billede unægteligt må medføre et tab i dybden. Den kvantita­ tive indholdsanalyse vil metodisk forsøge at tilegne en relativ værdi til ord, der ikke nødvendigvis er belæg for i kilderne. Artiklens analyse har opgjort ordfore­ komsterne i absolutte værdier, primært af hensyn til praktiske forhold vedrø­ rende regnemethoden. Dette kan føre til en sammenligningsmæssig bias på tværs af højkommis­ særerne, eftersom visse højkommis­ særer holdt flere taler end an­ dre under deres embedsperiode (se tabel 1). Således vil for eksempel Ogata blive overrepræsenteret, da hun i gennemsnit holdt over fem gange flere taler per år end for eksempel Goedhart gjorde i sin embedsperiode. Dette problem kan på sin vis afhjælpes ved i stedet at have benyttet en relativ værdi til at måle forekomster i forhold til den specifikke embedsperiode såvel som talernes forskellige længde (der også varierer fra tale til tale og dermed skævvrider en meningsfuld sam­ menligning). Omvendt kan man argumentere for, at en sådan fremgangsmåde vil­ le forbigå relevante pointer i forskellen mellem antal afholdte taler i forsøget på at udviske bias og gøre en sammenligning mellem numeriske værdier mulig. At visse forekomster træder frem eller forbliver utalt netop *på trods* af højkommis­ særerens taleivrighed eller mangel på samme, er en vigtig pointe i sig selv. Sam­ tidigt må man spørge sig selv, om en stringent procentisk sammenligning mellem to forekomster af ord nødvendigvis bidrager til en større erkendelse af ordenes

ophavsmæssige kontekst? Antal forekomster af et ord – hvad end det er opgjort absolut eller relativt – er ikke nødvendigvis en retvisende indikation for dets vigtighed i samtiden. Lægges der for stor vægt på et numerisk kriterie, vil det givetvis føre til, at anden information går tabt. Dette vil langt hen ad vejen kunne opvejes, ved at komplementere den oversigtsprægede kvantitative analyse med en mere nærlæsningsfokuseret kvalitativ analyse. Således undgår man at stirre sig blind på talværdier, og kan i stedet fokusere på, om specifikke udslag i det kvantitative data virkelig har nogen diskursiv værdi for analysen. Samspillet mellem disse metoder er fundamentalt for en valid analyse.

Ligeledes må man være opmærksom på den subjektive rolle forskeren påtager sig i undersøgelsen. Arbejdet med data forlener ikke automatisk en undersøgelse med en større grad af objektiv sandhed, eftersom den fortolkende del i forbindelse med udvælgelsen, finkæmningen og fremstillingen af datene er ligeså central en del af undersøgelsen. En kodemanual, som rettesnor for undersøgelsen, er derfor essentiel og kan tilnærmelsesvis tjene som rygdækning mod kritik af forskerens bias. Denne kan forklare hvilke sprogkriterier, de enkelte tekstøgninger er foregået under, og tjener som dokumentation for validiteten af undersøgelsen i forbindelse med hvilke overvejelser, der er foretaget i kodningsprocessen, som kan være af både sproglig eller fortolkende karakter.

Et eksempel på behovet for en stringent og tydelig kodemanual kan eksemplificeres ved søgningen på et ord såsom "klima". Her har man i sin forskningsproces fået mistanke om, at dette ord kunne være relevant at undersøge nærmere. En førstesøgning på ordet ville tilbagemelde et antal frekvenser på det pågældende ord, som man så kan undersøge nærmere. Den efterfølgende finkæmning af alle referencer til ordet "klima" i ens kildemateriale afslører imidlertid, at ordet i sin reneste forstand kan dække over flere forskellige definitioner. Hvor den kvantitative undersøgelse kun ville indfange selve referencen til ordet, ville det kvalitative eftertjek vise, at der kan være betydelige forståelsesforskelle mellem for eksempel at snakke om klima som vejrforhold fremfor mere abstraherede betydninger som for eksempel et politisk klima, et fjendtligt klima, et samarbejdsvenligt klima, osv. Derfor er det nødvendigt at foretage denne efterfølgende finkæmning for at sikre, at dataresultatet stemmer overens med det sproglige fænomen, man forsøger at indfange.

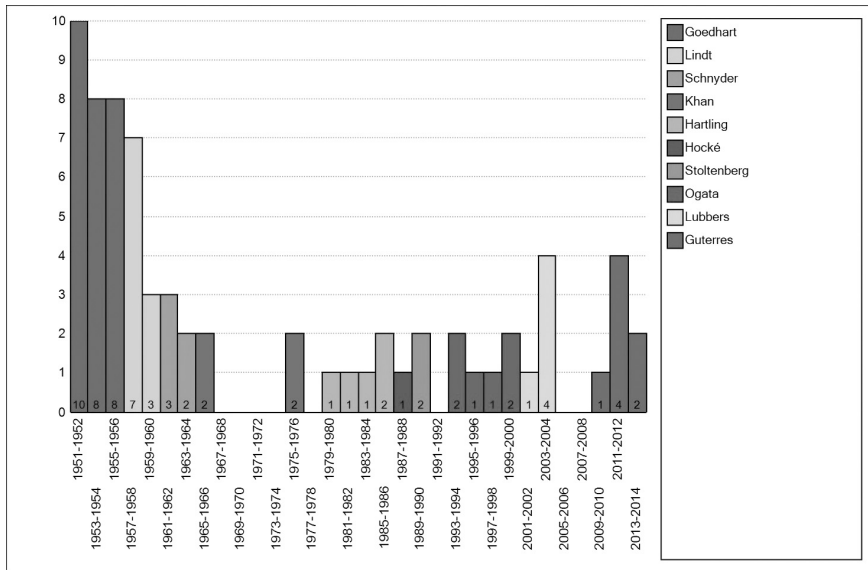
Samtidigt er det nødvendigt at sikre sig, at alle bøjninger, orddannelser eller synonymymer relateret til det efterspurgte begreb også indfanges. Et andet eksempel kunne være, at man denne gang var interesseret i referencer til "klimaflygtninge" i sit kildemateriale. For at sikre, at man indfanger alle tænkelige referencer til klimaflygtninge, er man altså nødt til både at medtænke synonymymer på klima såsom "environmental" eller "ecological", og samtidigt tage højde for ordklassers bøjning og endelser, sådan at man altså både indfanger "refugee" sammen med "refugees". Nogle tekstøgningsprogrammer har indbyggede værktøjer, der automatisk sammenkæder alle afledte bøjningsformer af et ord til dets oprindelige

stamme. Men man bør være påpasselig med at have blind tillid til disse værktøjer, da tekst søgningsalgoritmernes parametre ikke altid er tydeligt beskrevet (og kan være af varierende kvalitet). Således kan "container", som reference til godstransport nemt snige sig med i en søgning efter inddæmningen af flygtninge via den såkaldte "containment"-politik, som kendetegnede mange af 1990'ernes flygtningesituationer, hvis programmet anser begge ord som at være afledt af en fælles stamme, nemlig "contain". Disse *stemming*-værktøjer bliver også hurtigt ubrugelige, hvis ens kildemateriale ikke er skrevet på et standardiseret engelsk, eftersom kun få softwareprogrammer rækker udover den angelsaksiske sprogsfære. De semantiske og morfologiske sammenhænge og forskelle i ens kildemateriale er sjældent åbenlyse og kræver ofte et indgående kendskab til kildesituationen og den bredere kontekst. Den tætte og systematiske nærlæsning af kildematerialet er derfor ligeså essentiel en del af processen for at kunne nå frem til en erkendelsesmæssig sammenhæng mellem begreber i det bredere undersøgte sproglige fænomen. Denne todelte proces mellem først den brede søgning, der forsøger at indfange alle tænkelige afarter af en enhed, og dernæst den tætte, detaljeorienterede finkæmning af koderesultaterne for at sikre, at irrelevante referencer ikke medtages, er derfor nødt til at forblive integreret, hvis den kvantitative indholdsanalyse på nogen måde skal kunne gavne den historiske forskningsproces som metode. Processen må ligeledes foretages op til flere gange i et iterativt samspil for at sikre de bedste resultater.

Men trods den fuldstændigt disciplinerede fremgangsmåde vil der altid være en vis usikkerhed forbundet med sammenlægningen og analysen af store mængder kildemateriale, hvor det ikke kan undgås, at noget information givetvis vil gå tabt i kodningsprocessen. Omvendt er det ofte en tendens ved den kvantitative indholdsanalyse, at den stiller flere spørgsmål end den nødvendigvis besvarer. Artiklens pladmæssige forbehold og den ganske brede tematiske og tidslige afgrænsning har betydet, at mange potentielt ubesvarede pointer fra dataene forbliver forbigået. At forsøge at forklare ethvert sprogligt fænomen i dataene ville hurtigt blive et for omfattende – hvis ikke direkte illusorisk mål – og ligger derfor uden for artiklens fokusområde. Alligevel har artiklens intention, foruden at udbygge forskningen af UNHCR's historie, været at komme med et reelt eksempel til inspiration til, hvordan en kvantitativ tilgang til arbejdet med historisk kildemateriale kan bidrage til en forbedret historisk forskningsproces.

1951-1965: RETTIGHEDSBESKYTTELSE, EKSPANSION OG MANDATBEGRÆNSNING

I januar 1951 tiltrådte den hollandske diplomat Gerrit Jan van Heuven Goedhart (1951-1956) som den første flygtningehøjkommissær for det nye FN-organ. Hans rolle var at finde en løsning på de omkring to millioner flygtninge, der stadig var fordrevet rundt om i Europa som følge af Anden Verdenskrigs opbrud og ødelæggelser. Det var essentielt for håndteringen af Europas flygtningeproblemer, at de



Figur 1: Juridisk dokumentation

nødstedte flygtninge, som ikke var i besiddelse af identifikationspapirer og rejse-dokumenter, kunne få retslig assistance af UNHCR til at undslippe flygtningelej-rene og bosætte sig på ny. Det ses blandt andet i 1953, hvor Goedhart selv forklar-er: *“Hence, international protection of refugees, that is, men and women who as a rule can produce little or nothing in the way of papers, is an essential part of the activities of a body concerned with refugee welfare [...] in our present-day society a person without papers is hardly a person at all.”*¹¹ UNHCR’s handlingsstrategi fik fra starten et præg af denne dokumentationsorienterede tilgang til flygtningehånd-tering. Som nævnt i indledningen bestod UNHCR’s rolle, som udstukket fra sit mandat, i udelukkede at håndtere sig med denne gruppe af flygtninge fra 2. Ver-denskrig, der stadig opholdt sig i lejre rundt om i Europa. Ved krigens afslutning kunne mange vende hjem og genetablere tilværelsen, men en mindre (og dog ikke ubetydelig) gruppe af primært ældre, syge og svagelige forblev afhængige af det internationale samfunds assistance. Denne ”restgruppe” havde kun ringe mulig-hed for at tage del i genopbygningen af Europa, og UNHCR’s opgave bestod deraf i det bureaukratiske arbejde med at fastslå deres ophav og forhandle med natio-ner, der var villige til at drage omsorg for deres fremtidige og ofte permanente bi-stand. Figur 1 viser forekomsten af ord relateret til den juridiske dokumentation af flygtninge, der ses at være koncentreret omkring 1950’erne og Goedharts em-bedsperiode. I takt med at de sidste lejre fra Anden Verdenskrig lukkede igennem 1950’erne, veg dokumentationsproblemstillingen for nyere presserende flygtnin-gekriser, hvilket også afspejles i den faldende omtale.

11 Goedhart: ‘Speech’, 19.2.1953.

En markant udvikling i UNHCR korrelerede med tiltrædelsen af den schweiziskfødte August Lindt (1956-1960) som ny højkommisær i 1956. Samme år medførte opstanden i Ungarn, at ca. 200.000 personer flygtede fra landet, primært vestpå mod Østrig. UNHCR havde i første omgang ikke nogen selvfølgelig forpligtelse til at bistå i denne krise, eftersom organisationens mandat ikke indbefattede nyopståede flygtningekriser. Da FN's Generalforsamling så alligevel anmodede UNHCR om assistance i løsningen af krisen, valgte man at omgå den oprindelige mandatbegrænsning med den noget forcerede begrundelse, at krisen var opstået som følge af politiske omvæltninger i Ungarn før 1951.¹² Den juridisk lempelige tilgang til de ungarske flygtninge skal ses i konteksten af Den Kolde Krig, hvor man fra donorlandenes side (stærkt repræsenteret af NATO-landene og særligt USA) til UNHCR havde en interesse i at udnytte situationen til at udstille USSR som autoritær undertrykker. De ungarske flygtninge kunne i den forbindelse fremstilles som frihedssøgende individer, der i deres flugt fra Østblokken bekræftede Vestens moralske overlegenhed.¹³ UNHCR var instrumentel i dette magtspil, og den effektive løsning på flygtningemasserne blev da også hyldet som en stor sejr for organisationen. Løsningen blev tilvejebragt af en kombination af en *prima facie* anerkendelse af de ungarske flygtninges status, en solidarisk genbosættelse i villige modtagerlande og endelig en højkonjunktur i Vesteuropa i perioden, som betød at de unge, faglærte og uddannede ungarere nemmere kunne integrere sig i arbejdsmarkeder, der hungrede efter deres arbejdskraft.¹⁴

Men den ungarske flygtningekrise betød også en forandring i måden UNHCR så på flygtninge og tilgangene, man havde til håndteringen af dem. I 1957 frygtede man, at den ungarske situation ville blive ligeså langtrukket som afhjælpningen af flygtninge fra Anden Verdenskrig.¹⁵ Begreberne om "nye" og "gamle" flygtninge opstod i Lindts taler i perioden 1957-1959, og modsætningsforholdet fremgik blandt andet i hans opsummering til Generalforsamlingen i november 1957: "*No 'new' Hungarian refugee should be allowed to become an 'old' refugee*".¹⁶ Den ungarske flygtningekrise stod altså som en konceptuel skillemarkør mellem organisationens oprindelige formål og dets hastigt ekspanderende virke. Denne udvikling blev båret dels af Generalforsamlingens mandatomgang og donorlandenes koldkrigsinteresser.

Man ser, at formuleringen mellem ny og gammel flygtning fortsatte over i Felix Schnyders embedsperiode (1960-1965). UNHCR's arbejde var i denne periode markeret af afkoloniseringen af Afrika. Denne kontekst medførte en geografisk udvidelse og et fokusskift fra Europa til det Globale Syd for organisationen.¹⁷ Til

12 Loescher: *UNHCR and world politics*, 86.

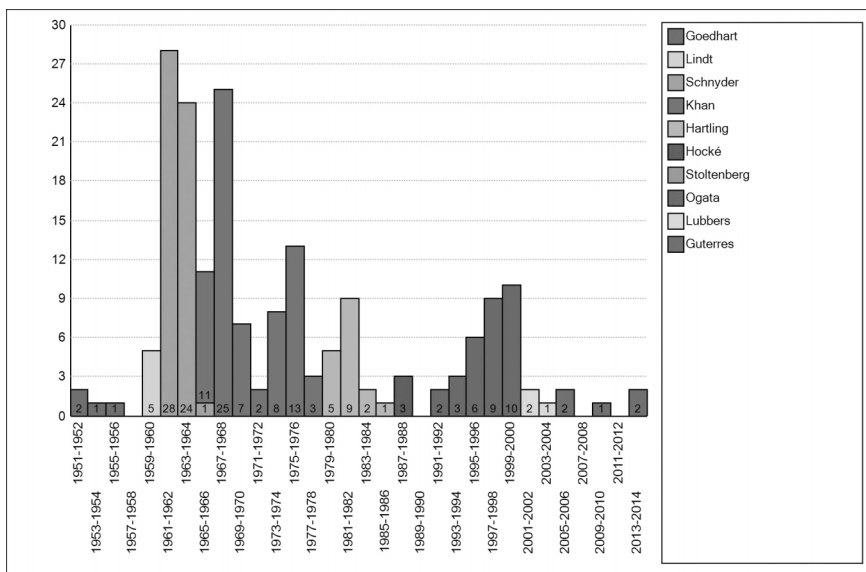
13 Kecskés: 'Collecting money', 35.

14 Loescher: *UNHCR and world politics*, 87.

15 Kecskés: 'Collecting money', 43.

16 Lindt: 'Notes', 4.11.1957.

17 Loescher: 'UNHCR's origins', 81.



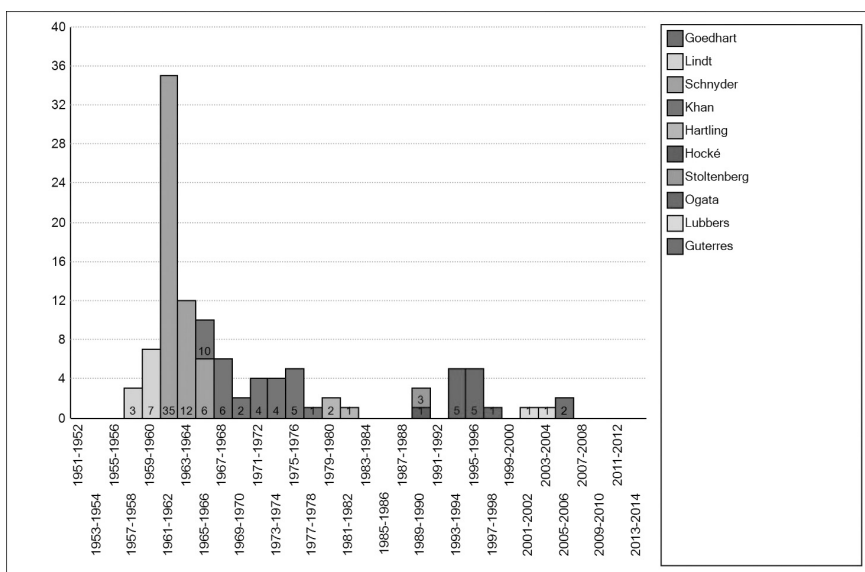
Figur 2: Materiel bistand

Generalforsamlingen forklarede Schnyder den nye situation: *"I have in the initial part of my statement made a distinction between the new refugee problems and the problems relating to the old refugees. [...] There is no doubt that the new groups of refugees [...] create essentially, within the present circumstances, problems not of legal protection, but of material assistance."*¹⁸ Samtidig med den begrebsmæssige opdeling mellem 'ny' og 'gammel', blev disse begreber nu også behæftet med forskellige behovskategorier som følge af UNHCR's ekspanderende fokusfelt. Som Schnyder fastslog i 1963: *"In Asia and Africa, the refugees problems [sic] with which UNHCR has been concerned have been almost exclusively situations calling for material assistance. For example, the right to a travel document [...] is largely academic for the great mass of refugees in Africa [...] it is only a question of helping meeting [sic] practical humanitarian needs."*¹⁹ Udviklingen kommer til udtryk i den markante stigning i antallet af taler, der beskæftigede sig med ydelsen af materiel bistand som løsningsmulighed til de nyopståede flygtningekriser. Figur 2 viser denne udvikling over materiel bistands ordfrekvens i talerne.

Udviklingen af nye handlingsmuligheder samt ændringen i synet på flygtninge og deres vilkår hang sammen med en forøgelse af UNHCR's beføjelser og evne til at udstrække sit mandat til at dække en stadig større gruppe af nødstedte mennesker. I takt med de nyopståede globale flygtningekriser i 1950'erne og 1960'erne, og at UNHCR oftere og oftere blev påkaldt af Generalforsamling til at yde sin assistance i håndteringen af dem, opstod der en ubalance mellem UNHCR's oprinde-

18 Schnyder 'Statement', 6.11.1961.

19 Schnyder 'Statement', 9.10.1963.



Figur 3: "Good Offices"

ligt udstukne mandat og dets egentlige arbejdsopgaver. Denne problematik blev i en tiårig periode mellem 1957 og 1967 håndteret af flygtningehøjkommissæren primært ved at tilbyde dennes såkaldte "good offices" (da. "gode tjenester") i nye flygtningekriser, som en måde at omgå mandatbegrænsningen. Figur 3 viser antallet af referencer til "good offices" i talerne.

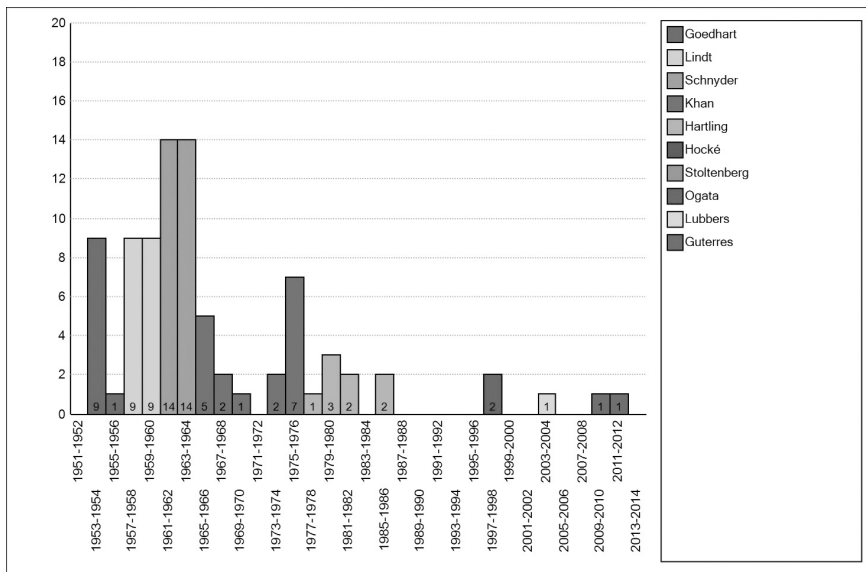
Begrebet "good offices" er interessant, hvis man sammenligner forekomsten i talerne med Generalforsamlingens resolutioner. I november 1957 vedtog Generalforsamlingen, at UNHCR kunne bruge sine "good offices" til at bistå med sin assistance til kinesiske flygtninge i Hong Kong,²⁰ og året efter fremgik den første reference til "good offices" i talerne, da Lindt kom med sin årlige redegørelse til ECOSOC.²¹ I november 1959 autoriserede Generalforsamlingen, at højkommissæren nu selv måtte tilbyde sine "good offices" til flygtninge uden for mandatet.²² Denne udvidelse af UNHCR's råderum ses tydeligt afspejlet i den stærkt øgede brug af "good offices" under Schnyder, som hyppigt omtalte metoden i sine taler. Stigningen i ordbrugen er på den ene side et tegn på, at UNHCR var begyndt at påtage sig nye opgaver, blandt andet i hjælpen til flygtninge fra Algeriet, Angola, Cambodia, Congo og Tibet.²³ Men den skal lige såvel forstås som et udtryk for, at de udvidede beføjelser også medførte en skiftende selvforståelse af UNHCR's rolle i håndteringen af flygtninge. Ved Generalforsamlingens godkendelse var UN-

20 General Assembly: 'resolution 1167 (XII)' 26.11.1957.

21 Lindt: 'Statement' 22.7.1958.

22 General Assembly: 'resolution 1388 (XIV)' 20.11.1959.

23 Schnyder: 'Statement', 1.5.1961.



Figur 4: Retslig bistand

HCR ikke længere låst fast af et snævert mandat til at udføre én specifik opgave, men havde nu muligheden for at handle virksomt og progressivt i håndteringen af nye flygtningekriser. Men ved Generalforsamlingens gunst lå der samtidigt også en forventning om, at UNHCR indtog en lederposition i det internationale arbejde med flygtninge – og dermed også nu blev vurderet på nye kriterier. Schnyder forklarede at: *“The ‘good offices’ procedure, now part of UNHCR’s normal activities, has introduced into the already long-established structure of the mandate an element of flexibility and dynamism [...] The ‘good offices’ procedure has at the same time once again drawn attention to and stressed the specifically humanitarian nature of UNHCR’s work.”*²⁴ I 1967 fjernede man ved en protokoltilføjelse begrænsningerne på det tidlige mandat, og behovet for at benytte og dermed benævne ”good offices” faldt ligeså.

Trods den strukturelle udvikling af UNHCR’s organisation i perioden lå der stadig i organisationen et vigtigt element i arbejdet med beskyttelsen af flygtninges status og rettigheder i henhold til de oprindelige vedtægter. Denne pointe står frem, hvis man kigger på ordfrekvensen af ”legal assistance” og ”legal protection” i figur 4, som indfanger det retslige aspekt af UNHCR’s arbejde.

Bemærk hvorledes benævnelsen af beskyttelse i talerne nåede sit højdepunkt omkring samme tid, som UNHCR undergik sin nyorientering af sit geografiske og handlingsmæssige fokus. På det tidspunkt fandtes der to parallelle flygtningesituationer: én i Europa for de ”gamle” flygtninge, hvor fokus lå på retsbeskyt-

²⁴ Schnyder: ‘Statement’, 14.5.1962.

telse, og én for de "nye" flygtninge i det Globale Syd, der i højere grad fik hjælp gennem materiel bistand som led i "good offices"-politikken. Overlappet mellem de to sprog tendenser i tiden omkring starten af 1960'erne kan altså forstås som, at der for Lindt og Schnyder har eksisteret to distinkte og modstridende situationer, som begge påkrævede deres opmærksomhed og dertilhørende benævnelse i talerne. Faldet i sprogbrugen vedrørende flygtninges retsbeskyttelse efter 1965 skal derfor ses i lyset af cementeringen af denne nyorientering. Håndteringen af den nye tids flygtningekriser var ikke længere et spørgsmål om den retslige beskyttelse af den individuelle flygtnings status og rettigheder. I stedet blev det for de kommende højkommisærere et spørgsmål om ekspansionen af UNHCR's humanitære nødhjælpsarbejde til at imødegå stadigt større grupper af flygtninge, oprevet af de næste årtiers globale konflikter.

1965-1990: PROFESSIONALISERING, NYORIENTERING OG STRATEGISKIFT

Prins Sadruddin Aga Khan (1965-1977) overtog ledelsen som højkommisær af UNHCR fra Felix Schnyder i december 1965. Under hans lange tolvårige embedsperiode etablerede UNHCR sin tilstedeværelse på et hidtil uset globalt plan og involverede sig i stadigt mere omfattende aktiviteter. Som udgangspunkt var det ikke længere beskyttelsen af flygtninges rettigheder, der var i centrum for UNHCR's arbejde, men rettere at operere som en humanitær organisation, der hurtigt og effektivt kunne yde nødhjælp, når krisesituationer opstod.²⁵ Sadruddin gentog den samme holdning, som man så hos Schnyder: *"In Asia and in Africa where the needs are so great, material assistance is for the time being still the most essential part of UNHCR's contribution."*²⁶ Men man havde ikke glemt sine forpligtelser til at beskytte flygtninges juridiske rettigheder, hvilket Sadruddin flere gange understregede i taler fra blandt andet 1966,²⁷ 1968²⁸ og 1974,²⁹ og som også fremgår i hans vedholdende sprogbrug relateret til emnet (se figur 4). Men ydelsen af nødhjælp var, som følge af UNHCR's ekspanderede rolle i nyopståede flygtningekriser, blevet den primære assistance, man tilbød flygtninge.

Fokus på nødhjælpsarbejdet afspejler sig også i nye ord, der begyndte at optræde i højkommisærernes taler. Maduddeling og ernæring optrådte første gang i talerne i 1961,³⁰ rent drikkevand blev omtalt første gang i 1968³¹ og sanitet fremgik første gang efter 1971.³² Uddannelse kom også på dagsordenen med referencer til "primary education" og "vocational training" i taler efter henholds-

25 Loescher: *UNHCR and world politics*, 140.

26 Sadruddin: 'Opening statement', 16.10.1966.

27 Sadruddin: 'Opening statement', 31.10.1966.

28 Sadruddin: 'Statement', 18.10.1968.

29 Sadruddin: 'Opening statement', 14.10.1974.

30 Schnyder: 'Address', 27.9.1961.

31 Sadruddin: 'Statement', 18.11.1968.

32 Sadruddin: 'Statement', 16.7.1971.

vis 1966³³ og 1967,³⁴ og ordet infrastruktur som betegnelsen for de systemer, der havde indflydelse på tilvejebringelsen af flygtningehjælp, optrådte første gang i 1967.³⁵ Der tegnede sig altså et billede af, at UNHCR begyndte at føre et større tilsyn med det praktiske arbejde relateret til flygtninge og interesserede sig mere og mere for de enkelte processer, som havde indflydelse på flygtninges vilkår. Organisationens kompetenceområde udviklede og professionaliserede sig altså i dybden i takt med den geografiske ekspansion.

Et andet område, som også var af interesse for UNHCR, var de løsningsmuligheder, man havde til rådighed i håndteringen og afhjælpningen af flygtninge. Den Kolde Krigs proxy-krige førte til, at stadig flere steder rundt om i verden blev forvandlet til konfliktzoner med dertilhørende menneskevandringer, og UNHCR påtog sig i perioden mellem ca. 1960 til 1990 en større og større arbejdsbyrde i håndteringen af flygtningekriserne.³⁶ Derfor udviklede man i perioden nye strategier til at finde varige løsninger på det stigende antal flygtninge, der blev afhængige af UNHCR's hjælp.

Én strategi blev at sammenkoble flygtningehjælp med udviklingsarbejde. Efter at mange tidligere kolonier havde vundet deres uafhængighed og var blevet medlem af FN, skete der en stemmeforskydning i Generalforsamlingen, som førte til et større fokus på udviklingslandenes økonomiske vilkår.³⁷ Denne udvikling påvirkede også UNHCR's arbejde, hvilket blandt andet kan ses i tilsykekomsten af de første referencer til udviklingsbistand i taler fra 1966,³⁸ og helt konkret ved de selvforsyningsprojekter, som startede under Schnyder, men som fortsatte op igennem 1970'erne og særligt markerede flygtningehåndtering i 1980'erne. Ideen var, at man understøttede værtslandes lokaløkonomi ved at donere landbrugsmaterialer såsom gødning, såsæd og landbrugsmaskiner til flygtninge, der dermed nemmere kunne integreres ind i den lokale landbefolkning. Selvforsyningsprojekterne, der typisk blev appliceret i tyndtbefolkede områder i Afrika og visse dele af Asien, havde kun moderat succes med at afhjælpe flygtninges behov for direkte assistance, men det startede en tendens for UNHCR, om at man i højere grad begyndte at indtænke donorer og værtslandes egeninteresser i kombination med flygtningenes primære behov.³⁹

Figur 5 viser forekomsten af ord relateret til projekter om bosættelsen af flygtninge i selvforsynende landdistrikter. Den første stigning i 1960'erne forklares både ved indførelsen af selvforsyningsprojekterne selv, men det afspejler også, at strategien var et nybrud fra tidligere praksis, der var værd at nævne. På

33 Sadruddin: 'Statement' 1.4.1966.

34 Sadruddin: 'Remarks' 21.6.1967.

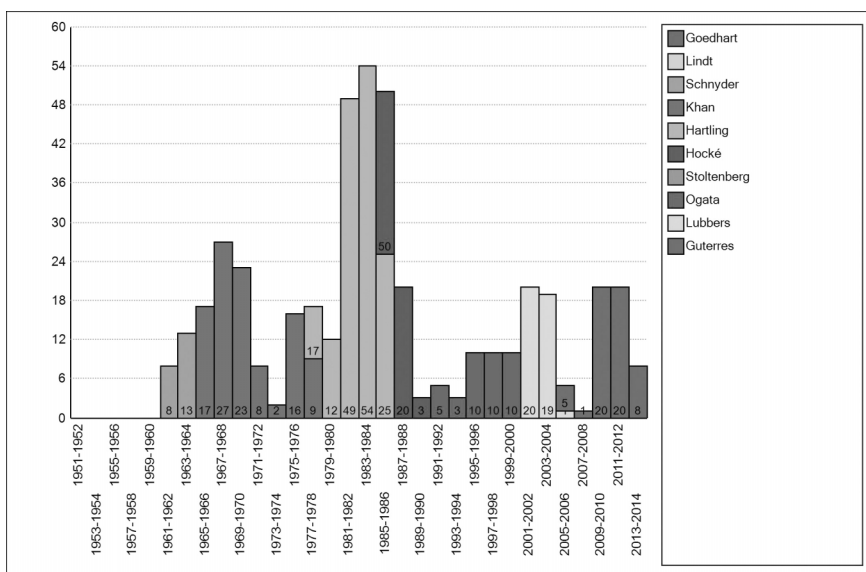
35 Sadruddin: 'Opening statement' 22.5.1967.

36 Loescher: *UNHCR and world politics*, 201.

37 O'Sullivan: *United Nations*, 42.

38 Sadruddin: 'Lecture', 5.10.1966; Sadruddin: 'Statement' 16.11.1966).

39 Loescher: *UNHCR and world politics*, 143.

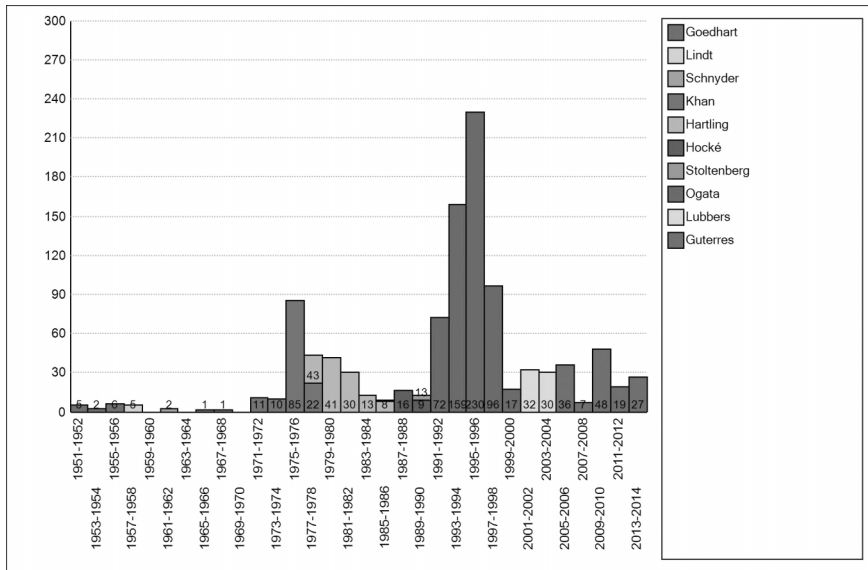


Figur 5: Selvforsyningsprojekter

samme måde kan den lave ordfrekvens i 1970'erne antyde, at den nye praksis var blevet en almindelig del af UNHCR's arbejde, der ikke længere krævede den store omtale. Sadruddin forklarede det bedst selv i 1970: *"What was very revolutionary yesterday for example, rural settlement, has now become a routine."*⁴⁰ Stigningen igen i midt 1980'erne skal forklares i forbindelse med en anden udvikling, der foregik i international flygtningepolitik. Tidligere havde flygtningebevægelser været et fænomen, der havde sit ophav og sin udstrækning i det Globale Syd, men i 1980'erne søgte flere og flere fra udviklingslandene asyl i Vesteuropa og Nordamerika. Presset fra det stigende antal flygtninge kombineret med en skepsis for en ny voksende gruppe af økonomiske migranter til Vesten, førte til en række stramninger på de vestlige landes nationale asylsystemer.⁴¹ Ser man på figur 5 for ordfrekvensen omkring selvforsyningsprojekter i talerne, er det bemærkelsesværdigt, hvordan stigningen af denne type ordbrug i 1980'erne overlappede med, at Vesten indskrænkede sin asylpolitik. Man kan fremsætte argumentet, at den stigende omtale var et udtryk for, at højkommisærerne Poul Hartling (1978-1985) og Jean Pierre Hocké (1986-1989) i deres embedsperioder, som følge af donorlandenes særinteresser, lagde vægt på bestemte løsningsmuligheder – nemlig dem, der sikrede at (1) flygtninge blev selvforsynende og dermed ikke afhængige af UNHCR's (dvs. donorlandenes) støtte, og (2) at flygtninge integrerede sig i nærområdernes lokalsamfund fremfor at søge mod Vesten.

40 Sadruddin: 'Opening statement', 28.9.1970.

41 Loescher: *UNHCR and world politics*, 235.



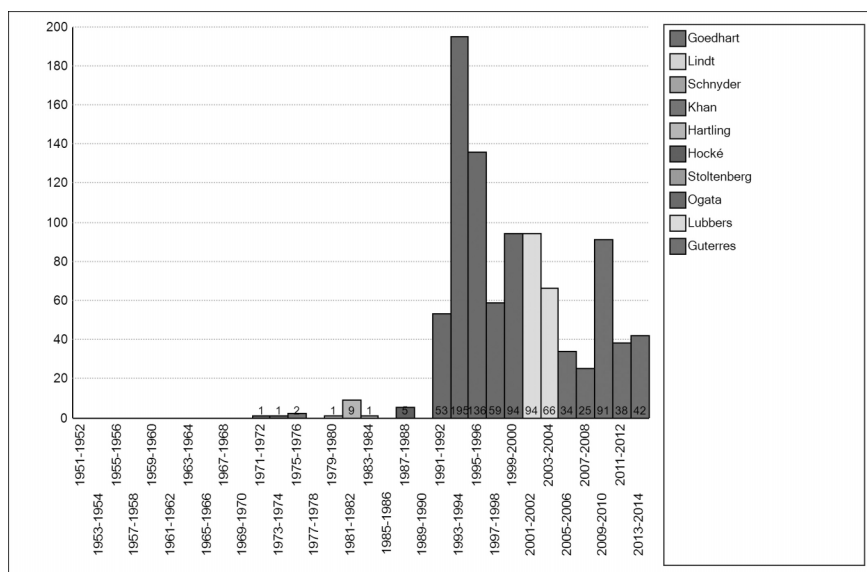
Figur 6: Fordrevne personer

Imens UNHCR i denne periode udbyggede sine løsningsmuligheder til håndteringen af flygtninge, fik organisationen også øjnene op for andre grupper af nødstedte personer. Personer, der fordrives som følge af konflikter, vold, menneskerettighedskrænkelser eller naturkatastrofer, men som ikke falder ind under flygtningekonventionens definition på en flygtning, har været et velkendt fænomen for UNHCR siden 1951, men først i 1970'erne og særligt efter 1990'erne fik de styrket opmærksomhed. Figur 6 viser benævnelsen af fordrevne personer i talerne.

Mellem 1951 og 1970 omtaltes de i gennemsnit kun én gang om året. Til sammenligning omtaltes flygtninge i samme periode ikke overraskende i gennemsnit hele 275 gange årligt. Men efter 1971 ser man en stigning i omtalen af fordrevne personer. Forklaringen skal findes i de store masser af ikke-flygtninge, der i højere grad blev fordrevet fra deres hjem som følge af konflikt, tydeligst markeret ved krigen i Bangladesh og de længerevarende oprør i Sudan. Sadruddin forklarer, hvorledes UNHCR's nødhjælpsarbejde i disse kriser udstrakte sig til at omfatte en samlet gruppe af nødstedte: *"With these numbers of people, with the distances involved, it would be absolutely futile to try to determine whether or not people left because of well founded fear of persecution and therefor come under the mandate. This is a purely humanitarian action."*⁴² UNHCR's indsats over for flygtninge og fordrevne kan ses at have materialiseret sig i den anerkendelse, som Generalforsamlingen kom med i 1972 til højkommisæreren for sit arbejde med: *"refugees and other displaced persons."*⁴³ I 1974 anmodede Generalforsamlingen højkommisæreren til

42 Sadruddin: 'Statement', 5.5.1971.

43 General Assembly: 'resolution 2958 (XXVII)', 12.12.1972.



Figur 7: Internt fordrevne personer

at fortsætte sit arbejde med *"those of concern to his Office"*⁴⁴. Denne legitimering af UNHCR's samlede arbejde med større kategorier af nødstedte bifaldt Sadruddin året efter.⁴⁵ Imellem 1972 og 1977 fremhævede højkommisæreren ni gange, at fordrevne personer havde skæbner, der var 'analoge' med flygtninge, og som derfor havde krav på UNHCR's assistance.

1990-2014: AKTIV HUMANITARISME OG DE NYE NØDSTEDTE

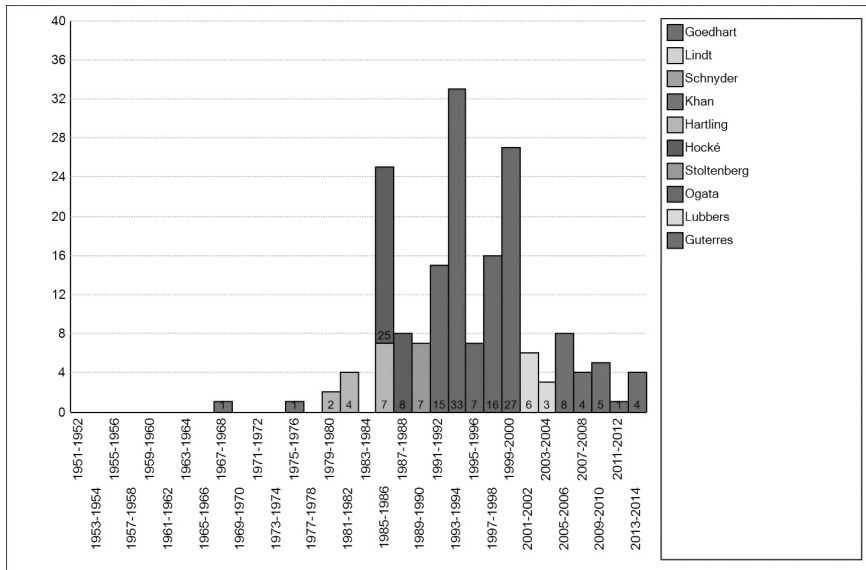
Problemerne ved at skulle håndtere komplekse flygtninge- og migrationsstrømme forsvandt ikke ved overgangen til 1990'erne. Tværtimod tiltrådte Sadako Ogata (1990-2000) embedet som den 8. flygtningehøjkommisær i en tid præget af massiv globalpolitisk omvæltning. Afslutningen på Den Kolde Krig og opløsningen af Sovjetunionen ændrede fundamentalt den internationale politiske orden. For FN blev det en mulighed for at forsøge at etablere en ny verdensorden baseret på samarbejde, menneskerettigheder og multilateralisme med organisationen selv i centrum.⁴⁶ Denne tankegang smittede også af på UNHCR's arbejde. Men i en stadig mere globaliseret og sammenkoblet verden opstod der også nye internationale kriser, der udfordrede og påvirkede måden UNHCR udførte sit arbejde.

Fordrevne personer, der faldt udenfor UNHCR's mandat, fik i perioden en hidtil uset opmærksomhed. Figur 6, der viser begyndelsen på en større omtale af fordrevne efter 1975, viser også en markant stigning efter 1991. Særligt var det

44 General Assembly: resolution 3271 (XXIX)', 10.12.1974.

45 Sadruddin: 'Statement', 30.1.1975.

46 O'Sullivan: *United Nations*, 81.



Figur 8: "Root causes"

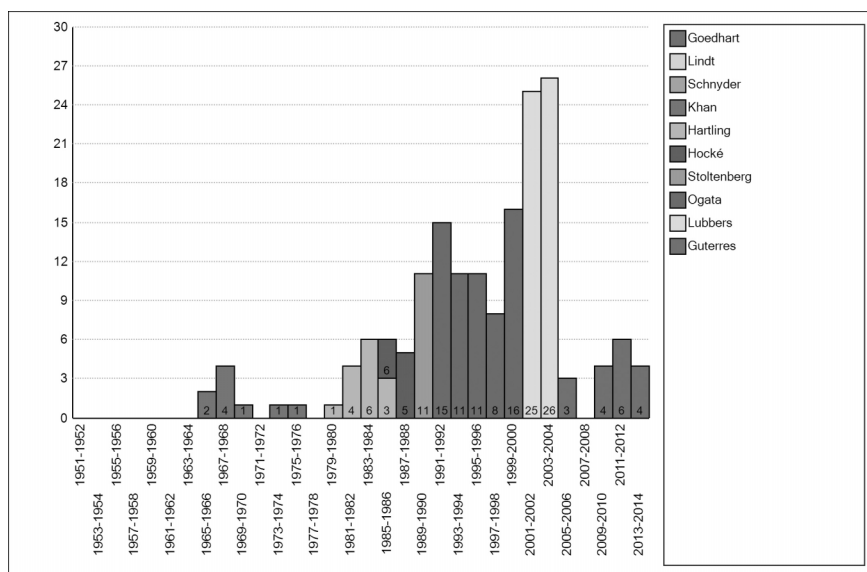
de internt fordrevne – personer, der ikke havde krydset en international landegrænse – der var årsag til stigningen. Figur 7 viser internt fordrevne personers benævnelse i talerne.

Stigningen særligt omkring 1993 afspejler den debat i UNHCR og i det bredere FN-regi, der centrerede sig om internt fordrevnes rettigheder og mangel på samme. Tidligere havde man været påpasselig med at yde assistance til IDP'er og dermed risikere at krænke stateres suverænitet, hvilket blandt andet sås hos Hartling i 1981⁴⁷ og 1982.⁴⁸ Skiftet i tilgangen til IDP'er kan forklares på to måder: For det første havde nye borgerkrige og visse stateres sammenbrud efter Den Kolde Krigs afslutning medført en højere grad af sporadisk vold rettet mod personer internt i lande – og deraf et højere absolut antal af IDP'er, som påkrævede det internationale samfunds opmærksomhed. For det andet var en følgevirkning af FN's nye interventionisme, at organisationer som UNHCR var mere modige med at yde direkte bistand til flygtninge i lande, hvor der ikke nødvendigvis var etableret dialog med en legitim statsmagt. Ogata valgte derfor i områder såsom Jugoslavien, Nordirak og Somalia at yde støtte til internt fordrevne, eftersom der for hende var klare paralleller mellem deres og flygtninges vilkår.⁴⁹ Den tidligere højkommisær Sadrudins omtale af de 'analoge skæbner' kan ses som ophav og sidestykke til Ogatas sammenligning mellem flygtninge og ikke-flygtninges vilkår. Generalforsamlingen bifaldt i 1993 Ogatas indsats overfor IDP'er, særligt hvor disse kun-

47 Hartling: 'Statement', 16.11.1981.

48 Hartling: 'Address' 12.10.1982.

49 Ogata: 'Statement' 5.2.1993.



Figur 9: Udviklingsbistand

ne komplementære arbejdet med løsningen på overordnede flygtningeproblematikker.⁵⁰

I samme resolution opfordrede Generalforsamlingen højkommisæreren til at foretage: *"activities aimed at preventing conditions that give rise to refugee outflows,"*⁵¹ Dette udsagn skal forstås i konteksten af den udvikling henimod det præventive arbejde, som UNHCR efter 1990'erne i højere grad markerede sig ved. Førhen havde UNHCR's fokus primært været i post-konflikt situationer, hvor flygtninge allerede var blevet fordrevet. Men en 'root causes'-tilgang, der startede i 1980'erne og som kulminerede under Ogata, betonedede et større fokus på oprindelseslandenes vilkår som en central del af det forebyggende arbejde med flygtninge.⁵² Figur 8 viser 'root-causes'-debattens forekomst i talerne.

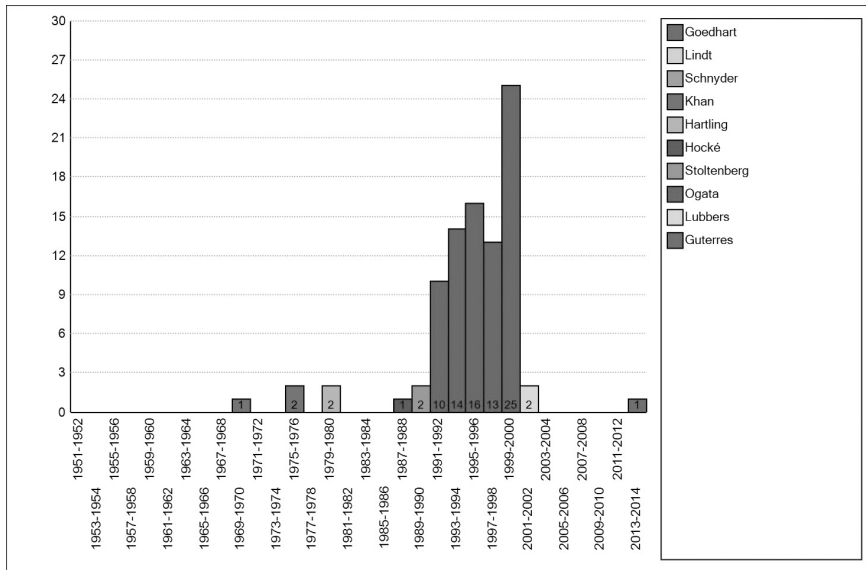
Udviklingsbistand, noget UNHCR havde beskæftiget sig med siden 1960'erne, nød også større omtale i 1990'erne og senere, hvilket ses i figur 9. Der tegner sig altså et billede af en selvrealisering indenfor UNHCR, om at organisationen i højere grad skulle styrke sin indsats mod at forebygge fremfor kun at afhjælpe nye flygtningekriser.

Denne nye proaktive tilgang i håndtering af flygtningesituationer hos UNHCR skal forstås i konteksten af FN's ekspanderende rolle i fredsbevaring efter Den Kolde Krig. På samme måde som den nye verdensorden tillod FN at spille en større rolle på den internationale scene, blev det også muligt for UNHCR at in-

50 General Assembly: 'resolution A/RES/48/116' 2.12.1993.

51 Ibid.

52 Loescher: *UNHCR and world politics*, 250.



Figur 10: "Containment"-politik

tervenere i konfliktzoner på et hidtil uset plan. Under Ogata fremkom begrebet om humanitær intervention, som forekom første gang i 1992⁵³ og fortsatte under hele hendes embedsperiode. FN's interventionistiske tankegang afspejledes passende, da Ogata retorisk spurgte: *"Does the international community have the right to intervene when there is a gross violation of human rights?"*⁵⁴ UNHCR begyndte sammen med det bredere FN-samarbejde at etablere 'sikre zoner' i selve konfliktområderne for at tilbyde nødhjælp til flygtninge og IDP'er,⁵⁵ og samtidigt udviklede man et koncept om 'midlertidig beskyttelse' ved at tilbyde kortsigtet beskyttelse for samlede grupper af flygtninge fremfor at lade dem gå igennem individuelle og oftest langsommelige asylprocesser,⁵⁶ og enkelte steder omtalte Ogata det, hun kaldte for 'præventiv beskyttelse' som ligeledes var et led i det forebyggende arbejde, der skulle forhindre flygtningekriser i at opstå.⁵⁷ De nye strategier kan alle ses som udtryk for et forsøg på at inddæmme flygtningekriser i en geografisk overskuelig ramme. Netop fokus på inddæmning var af stor interesse for Ogata. Figur 10 viser antallet af referencer til inddæmningen af personer og konflikter med henblik på at stoppe spredning.

Forekomsten af det konkrete sprog mønster afslører, at UNHCR's arbejde i 1990'erne var præget af ønsket om at inddæmme og stoppe konflikter, der var

53 Ogata: 'Address', 18.5.1992.

54 Ibid.

55 Ogata: 'Challenges of the 1990s', 11.11.1992.

56 Ogata: 'Statement', 16.12.1992.

57 Ogata: 'Statement', 20.2.1992.

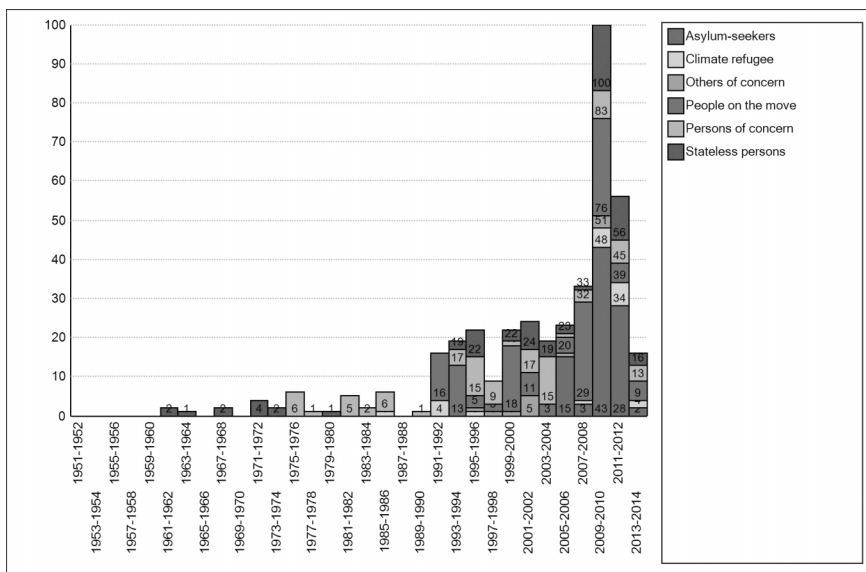
årsag til flygtningekriser. Igen afspejler det den overordnede interventionistiske ideologi, som FN-systemet var karakteriseret af i perioden. Samtidigt sammenkoblede Ogata FN's fredsbevarende missioner med sin egen humanitære opgave; for hende var der en klar sammenhæng mellem FN's intervention i konfliktområder og UNHCR's evne til at yde nødhjælp: *"Our efforts aimed at the prevention and solution of refugee problems are closely linked to the UN's political and military initiatives to prevent and address threats posed to international peace and security by such situations."*⁵⁸

Ogatas embedsperiode var karakteriseret af en eksplosiv stigning i antallet af taler, der havde startet under Stoltenberg, men som særligt tog fart under Ogata (se tabel 1). Optimismen om en ny verdensorden i FN i de tidlige 1990'ere må siges at have smittet af på UNHCR, da mange af de samme tendenser fra FN's politiske virke i perioden afspejlede sig i organisationens humanitære arbejde. Selvom FN led en tilbagegang på den politiske scene efter 1995 som følge af en stribe af kontroversielle beslutninger i håndteringen af kriserne i Jugoslavien, Rwanda og Somalia,⁵⁹ faldt antallet af taler hos Ogata derimod ikke. Tværtimod steg enkelte referencer sågar henimod årtusindskiftet (blandt andet til 'containment'-politikken). De følgende to højkommisærer opretholdt et højt antal afholdte taler, der var betydeligt højere end dem før 1990, trods de dog aldrig nåede op på Ogatas niveau. Men meget af den indholdsmæssige aktivitet, man havde set hos Ogatas talevirksomhed, blev ikke videreført i det nye årtusinde. Omtalen af IDP'er fortsatte med at være relevant (se figur 7), men både antallet af taler og sprog-tendenserne centreret om inddæmningen af flygtninge, der var opstået hos Ogata, led tilbagegang under Ruud Lubbers (2001-2005) og António Guterres (2005-2015). I stedet kom migranter i et forøget fokus. Ud af de i alt 727 unikke referencer til migration, optrådte hele 54 pct. af forekomsterne kun *efter* 2000 – også selvom UNHCR's mandat ikke udstrækker sig til at dække denne gruppe. Pluraliseringen af UNHCR's kategorier ses konkret i det faktum, at det i 2014 kun var ca. 26 pct. af de i alt 55 millioner nødstedte mennesker, som UNHCR globalt set beskæftigede sig med, der kunne betegnes som reelle flygtninge i henhold til flygtningekonventionen anno 1951. IDP'er stod for langt størstedelen af denne udvikling og tegnede sig derfor som 58 pct. af UNHCR's samlede population af nødstedte.⁶⁰ Den resterende underkategorisering af fordrevne, som UNHCR assisterede, fik også større omtale i perioden efter 1991. Dette inkluderede kategorier som 'persons of concern', 'others of concern', statsløse personer, asylansøgere såvel som en bredere betegnelse af 'people on the move', der fremkom efter 1991. Samtidigt var begrebet klimaflygtning også opstået i højkommisærernes ordbrug. Figur 11 viser en oversigt over disse begreber.

58 Ogata: 'Humanitarian Action', 5.7.1994.

59 O'Sullivan: *United nations*, 96.

60 <http://popstats.unhcr.org/en/overview> (20.12.2018).



Figur 11: Kategorier af nødstedte

Forklaringen skal på den ene side findes i et forøget absolut antal af nødstedte personer, der i dag må sætte deres lid til UNHCR, som følge af nutidens omsiggribende krige og katastrofer, og på den anden side ved, at denne gruppe også voksende relativt i takt med den ekspanderende kategoriudvidelse af personer, der kunne betragtes som at have krav på assistance fra UNHCR. Det forekommer derfor både symptomatisk for nutidens vidtspændende flygtningekriser og som et udtryk for UNHCR's selvrealiserede rolle i disse, at Guterres i sin embedsperiode flere gange gentog, at: *"The 21st Century is the century of people on the move."*⁶¹

KONKLUSION – UNHCR'S HISTORIE I ET NYT PERSPEKTIV

Meget vand er løbet i åen, siden UNHCR for første gang i vinteren 1950-51 påtog sig opgaven at afhjælpe de nødstedte europæiske flygtninge efter Anden Verdenskrig. Strømmen af flygtninge og migranter er ikke blevet mindre i organisationens over 60-årige virke – og ligesom åen truer med at gå over sine bredder, sådan er UNHCR og det internationale samfund også i dag konstant udfordret af vore tids globale kriser. Det er derfor relevant, nu mere end nogensinde, at undersøge den historiske baggrund og udvikling bag én af de centrale aktører, der kommer til undsætning, når verden brænder.

De foregående afsnit har ved hjælp af en multipel analysestrategi vist, at flygtningehøjkommissærernes taler kan kaste nyt lys over nogle centrale særtræk og tendenser ved UNHCR's historie fra 1951 til 2014. I begyndelsen var den primære

61 I alt seks referencer, bl.a. i Guterres: 'Address', 6.12.2007.

assistance i form af juridisk og retslig beskyttelse, blandt andet ved udstedelsen af identifikationspapirer og rejsetilladelser. Nye flygtningekriser, blandt andet i Ungarn i 1956, influerede en udvikling af UNHCR's handlemåder. Omkring 1960 skete der en overgang for organisationen fra at have den juridiske beskyttelse af flygtnings rettigheder som hovedfokus, til i stedet at koncentrere sig om humanitært nødhjælpsarbejde.

Dette fænomen er veldokumenteret i forskningslitteraturen.⁶² Også talerne påviser en nedgang i omtalen af juridisk beskyttelse og en opgang i omtalen af materiel ydelse (se figur 2 & 4), og pointen forstærker dermed tidligere forsknings antagelser. Men analysen er også med til at nuancere overgangsperioden ved at påvise, at denne ikke nødvendigvis foregik deterministisk eller upåtalet. Tværtimod fremkom der en forøget omtale af begge begreber – juridisk beskyttelse og materiel bistand – omkring samtidigt, hvilket kan ses som et udtryk for, at begge tilgange blev opfattet som reelle strategier for højkommisæren, der hver havde deres fordele og ulemper. Ligeledes opstod der en begrebslig kategorisering mellem "nye" og "gamle" flygtninge på baggrund af disses forskellige behov. I arbejdet med de "nye" flygtninge skiftede UNHCR sit fokus efter omkring 1960 fra primært at yde retsbeskyttelse til i stedet at tilbyde materiel bistand og nødhjælp. Som led i denne udvikling skete der en uddybning af organisationens arbejdsområder, der kendetegnedes ved en mere holistisk tilgang til håndteringen af flygtningesituationer omhandlende flygtnings fysiske behov, deres uddannelses- og arbejdsmuligheder, samt udviklingsbistand til værtslandet som en forudsætning for en succesrig integration.

Tidligere forskning har ofte forklaret den forøgede ydelse af materiel bistand som en naturlig konsekvens af den øgede multilaterale støtte til UNHCR, der derved kom til at indtage en hovedaktørposition i verdens brændpunkter.⁶³ Men man bør passe på med at årsagsforklare UNHCR's tidlige udvikling ud fra en målestok bundet op på et nutidigt succeskriterie. Man risikerer derved at forbigå de relevante overvejelser, som højkommisæren måtte gøre sig i forbindelse med den mest hensigtsmæssige måde at yde hjælp til flygtninge – og hvordan denne vurdering var kontekstafhængig af de institutionelle begrænsninger som organisationen måtte operere under. Kunne UNHCR få mest indvirkning gennem arbejdet med rettighedsbeskyttelse eller skulle man i stedet fokusere på materiel bistand? Sammenligner man blot Lindt og Schnyders tilbøjelighed for materiel assistance i 1956-1965 overfor Sadruddins fortsatte hævde af rettighedsbeskyttelse helt op til 1977, fremgår det, at denne udvikling ikke skal tages som en selvfølge – og har for højkommisærerne været et spørgsmål, der krævede grundig overvejelse. Dataene viser i den forbindelse også, at omtalen af retsbeskyttelse fortsat var et

62 Se Loescher: *UNHCR and world politics*; Loescher: 'UNHCR's origins'; Elie: 'Historical Roots'; Glasman: 'Seeing'.

63 Elie: 'Historical Roots', 348.

vedholdende element i talerne ganske sent op i 1960'erne og starten af 1970'erne – hvor tidligere forskning har fastslået, at den materielle bistand klart var dominerende for UNHCR's arbejde.⁶⁴ Således bør man tage højde for situationer, hvor efterdønningerne af en tidligere strategi stadig artikuleres og fremhæves som en værdi for UNHCR's selvforståelse, selvom organisationens arbejde på daværende tidspunkt i virkeligheden var en anden.

Udviklingen af UNHCR's geografiske og kompetencemæssige spændvidde blev hæmmet af det oprindelige mandats snævre albuenum. På foranledning af Generalforsamlingens vilje til at udnytte flygtningeorganisations kompetencer i nye flygtningesituationer, omgik man mandatbegrænsningen via "good offices"-strategien. I takt med Generalforsamlingens blåstempling af højkommisærernes aktiviteter blev strategien flittigt benyttet i 1960'erne, indtil mandatet til sidst blev opdateret for bedre at afspejle UNHCR's nye rolle. Forskningslitteraturen har også fremhævet "good offices"-politikken som et markant strategisk værktøj for højkommisærerne, og som en måde UNHCR kunne omgå et utilstrækkeligt mandat.⁶⁵ Undersøgelsens resultater understøtter denne udlægning og fremhæver ligeledes sammenhængen mellem resolutionsvedtagelserne i Generalforsamlingen og ordrugsfrekvenserne (se figur 3). Her ses forekomsterne i talerne at være betinget af de resolutioner, der sideløbende definerede højkommisærernes handlemuligheder. Resolutionen fra 1957 førte således til den første omtale af "good offices" hos Lindt, imens resolutionen fra 1959 førte til den skarpe stigning i sprogbrugen, hvorefter der skete en normalisering af begrebet, indtil protokoltilføjelsen i 1967 endeligt gjorde begrebet og dets benævnelse unødvendige.

Muligheden for at undersøge anvendelsen af bestemte ord eller begreber ved den kvantitative indholdsanalyser metodiske fremgangsmåde har været med til at understøtte den tidligere forskning. Den retslige beskyttelse af flygtninge gennem udstedelsen af pas og identifikationspapirer ses hos Goedhart (se figur 1), og tilsykekomsten af ord relateret til det praktiske arbejde ved nødhjælpsarbejde skal ligeledes ses som et udtryk for udvidelsen af det humanitære islet ved UNHCR. Samtidigt gør den kvantitative indholdsanalyse det muligt at påvise sammenhænge mellem to eller flere overlappende tendenser, hvilket ses i forbindelse med ordene relateret til selvforsyningsprojekter og udviklingshjælp (se figur 5 og 9). Glasman har påvist, at selvforsyningsprojekterne i Afrika og Asien opstod som led i et generelt fokus på udviklingsbistand og humanitært arbejde i det internationale miljø.⁶⁶ Afkoloniseringen af Afrika betød i samme forstand en stemmeforskydning i FN henimod disse nye medlemmer (samlet i G77), der vægtede udviklingsbistand og udviklingslandenes økonomiske vilkår højt.⁶⁷ Samtidig har

64 Loescher: *UNHCR and world politics*, 117.

65 *Ibid.*, 109-114.

66 Glasman: 'Seeing', 345.

67 O'Sullivan: *United Nations*, 42.

Loescher påpeget, at de vestlige asylstramninger i 1980'erne fik betydning for UNHCR's handlemuligheder i håndteringen af flygtninge, blandt andet via et større fokus på repatriering fremfor bosættelse i vesten.⁶⁸ Den store omtale af selvforsyningsprojekterne i 1960'erne og 1980'erne kan derfor ses som at korrelere med de tendenser, som tiderne pålagte UNHCR. For det første kan udviklingsarbejdet og selvforsyningsprojekterne ses som et forsøg på at efterkomme den nye konstellation af udviklingslande i Generalforsamlingen (1960'er tendens), og for det andet blev det senere en måde at efterkomme de vestlige donorlandes interesser (1980'er tendens). Denne sammenhæng er kun mulig at påvise via den kvantitative analyse af talerne og er ikke blevet fremhævet før nu.

I undersøgelsen af kategorierne af nødstedte af relevans for UNHCR har Crisp blandt andet påvist, at udvidelsen af UNHCR's "persons of concern" efter 1990'erne hang sammen med en generel globaliseringstendens, hvor international politik i højere grad blev påvirket af og reagerede på menneskerettighedskrænkelser, migration og klimaforandringer.⁶⁹ Fremkomsten af disse tendenser afspejles også i talernes benævnelse af diverse kategorier af nødstedte (som det fremgår i figur 6, 7 & 11), og analysen understøtter dermed Crisp's udlægning. Men dataene kan også være med til at hæve forståelsen af kategoriudvidelsen, særligt hvis man ønsker at påvise agens. Ved at se på hvornår diverse "persons of concern" indtrådte i UNHCR's interessefelt i relation til Generalforsamlingens resolutioner, bliver det muligt at afklare en kausalitetsproblematik om hvad, der kom først: Var det højkommisærens påtalen, der gjorde Generalforsamlingen opmærksom på kategorierne? Eller var det omvendt Generalforsamlingens resolutioner, der pålagde højkommisæren at beskæftige sig med kategorierne og derigennem benævne dem i talerne? F.eks. opstod der en mindre omtale af fordrevne personer hos Sadruddin i 1971 *før* Generalforsamlingen fremhævede UNHCR's arbejde med samme kategori i 1972, men den egentlige nævneværdige omtale skete først i årene 1975-76 *efter* at Generalforsamlingen formelt havde pålagt højkommisæren at beskæftige sig med fordrevne jævnfør resolutionen fra 1974. Det samme fænomen ses gøre sig gældende, da Ogata i 1992 tidoblede frekvensen af IDP'er i talerne, et år *før* Generalforsamlingen fremhævede dem som at være af relevans for UNHCR's arbejde. Men den helt store omtale af IDP'er fandt alligevel først sted *efter* 1993. Der tegner sig altså et billede af, at højkommisærerne på mange måder kunne agere som katalysatoren, når det internationale samfund blev opmærksom på og italesatte nye kategorier af nødstedte – men det var først ved Generalforsamlingens legitimering af disse kategorier via resolutionerne, at der for alvor opstod en relevant omtale og fokus på kategorierne. Denne pointe er blevet forbigået af forskningslitteraturen, og følgeslutningen kan passende danne udgangspunkt for fremtidig forskning af forholdet mellem UNHCR og FN's Gene-

68 Loescher: *UNHCR and world politics*, 227.

69 Crisp: 'Refugees', 75-76.

ralforsamling på et institutionelt og aktørorienteret niveau. Som det ser ud nu, så antyder resultaterne, at højkommisærerne kunne udvise en ganske autonom og virksom diskursiv indflydelse i at etablere sig som en definatorisk magtfaktor indenfor flygtningeområdet og evnede at sætte dagsordenen – trods de institutionelle begrænsninger, ikke mindst den manglende politiske myndighed, som organisationen måtte fungere under.

Den ovenstående pointe relaterer sig også til undersøgelsen af Ogatas embedsperiode specifikt. Som den højkommisær, der afgav flest taler i sin embedsperiode og samtidigt var ophavskvinde for mange nye begreber i talerne (se eventuelt figur 7, 10 & 11), bør man derfor ikke undervurdere hendes relevans for UNHCR's udvikling. Forskningslitteraturen er dog heller ikke bleg for at påpege hendes nyskabende og innovative rolle.⁷⁰ Samtidigt var perioden også en opbrudstid for FN, der efter Den Kolde Krig søgte at etablere en ny international orden, men som også led flere politiske nederlag i håndteringen af den nye tids globale kriser.⁷¹ Ogata var på mange måder påvirket af denne optimistiske ånd inden for FN, hvilket ses i UNHCR's hidtil usete interventionistiske flygtningepolitik. Men den vedholdende ordbrug hos Ogata også efter 1995 antyder også, at UNHCR ikke på samme måde blev påvirket af FN's forskansning og godt kunne sætte deres egen dagsorden. Tværtimod fortsatte man med at pointere den interventionistiske ildhu i UNHCR's humanitære arbejde blandt andet gennem en heftig påtale af vilkårene for de nye kategorier af nødstedte i det 21. århundrede – muligvis som en reaktion mod resten af FN-systemets politiske tilbagegang.

Afslutningsvis kan det altså konkluderes, at den kvantitative indholdsanalyse, i samarbejde med den kvalitative, har påvist, hvorledes udviklingen i håndteringen af flygtninge i UNHCR – både hvad angår handlemuligheder og interessefelt – har korreleret og været influeret af samtidige forandringer i international politik. Denne udvikling har oftest været foranlediget af andre aktørers selvinteresser og deraf afledte mulighed for at yde kontrol over UNHCR. Højkommisærernes aktive rolle træder frem i lyset af deres forskelligartede reaktioner på disse krav, hvor deres videste handlingsrum og mulighed for indflydelse ses i kontakten med FN's Generalforsamling. Her ses etableringen af et symbiotisk bånd i forholdet mellem højkommisæren og Generalforsamlingen i forbindelse med italesættelsen af begreber eller tendenser, hvor højkommisæren ofte agerede som katalysator og sidenhen et legitimerende talerør for Generalforsamlingens beslutninger inden for flygtningeområdet. Styrken ved den kvantitative analyse fremgår ved, at den skaber et overblik over bestemte sprog-mønstre, der ellers ikke ville kunne ses eller påvises på andre måder.

⁷⁰ Loescher: *UNHCR and world politics*, 272.

⁷¹ O'Sullivan: *United Nations*, 96.

LITTERATUR

Fremført materiale

Alle 703 taler fra UNHCR's flygtningehøjkommissærer holdt mellem 9. april 1951 og 29. maj 2014 kan frit findes på <https://www.unhcr.org/> eller downloades fra <https://www.kaggle.com/benrudolph/unhcr-speeches/> som en samlet datapakke i enten JSON eller CSV-filformat (bruger påkrævet).

Følgende taler er direkte citeret i artiklen (sorteret kronologisk):

- Goedhart, Gerrit Jan van Heuven: 'Speech made by Dr. Gerrit Jan van Heuven Goedhart, United Nations High Commissioner for Refugees, at the meeting of Swiss Aid to Europe held in Berne', 19. February 1953, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fb630/speech-made-dr-gerrit-jan-van-heuven-goedhart-united-nations-high-commissioner.html> (20.12.2018).
- Lindt, Auguste R.: 'Notes for the address of Dr. Auguste R. Lindt, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Third Committee of the United Nations General Assembly', 4. November 1957, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fb618/notes-address-dr-auguste-r-lindt-united-nations-high-commissioner-refugees.html> (20.12.2018).
- Lindt, Auguste R.: 'Statement by Dr. Auguste R. Lindt, United Nations High Commissioner for Refugees, at the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)', 22. July 1958, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fca4/statement-dr-auguste-r-lindt-united-nations-high-commissioner-refugees.html> (20.12.2018).
- Schnyder, Felix: 'Statement by Mr. Felix Schnyder, United Nations High Commissioner for Refugees, to the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)' 1. May 1961, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fd410/statement-mr-felix-schnyder-united-nations-high-commissioner-refugees-united.html> (20.12.2018).
- Schnyder, Felix: 'Address by Mr. Felix Schnyder, United Nations High Commissioner for Refugees, delivered before the Consultative Assembly of the Council of Europe' 27. September 1961, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fb634/address-mr-felix-schnyder-united-nations-high-commissioner-refugees-delivered.html> (20.12.2018).
- Schnyder, Felix: 'Statement by Mr. Felix Schnyder, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Third Committee of the United Nations General Assembly', 6. November 1961, <https://www.unhcr.org/en-us/admin/hcspeeches/3ae68fb528/statement-mr-felix-schnyder-united-nations-high-commissioner-refugees-third.html> (20.12.2018).
- Schnyder, Felix: 'Statement by Mr. Felix Schnyder, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, seventh session, Geneva', 14. May 1962, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/49f81108e/statement-mr-felix-schnyder-united-nations-high-commissioner-refugees-executive.html> (20.12.2018).
- Schnyder, Felix: 'Statement by Mr. Felix Schnyder, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Norwegian Refugee Council', 9. October 1963, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fd310/statement-mr-felix-schnyder-united-nations-high-commissioner-refugees-norwegian.html?query=Schnyder%209%20October%201961> (20.12.2018).
- Aga Khan, Sadruddin: 'Statement by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Global Meeting of Resident Representatives at Turin', 1. April 1966, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fd030/statement-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner-refugees.html> (20.12.2018).
- Aga Khan, Sadruddin: 'Lecture by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, University of Vienna', 5. October 1966, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fc10/lecture-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner-refugees.html> (20.12.2018).

- Aga Khan, Sadruddin: 'Opening Statement by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, fifteenth session', 16. October 1966, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/49f81117e/opening-statement-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner.html> (20.12.2018).
- Aga Khan, Sadruddin: 'Opening Statement by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, sixteenth session, Geneva', 31. October 1966, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/49f81118e/opening-statement-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner.html> (20.12.2018).
- Aga Khan, Sadruddin: 'Statement by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, to the twenty-sixth Session of the Council of the Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM)', 16. November 1966, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fd11c/statement-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner-refugees.html> (20.12.2018).
- Aga Khan, Sadruddin: 'Opening Statement by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, seventeenth session', 22. May 1967, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/49f8111a7/opening-statement-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner.html> (20.12.2018).
- Aga Khan, Sadruddin: 'Remarks by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, on the Middle East refugee situation, to the International Press Institute, Geneva' 21. June 1967, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fcd20/remarks-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner-refugees.html> (20.12.2018).
- Aga Khan, Sadruddin: 'Statement by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Third Committee of the United Nations General Assembly', 18. November 1968, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fb510/statement-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner-refugees.html> (20.12.2018).
- Aga Khan, Sadruddin: 'Opening Statement by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, twenty-first session', 28. September 1970, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/49f811231/opening-statement-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner.html> (20.12.2018).
- Aga Khan, Sadruddin: 'Statement of Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, about refugees from East Pakistan, and complete text of Press Conference questions and answers', 5. May 1971, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fb330/statement-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner-refugees.html> (20.12.2018).
- Aga Khan, Sadruddin: 'Statement by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, to the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), Geneva', 16. July 1971, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fd76/statement-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner-refugees.html> (20.12.2018).
- Aga Khan, Sadruddin: 'Opening Statement by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, twenty-fifth session, Geneva', 14. October 1974, <https://www.unhcr.org/en-ie/admin/hcspeeches/49f8112be/opening-statement-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner.html?query=Sadruddin%20Aga%20Khan,%202014%20October%201974> (20.12.2018).
- Aga Khan, Sadruddin: 'Statement by Prince Sadruddin Aga Khan, United Nations High Commissioner for Refugees, to UNHCR headquarters staff', 30. January 1975, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fb518/statement-prince-sadruddin-aga-khan-united-nations-high-commissioner-refugees.html> (20.12.2018).
- Hartling, Poul: 'Statement by Mr. Poul Hartling, United Nations High Commissioner for Refu-

- gees, to the Third Committee of the United Nations General Assembly', 16. November 1981, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fb1c/statement-mr-poul-hartling-United-nations-high-commissioner-refugees-third.html?query=Poul%20Hartling%2016%20November%201981> (20.12.2018).
- Hartling, Poul: 'Address of Mr. Poul Hartling, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Strasbourg', 2. October 1982, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fca8/address-mr-poul-hartling-United-nations-high-commissioner-refugees-parliamentary.html> (20.12.2018).
- Ogata, Sadako: 'Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, to the forty-eighth Session of Commission on Human Rights', 20. February 1992, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fc210/statement-mrs-sadako-ogata-United-nations-high-commissioner-refugees-forty.html> (20.12.2018).
- Ogata, Sadako: 'Address by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Conference on Humanitarian Intervention, Sovereignty and the Future of International Society, Dartmouth College', 18. May 1992, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fac/address-mrs-sadako-ogata-United-nations-high-commissioner-refugees-conference.html> (20.12.2018).
- Ogata, Sadako: 'Refugees: Challenge of the 1990s' - Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, at the New School for Social Research', 11. November 1992, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fae18/refugees-challenge-1990s-statement-mrs-sadako-ogata-United-nations-high.html> (20.12.2018).
- Ogata, Sadako: 'Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, at the Steering Committee of the International Conference on the former Yugoslavia, Geneva', 16. December 1992, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fcc48/statement-mrs-sadako-ogata-United-nations-high-commissioner-refugees-steering.html> (20.12.2018).
- Ogata, Sadako: 'Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, at the Roundtable Discussion on United Nations Human Rights Protection of Internally Displaced Persons, Nyon, Switzerland', 5. February 1993, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fad4/statement-mrs-sadako-ogata-United-nations-high-commissioner-refugees-roundtable.html> (20.12.2018).
- Ogata, Sadako: "The Role of Humanitarian Action in Peacekeeping" - Keynote Address by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, at the 24th Annual Vienna Seminar, Vienna' 5. July 1994, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68faa18/role-humanitarian-action-peacekeeping-keynote-address-mrs-sadako-ogata.html> (20.12.2018).
- Guterres, António: 'Address by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, to European Union Justice and Home Affairs Ministers, Brussels', 6. December 2007, <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/476132d920/address-mr-antonio-guterres-United-nations-high-commissioner-refugees-european.html> (20.12.2018).

UN materiale

- UN General Assembly: *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, A/RES/428(V), 14. December 1950, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> (20.12.2018).
- UN General Assembly: 'Convention Relating to the Status of Refugees' *United Nations Treaty Series*, 189, 28. July 1951, 137, <https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html> (20.12.2018).
- UN General Assembly: General Assembly resolution 1167 (XII), "Chinese refugees in Hong Kong", 26. November 1957, <https://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html> (20.12.2018).
- UN General Assembly: General Assembly resolution 1388 (XIV), "Report of the United Nations High Commissioner for Refugees", 20. November 1959, <https://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html> (20.12.2018).

- UN General Assembly: General Assembly resolution 2958 (XXVII), "Assistance to Sudanese refugees returning from abroad", 12. December 1972, <https://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html> (20.18.2018).
- UN General Assembly: General Assembly resolution 3271 (XXIX) "Report of the United Nations High Commissioner for Refugees", 10. December 1974, <https://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html> (20.18.2018).
- UN General Assembly: General Assembly resolution A/RES/48/116, 2. December 1993, <https://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html> (20.18.2018).
- UNHCR, Populations Statistics Database: <http://popstats.unhcr.org/en/overview> (20.12.2018).

Trykt materiale

- Crisp, Jeff: 'Refugees, Persons of Concern, and People on the Move: The Broadening Boundaries of UNHCR', *Refuge* 26 (1), 2009, 73-76.
- Elie, Jérôme: 'The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration', *Global Governance* 16 (3), 2010, 345-360.
- Glasman, Joël: 'Seeing Like A Refugee Agency. A Short History of UNHCR Classifications in Central Africa (1961–2015)', *Journal of Refugee Studies* 30 (2), 2017, 337-362.
- Kecskés, Gusztáv: 'Collecting money at a global level. The UN fundraising campaign for the 1956 Hungarian refugees', *Eastern Journal of European Studies* 5 (2), 2014, 33-60.
- Krever, Tor 'Mopping-up: UNHCR, Neutrality and Non-Refoulement since the Cold War', *Chinese Journal of International Law* 10 (3), 2011, 587-608.
- Loescher, Gil 'UNHCR's origins and early history: agency, influence, and power in global refugee policy', *Refuge* 33 (1), 2017, 77-86.
- Loescher, Gil: *The UNHCR and world politics: a perilous path*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- O'Sullivan, Christopher D.: *The United Nations: A Concise History*, Florida, Krieger Publishing Company, 2010.

PHILLIP STENMANN BAUN
STUD. MAG.

INSTITUT FOR KULTUR OG SAMFUND
AARHUS UNIVERSITET

PHILLIP_SB@OUTLOOK.DK ELLER 201607252@POST.AU.DK

ABSTRACT (UK)

Phillip Stenmann Baun: From Goedhart to Guterres – A quantitative and qualitative content analysis of speeches from The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 1951-2014.

This article examines the history of the UNHCR through a method of both quantitative and qualitative analysis. The organization has throughout its history continually extended its scope to cover an ever more expansive body of destitute people both refugees and non-refugees alike, along with having expanded its expertise in dealing with a comprehensive set of circumstances surrounding the protection of refugees, including a focus on material assistance, early intervention, containment and preventive measures such as development schemes. By

analyzing a corpus of speeches from the High Commissioners it is argued that quantitative analysis as a research method can enrich the historical research – if proper considerations are taken. Centered around investigating word occurrences and word frequencies, the quantitative analysis finds that expressed developments within the UNHCR correlates to contemporary shifts in international politics, suggesting an active role of the High Commissioner in responding to crises and new developments. The research also found that the High Commissioner enjoys a symbiotic relationship with the UN General Assembly, oftentimes acting as both the forerunner in agenda-setting as well as the verbal representative of the collective voice of the Assembly.