

# ΟΙ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ ΤΟΥ ΚΟΣΜΟΥ

*Σε Αναζήτηση Αλληλεγγύης*

ΥΠΑΤΗ ΑΡΜΟΣΤΕΙΑ ΤΟΥ ΟΗΕ

ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ

2012



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency

# Επισκόπηση

Η παρούσα έκδοση αποτελεί σύνοψη του βιβλίου της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες «Οι πρόσφυγες του κόσμου: Σε αναζήτηση αλληλεγγύης». Η συγγραφή του βιβλίου ολοκληρώθηκε το διάστημα 2011-2012 και εκφράζει την οπτική της Ύπατης Αρμοστείας, με βάση τις εμπειρίες του Οργανισμού τα τελευταία επτά χρόνια. Χωρίζεται σε οκτώ θεματικά κεφάλαια, τα οποία αντανakλούν την κατάσταση των προσφύγων παγκοσμίως.

## Αυξανόμενοι πληθυσμοί χωρίς κρατική προστασία

Στην αρχή το βιβλίο περιγράφει τον αυξανόμενο αριθμό ανθρώπων που στερούνται πλήρους προστασίας από το κράτος τους. Δεκάδες εκατομμύρια άνθρωποι παγκοσμίως -συμπεριλαμβανομένων και των 33,9 εκατομμυρίων ατόμων υπό την εντολή της Ύπατης Αρμοστείας- είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι. Οι περισσότεροι είναι άτομα που κινδυνεύουν από τις ένοπλες συγκρούσεις και την πολιτική βία στις κοινότητες και τις χώρες προέλευσής τους: άμαχοι εκτεθειμένοι σε συγκρούσεις, πρόσφυγες, αιτούντες άσυλο, πρόσφυγες σε παρατεταμένη κατάσταση εκτοπισμού και εκτοπισμένοι στο εσωτερικό της χώρας τους. Τα τελευταία χρόνια οι εσωτερικά εκτοπισμένοι έχουν αναδειχθεί ως η μεγαλύτερη ομάδα ατόμων που λαμβάνουν προστασία και βοήθεια από την Ύπατη Αρμοστεία - αριθμώντας 14,7 εκατομμύρια σε 26 χώρες στις αρχές του 2011, αν και ο συνο-

λικός αριθμός των εσωτερικά εκτοπισμένων λόγω συγκρούσεων μπορεί να αγγίζει τα 27 εκατομμύρια. Η Ύπατη Αρμοστεία μεριμνά, επίσης, για 10,4 εκατομμύρια πρόσφυγες που προκύπτουν κυρίως από συγκρούσεις.

Άλλες πληθυσμιακές ομάδες που εμπίπτουν, επίσης, στην εντολή της Ύπατης Αρμοστείας επηρεάζονται ενδεχομένως λιγότερο από τις συγκρούσεις, αλλά ζουν σε εξίσου ευπρόσβλητες καταστάσεις χωρίς την πλήρη προστασία των κρατών τους. Οι πληθυσμοί αυτοί περιλαμβάνουν ανιθαγενείς, πρόσφυγες και εσωτερικά εκτοπισμένους στις αστικές περιοχές, καθώς και ανθρώπους που έχουν εκτοπιστεί λόγω φυσικών καταστροφών και περιβαλλοντικών παραγόντων. Έως και 12 εκατομμύρια άνθρωποι μπορεί να είναι ανιθαγενείς. Όλο και περισσότεροι πρόσφυγες, εσωτερικά εκτοπισμένοι και επα-

ναπαριζόμενοι ζουν σε αστικές περιοχές σε σύγκριση με όσους ζουν σε προσφυγικούς καταυλισμούς. Ο αριθμός των ανθρώπων που έχουν εκτοπιστεί λόγω φυσικών καταστροφών έχει πολλαπλασιαστεί τα τελευταία χρόνια, υπερβαίνοντας καθαρά τον αριθμό των εκτοπισμένων λόγω των συγκρούσεων. Αυτός ο αριθμός θα μπορούσε να αυξηθεί κατά πολλά εκατομμύρια στις επόμενες δεκαετίες εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής.

Οι παγκόσμιες κοινωνικές και οικονομικές τάσεις δείχνουν ότι η αναγκαστική μετακίνηση πληθυσμών θα αυξάνεται συνεχώς την επόμενη δεκαετία και θα επιδεινωθεί από την πληθυσμιακή αύξηση, την αστικοποίηση, τις φυσικές καταστροφές, την κλιματική αλλαγή, τις αυξανόμενες τιμές των τροφίμων καθώς και τις συγκρούσεις για τους λιγιστούς πόρους.

## Διεθνής προστασία υπό πίεση

Στη συνέχεια το βιβλίο περιγράφει το διεθνές σύστημα προστασίας προσφύγων, που δέχεται σημαντικές πιέσεις, επειδή αυξάνονται τόσο ο αριθμός όσο και οι κατηγορίες των ατόμων που κηρίζουν προστασίας. Το διεθνές σύστημα προστασίας προσφύγων, που εγκαθιδρύθηκε το 1951 βάσει των αρχών της εθνικής ευθύνης και της διεθνούς αλληλεγγύης, έχει την υποχρέωση να παρέχει προστασία και βοήθεια στους πληθυσμούς που δικαιούνται διεθνούς προστασίας, αλλά και να αντιμετωπίζει τις μεταβαλλόμενες τάσεις της αναγκαστικής μετακίνησης πληθυσμών. Ειδικότερα, η Ύπατη Αρμοστεία και οι εταίροι της που δραστηριοποιούνται στην ανθρωπιστική βοήθεια βρίσκονται κάτω από όλο και μεγαλύτερη πίεση να καλύψουν τις ανάγκες προστασίας στις ζώνες συγκρούσε-

ων σε όλο τον κόσμο, παρά τις αυξανόμενες απειλές για την ασφάλεια των μελών ανθρωπιστικών οργανώσεων και τους περιορισμούς στην πρόσβαση σε πληθυσμούς που έχουν ανάγκη.

Η πίεση που ασκείται στο διεθνές σύστημα προστασίας επιτείνεται από τις απειλές απέναντι στο θεσμό του ασύλου και τη φθίνουσα διαθεσιμότητα των παραδοσιακών λύσεων στα προβλήματα των προσφύγων. Οι άνθρωποι που ζητούν άσυλο σε άλλη χώρα αντιμετωπίζουν ένα ευρύ και ποικιλόμορφο περιβάλλον προστασίας, που προσδιορίζεται από χώρες που ακολουθούν διαφορετικές προσεγγίσεις, ασυνεπείς πρακτικές, και θέτουν εμπόδια στη μεικτή μετανάστευση και περιορισμούς στα δικαιώματα. Οι άνθρωποι

που έχουν εκτοπιστεί πέρα από τα σύνορα λόγω των φυσικών καταστροφών και των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής βρίσκονται αντιμέτωποι με ένα πιθανό νομικό κενό προστασίας, δεδομένου ότι δεν καλύπτονται από τη Σύμβαση του 1951. Την ίδια στιγμή, η εξεύρεση παραδοσιακών λύσεων στα προβλήματα των προσφύγων είναι όλο και λιγότερο πιθανή, ενώ περίπου 7,2 εκατομμύρια άνθρωποι είναι παγιδευμένοι σε κατάσταση «παρατεταμένης» εξορίας. Οι χώρες υποδοχής, οι χώρες προέλευσης και οι χώρες που συνεισφέρουν οικονομικά (δωρήτριες χώρες) εμφανίζονται λιγότερο ικανές να συνεργαστούν για την εξεύρεση λύσεων, με τις χώρες υποδοχής να αντιστέκονται στην τοπική ένταξη και άλλες χώρες να προσφέρουν ελάχιστες θέσεις μετεγκατάστασης.

## Περιεχόμενα

**4**  
**ΕΙΣΑΓΩΓΗ**  
Τάσεις της  
Αναγκαστικής  
Μετακίνησης

**6**  
**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1**  
Συγκρούσεις,  
Αναγκαστική  
Μετακίνηση και  
«Ανθρωπιστικό  
Πεδίο Δράσης»

**9**  
**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2**  
Διατήρηση του  
Ουσιαστικού  
Νοήματος του  
Ασύλου

**12**  
**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3**  
Αναδιάρθρωση  
των Βιώσιμων  
Λύσεων

## Καινοτόμες πρακτικές της Ύπατης Αρμοστείας

Στην επόμενη ενότητα το βιβλίο επισημαίνει τις νέες πρακτικές και προσεγγίσεις που έχουν αναπτυχθεί από την Ύπατη Αρμοστεία και τους εταίρους της, σε συνεργασία με τα κράτη, προκειμένου να απαντήσουν στις εξελισσόμενες προκλήσεις των αναγκαστικών μετακινήσεων πληθυσμών παγκοσμίως:

- Για να ανταποκριθούν στις ανάγκες των αμάχων σε ένοπλες συρράξεις, η Ύπατη Αρμοστεία και τα συνεργαζόμενα Όργανα του ΟΗΕ έχουν μετατοπίσει την προσέγγισή τους από την αποφυγή κινδύνου στη «διαχείριση κινδύνου». Αυτή η προσέγγιση επικεντρώνει τις προσπάθειες στο «πώς θα μείνουν» αντί του «πότε θα φύγουν», καθώς και στην προώθηση της «αποδοχής» τους από τις τοπικές κοινότητες.
- Για να προστατεύσουν τους πρόσφυγες στο πλαίσιο των μεικτών μεταναστευτικών ροών, η Ύπατη Αρμοστεία και οι εταίροι της ανέπτυξαν το 2006 ένα Σχέδιο Δέκα Σημείων για την Προστασία των Προσφύγων και τη Μεικτή Μετανάστευση. Στόχος του Σχεδίου είναι να ενθαρρύνει τα κράτη να ενσωματώσουν την προστασία των προσφύγων σε ευρύτερες πολιτικές μετανάστευσης και να διασφαλίσει την αξιοπρεπή αντιμετώπιση όλων των μεταναστών.
- Για να υπερασπιστεί το θεσμό του ασύλου και να καταστήσει τα κράτη υπεύθυνα για την τήρηση των υποχρεώσεών τους που απορρέουν από τη Σύμβαση του 1951, η Ύπατη Αρμοστεία υποβάλλει όλο και περισσότερες παρατηρήσεις στα εθνικά και περιφερειακά δικαστήρια, επιδιώκοντας μεγαλύτερη συνέπεια στην εφαρμογή των αποφάσεων ασύλου.
- Για να επιλύσει παρατεταμένες προσφυγικές καταστάσεις, η Ύπατη Αρμοστεία προσπαθεί να υιοθετήσει ολοκληρωμένες στρατηγικές, που περιλαμβάνουν και τις τρεις παραδοσιακές βιώσιμες λύσεις, τον εθελοντικό επαναπατρισμό, την τοπική ένταξη και τη μετεγκατάσταση.
- Για να εντάξουν τους πρόσφυγες, τους επαναπατριζόμενους και τους εσωτερικά

εκτοπισμένους σε έναν ευρύτερο σχεδιασμό ανασυγκρότησης και ανάπτυξης σε περιπτώσεις εθελοντικού επαναπατρισμού και τοπικής ένταξης, η Ύπατη Αρμοστεία και το Πρόγραμμα Ανάπτυξης του ΟΗΕ, από κοινού με την Παγκόσμια Τράπεζα, ξεκίνησαν το 2010 την Πρωτοβουλία Μεταβατικών Λύσεων.

- Για να συμπεριλάβει τις προτεραιότητες των ίδιων των προσφύγων στην εξεύρεση λύσεων στα προβλήματά τους, η Ύπατη Αρμοστεία έχει δηλώσει ότι η «κινητικότητα» μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην επίτευξη βιώσιμων λύσεων για τους πρόσφυγες. Παράλληλα, άρχισε να διερευνά τη δυνατότητα τα κανάλια της μετανάστευσης να συμβάλουν σε βιώσιμες λύσεις.
- Για να αντιμετωπίσει το ζήτημα της ανιθαγένειας, η Ύπατη Αρμοστεία έχει ενθαρρύνει τα κράτη να υπογράψουν τη Σύμβαση του 1961 για τη Μείωση της Ανιθαγένειας και να εναρμονίσουν την εθνική τους νομοθεσία με τα πρότυπα της Σύμβασης.
- Για να ανταποκριθεί στις ανάγκες των προσφύγων στις αστικές περιοχές, η Ύπατη Αρμοστεία υιοθέτησε το 2009 μια νέα Πολιτική για την Προστασία των Προσφύγων και την Εξεύρεση Λύσεων στις Αστικές Περιοχές. Σε αυτή την κατεύθυνση έχει επαναπροσδιορίσει τις επιχειρήσεις της ως προς τις αστικές περιοχές και συλλέγει στοιχεία καλών πρακτικών.
- Για να βελτιωθούν η διαθεσιμότητα και η ποιότητα της προστασίας, η Ύπατη Αρμοστεία διοργάνωσε το 2011 μία Υπουργική Διάσκεψη με στόχο την ενίσχυση τόσο της εθνικής ευθύνης όσο και της διεθνούς αλληλεγγύης για τους πρόσφυγες και τους ανιθαγενείς. Περισσότερα από 100 κράτη προχώρησαν σε συγκεκριμένες δεσμεύσεις πάνω σε ένα ευρύ φάσμα ζητημάτων που αφορούν την προστασία των προσφύγων και την ανιθαγένεια.

## Η αναγκαιότητα της αλληλεγγύης

Τέλος, το βιβλίο υποστηρίζει με συνέπεια ότι η ενδυνάμωση της διεθνούς αλληλεγγύης είναι απαραίτητη για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του αναγκαστικού εκτοπισμού παγκοσμίως. Τόσο η ευθύνη των κρατών όσο και η διεθνής αλληλεγγύη είναι ουσιώδεις προϋποθέσεις για την αποτελεσματική λειτουργία του διεθνούς συστήματος προστασίας, για την αντιμετώπιση των αυξανόμενων προβλημάτων των αναγκαστικών μετακινήσεων σε παγκόσμιο επίπεδο και για την επίλυση των αντιπαραθέσεων γύρω από την εφαρμογή της διεθνούς προστασίας. Η παγκόσμια αλληλεγγύη, η αρχή σύμφωνα με την οποία η διαχείριση των παγκόσμιων προκλήσεων γίνεται κατά τρόπο που το κόστος και το βάρος κατανέμονται δίκαια, είναι ιδιαίτερως κρίσιμη όταν λίγα μόνο κράτη φιλοξενούν την πλειονότητα των προσφύγων του κόσμου. Το γεγονός αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη γεωγραφική τους εγγύτητα με τις χώρες που πλήττονται από συγκρούσεις.

Οι βασικοί εμπλεκόμενοι φορείς του διεθνούς συστήματος προστασίας είναι αναγκαίο να επιδεικνύουν αλληλεγγύη. Πάνω από όλα αλληλεγγύη πρέπει να επιδείξουν τα κράτη -μεταξύ των οποίων και οι χώρες προέλευσης και υποδοχής- τα οποία πρέπει να ενεργήσουν με υπευθυνότητα για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των ανθρώπων στο έδαφός τους και να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους απέναντι στους πρόσφυγες, τους εκτοπισμένους και τους ανιθαγενείς. Αλληλεγγύη, επίσης, πρέπει να επιδείξει η διεθνής κοινότητα για να στηρίξει τα κράτη υποδοχής με οικονομική βοήθεια, τεχνική υποστήριξη, θέσεις μετεγκατάστασης, συμμετοχή στη διακυβέρνηση και άλλες συνεισφορές, ώστε να αναλάβουν τις ευθύνες τους με αποτελεσματικό τρόπο. Αλληλεγγύη, ακόμη, πρέπει να επιδείξουν και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, οι κοινότητες και τα άτομα που διαμορφώνουν το περιβάλλον προστασίας και που συχνά έχουν την πιο σημαντική συμβολή στη βελτίωση της κατάστασης των προσφύγων ανά τον κόσμο. ■

14

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Επίλυση του Προβλήματος της Ανιθαγένειας

18

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Προστασία των Εσωτερικά Εκτοπισμένων

22

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Αναγκαστική Μετακίνηση και Αστικοποίηση

26

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

Αναγκαστική Μετακίνηση, Κλιματική Αλλαγή και Φυσικές Καταστροφές

29

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

Κρατική Ευθύνη και Διεθνής Αλληλεγγύη

32

### ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

# Τάσεις της Αναγκαστικής Μετακίνησης

*Η σύνοψη της έκδοσης της Ύπατης Αρμοστείας «Οι Πρόσφυγες του Κόσμου: Σε Αναζήτηση Αλληλεγγύης» προορίζεται για τους ενδιαφερόμενους φορείς με τους οποίους συνεργάζεται η Ύπατη Αρμοστεία αλλά και για όλους όσους ασχολούνται με την αναγκαστική μετακίνηση πληθυσμών.*



Το παγκόσμιο σύστημα προστασίας προσφύγων ιδρύθηκε το 1951 μαζί με το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και τη Σύμβαση του ΟΗΕ σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων (Σύμβαση του 1951 για τους Πρόσφυγες). Το σύστημα σχεδιάστηκε για να ανταποκριθεί στις δυνητικά αποσταθεροποιητικές επιπτώσεις των πληθυσμιακών μετακινήσεων από τις συνέπειες του Δεύτερου Παγκόσμιου Πολέμου, για να προασπίσει τα δικαιώματα των προσφύγων και να στηρίξει τις χώρες που τους φιλοξενούσαν. Η Σύμβαση έκτοτε έχει συμπληρωθεί από το Πρωτόκολλο του 1967, όπως και από καθεστώςα προστασίας σε διάφορες περιοχές του κόσμου.

Η Ύπατη Αρμοστεία έχει εντολή να καθοδηγεί και να συντονίζει τη διεθνή δράση για την προστασία των προσφύγων και την επίλυση των προσφυγικών προβλημάτων σε όλο τον κόσμο. Η εντολή της Ύπατης Αρμοστείας είναι εκείνη που τη διακρίνει από άλλους ανθρωπιστικούς φορείς, αξιώνοντας να παρέχει διεθνή προστασία στους πρόσφυγες που δεν απολαμβάνουν την προστασία των κυβερνήσεών τους. Αναγνωρίζει, επίσης, ότι η διεθνής συνεργασία και υποστήριξη είναι απαραίτητες, προκειμένου να συμπληρώσουν τις προσπάθειες της χώρας υποδοχής, η οποία φέρει την πρωταρχική ευθύνη για την κάλυψη των αναγκών των προσφύγων. Σε περιόδους οικονομικής δυσπραγίας και αυξημένης ανησυχίας για θέματα ασφάλειας, τα κράτη είναι κατανοητό να έχουν την τάση να εστιάζονται στην ευημερία του γηγενούς πληθυσμού τους. Αλλά οι παγκόσμιες προκλήσεις του αναγκαστικού εκτοπισμού καλούν για περισσότερη και όχι λιγότερη συνεργασία και διεθνή αλληλεγγύη.

Το διεθνές σύστημα δοκιμάζεται όσο ποτέ άλλοτε από τις σύγχρονες τάσεις της αναγκαστικής μετακίνησης πληθυσμών. Περίπου 33,9 εκατομμύρια άνθρωποι βρίσκονταν «υπό την εντολή» της Ύπατης Αρμοστείας στις αρχές του 2011, σημειώνοντας αύξηση σε σχέση με τα 19,2 εκατομμύρια που ήταν το 2005. Πολλοί από αυτούς δεν ήταν πρόσφυγες, καθώς το ποσοστό των προσφύγων μεταξύ των ατόμων υπό την εντολή της Ύπατης Αρμοστείας μειώθηκε από 48 τοις εκατό σε 29 τοις εκατό κατά τα τελευταία έξι χρόνια. Η Ύπατη Αρμοστεία φροντίζει όλο και περισσότερο τους εσωτερικά εκτοπισμένους, τους πληθυσμούς που πλήττονται από μεγάλες φυσικές καταστροφές και τους ανθρώπους που έχουν εκτοπιστεί σε αστικές περιοχές. Ο Οργανισμός έχει

◀ **Χιλιάδες εγκαταλείπουν την περιοχή Κιμπάτι, στο Βόρειο Κίβου, στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό.**

επίσης ανταποκριθεί σε νέες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης σε περιοχές όπως η Λιβύη και η Ακτή του Ελεφαντοστού, αντιμετωπίζοντας παράλληλα μακροχρόνιες καταστάσεις εκτοπισμού προς και από χώρες όπως η Σομαλία, το Σουδάν, το Ιράκ, το Αφγανιστάν και η Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό. Αναγνωρίζοντας την ποικιλομορφία των εκτοπισμένων πληθυσμών και των αναγκών τους, η Ύπατη Αρμοστεία έχει λάβει μέτρα για την εξασφάλιση της προσαρμογής των προγραμμάτων της, ώστε να ικανοποιούν διαφορετικές ανάγκες. Η πολιτική της Ύπατης Αρμοστείας όσον αφορά την ηλικία, το φύλο και τη διαφορετικότητα καθορίζει τη δέσμευσή της να διασφαλίζει δίκαια αποτελέσματα για όλους. (Βλ. πρωτότυπο)

Οι παγκόσμιες κοινωνικές και οικονομικές τάσεις δείχνουν ότι η αναγκαστική μετακίνηση πληθυσμών θα συνεχίσει να αυξάνεται την επόμενη δεκαετία λαμβάνοντας νέες και διαφορετικές μορφές. Τα πρότυπα που θα ακολουθήσει θα επηρεαστούν από την αύξηση του πληθυσμού, από 7 δισεκατομμύρια σήμερα σε 10,1 δισεκατομμύρια μέχρι το 2100, κυρίως στην Αφρική και την Ασία, αλλά και από την αστικοποίηση, συμπεριλαμβανομένης της αστυφιλίας των νέων που όλο και περισσότερο

εγκαταλείπουν τη φτώχεια και τις συνθήκες επισιτιστικής ανασφάλειας στις αγροτικές περιοχές, αυξάνοντας έτσι πιεστικά τις ανάγκες στέγασης και απασχόλησης στις πόλεις. Τα πρότυπα της αναγκαστικής μετακίνησης θα διαμορφωθούν, επίσης, από την κλιματική αλλαγή και τις φυσικές καταστροφές, που ήδη εκτοπίζουν εκατομμύρια ανθρώπους κάθε χρόνο. Τα πρότυπα αυτά θα επηρεαστούν ακόμη από την αύξηση των τιμών των τροφίμων εξαιτίας της αστικοποίησης και της μείωσης της γεωργικής παραγωγής στην Αφρική και την Ασία. Καθοριστικό ρόλο θα παίξουν, επίσης, οι αυξανόμενες συγκρούσεις για την εκμετάλλευση των λιγοστών πόρων, που θα μπορούσαν να ερημώσουν ορισμένες περιοχές.

Οι εξελίξεις στο διεθνές σύστημα έχουν επηρεάσει, επίσης, τη διεθνή ανταπόκριση απέναντι στους πρόσφυγες και τους εκτοπισμένους. Οι ανθρωπιστικές μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε ο ΟΗΕ το 2005 έχουν κάνει

«Οι παγκόσμιες κοινωνικές και οικονομικές τάσεις δείχνουν ότι ο εκτοπισμός θα συνεχίσει να αυξάνεται μέσα στην επόμενη δεκαετία.»

τη διεθνή ανθρωπιστική δράση πιο αποτελεσματική, πιο υπεύθυνη και προβλέψιμη. Η αρχή της «Ευθύνης για Προστασία», που έχει προσυπογράψει το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ, και η νέα έμφαση που αποδίδεται στην προστασία των αμάχων σε ειρηνευτικές επιχειρήσεις έχουν συμβάλει στη διασφάλιση των βασικών ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε καταστάσεις ένοπλων συγκρούσεων. Το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο και οι μηχανισμοί σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο έχουν συντελέσει στην ενίσχυση της λογοδοσίας για τις ένοπλες ομάδες. Η ανάγκη για τη διασφάλιση της προστασίας των εσωτερικά

εκτοπισμένων είναι πλέον ευρέως αποδεκτή και ένας ευρύς ορισμός της προστασίας έχει επιβεβαιωθεί από τη Μόνιμη Διοργανική Επιτροπή, της οποίας ηγείται ο ΟΗΕ. Επιπλέον, η Ύπατη Αρμοστεία και άλλοι ανθρωπιστικοί παράγοντες αναγνωρίζουν ολοένα και περισσότερο ότι η κύρια ευθύνη τους είναι απέναντι στους ανθρώπους που υπηρετούν.

Η έκτη έκδοση του βιβλίου «Οι πρόσφυγες του κόσμου» παρέχει μια επισκόπηση των κυριότερων εξελίξεων σε σχέση με την αναγκαστική μετακίνηση πληθυσμών από το 2006 έως το 2011, χρονική περίοδο που συμπίπτει με την πρώτη πενταετή θητεία (από τα μέσα 2005 έως τον Ιούνιο του 2010) και την έναρξη της δεύτερης θητείας του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες Αντόνιο Γκουτέρες. Το βιβλίο αποτελεί έκδοση της Ύπατης Αρμοστείας με τη συμβολή ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων και έχει στόχο να συνεισφέρει στην παγκόσμια πολιτική και πρακτική σχετικά με την αναγκαστική μετακίνηση πληθυσμών.

Έχοντας ως κυρίαρχο θέμα την αλληλεγγύη, το βιβλίο χωρίζεται σε οκτώ θεματικά κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο επικεντρώνεται στις ένοπλες συγκρούσεις και τις ανθρωπιστικές δράσεις, που αποτελούν το γενικό πλαίσιο πολλών επιχειρήσεων της Ύπατης Αρμοστείας σήμερα. Το δεύτερο κεφάλαιο διερευνά τις τάσεις σε θέματα ασύλου και τις αλλαγές στο περιβάλλον προστασίας των προσφύγων, εξήντα χρόνια μετά τη Σύμβαση του 1951. Το τρίτο κεφάλαιο εξετάζει την αναζήτηση βιώσιμων λύσεων καθώς και τους αυξανόμενους περιορισμούς στην επίτευξή τους, ενώ το τέταρτο κεφάλαιο προσφέρει μία νέα αναθεώρηση του μακροχρόνιου προβλήματος της ανιθαγένειας. Το πέμπτο κεφάλαιο πραγματεύεται το έργο της Ύπατης Αρμοστείας για τους εσωτερικά εκτοπισμένους και τον σημαντικά διευρυμένο ρόλο της τα τελευταία χρόνια. Το έκτο κεφάλαιο εξετάζει τον αναγκαστικό εκτοπισμό στο αστικό περιβάλλον και τις συναφείς προκλήσεις στο θέμα της προστασίας. Το έβδομο κεφάλαιο προσφέρει νέες προοπτικές για την αναγκαστική μετακίνηση πληθυσμών λόγω της κλιματικής αλλαγής και των φυσικών καταστροφών. Το όγδοο κεφάλαιο περιγράφει τη συνεχή επιδίωξη εθνικής ευθύνης και διεθνούς αλληλεγγύης προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία των προσφύγων και των εκτοπισμένων. ■

# Συγκρούσεις, Αναγκαστική Μετακίνηση και «Ανθρωπιστικό Πεδίο Δράσης»

Αυτό το κεφάλαιο εξετάζει τον αντίκτυπο των συγκρούσεων και των συνθηκών έλλειψης ασφάλειας στην αναγκαστική μετακίνηση πληθυσμών, και την ανταπόκριση σε επίπεδο ανθρωπιστικής δράσης σε όλο τον κόσμο. Λαμβάνοντας υπόψη τα δεκάδες εκατομμύρια των ανθρώπων που έχουν εκτοπιστεί βίαια λόγω των συρράξεων σήμερα, διερευνώνται επίσης η μεταβαλλόμενη φύση των συγκρούσεων, οι προκλήσεις που αυτή θέτει για την ανθρωπιστική δράση και η προσέγγιση της «διαχείρισης κινδύνου», που έχει υιοθετηθεί από την Ύπατη Αρμοστεία και άλλους ανθρωπιστικούς φορείς. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με μία συνοπτική παρουσίαση των αναμενόμενων μελλοντικών προκλήσεων για την αντιμετώπιση του βίαιου εκτοπισμού στις συγκρούσεις.

Το 2011 η Ύπατη Αρμοστεία εργάστηκε σε συνθήκες ένοπλων συρράξεων περισσότερο από κάθε άλλη φορά στα εξήντα χρόνια της ιστορίας της. Η πλειονότητα των 10,4 εκατομμυρίων προσφύγων υπό την εντολή του Οργανισμού διέφυγαν από συγκρούσεις, ενώ περισσότεροι από τους μισούς αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν το Αφγανιστάν, το Ιράκ και τη Σομαλία. Το 2011 και στις αρχές του 2012 η Ύπατη Αρμοστεία ανταποκρίθηκε στα νέα προσφυγικά ρεύματα από τη Σομαλία, την Ακτί του Ελεφαντοστού, τη Λιβύη, το Μάλι και το Σουδάν, και συνέχισε να προστρέχει σε βοήθεια ενός ακόμη μεγαλύτερου αριθμού ανθρώπων -που ισοδυναμεί με τα δύο τρίτα των προσφύγων- που βρίσκονται σε μακροχρόνια εξορία λόγω παρατεταμένων συγκρούσεων με ελάχιστες προοπτικές επιστροφής. Επιπλέον, ο διευρυμένος ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας σχετικά με τους εσωτερικά εκτοπισμένους από το 2005 συνεπάγεται τη συμμετοχή της σε όλες σχεδόν τις σύνθετες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Περίπου 27 εκατομμύρια άνθρωποι έχουν εκτοπιστεί στο εσωτερικό της χώρας τους λόγω ένοπλων συγκρούσεων το 2011 και πολλοί από αυτούς χρειάζονται προστασία.

Ωστόσο, η παρουσία της Ύπατης Αρμοστείας σε καταστάσεις συγκρούσεων είναι σχετικά πρόσφατη, ξεκινώντας από τα Βαλκάνια την περίοδο 1991-1995 και συνεχίζοντας στο Ζαΐρ, το Αφγανιστάν, την Κολομβία, το Ιράκ κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του 1990 και του 2000. Αυτή η μεγαλύτερη εμπλοκή συνέπεσε με την αυξημένη διεθνή ανθρωπιστική δράση σε περιοχές συγκρούσεων καθώς και με τη χρηματοδοτική υποστήριξη δωρητών, το ενδιαφέρον των μέσων ενημέρωσης και τις προσδοκίες για άμεση ανθρωπιστική ανταπόκριση.

## Μεταβαλλόμενες συγκρούσεις

Στο τελευταίο τέταρτο του αιώνα η Ύπατη Αρμοστεία επέλεξε το έργο της όλο και περισσότερο σε συγκρούσεις διαφορετικής φύσης απ' ό,τι στο παρελθόν. Στις σημερινές συγκρούσεις βρίσκονται συχνά αντιμέτωπες διαφορετικές εθνοτικές ή θρησκευτικές ομάδες συνδυάζοντας πολιτική και εγκληματική βία καθώς και βία μεταξύ των κοινοτήτων. Η βία, που εμφανίζεται αδιακρίτως, ενδέχεται επίσης να στοχοποιεί σκόπιμα ορισμένες ομάδες αμάχων και να περιλαμβάνει τη σεξουαλική βία και τη βία λόγω φύλου. Οι ένοπλες αυτές συγκρούσεις μάλλον αποσκοπούν στην εδραίωση της κοινωνικής ή οικονομικής δύναμης και συνήθως επηρεάζουν περιοχές σε επαναλαμβανόμενη βάση. Όταν ιδρύθηκε η Ύπατη Αρμοστεία, το 1951, οι ένοπλες συρράξεις αφορούσαν συνήθως πολέμους μεταξύ κρατών και γενικά επέτρεπαν μόνο ένα περιορισμένο φάσμα ανθρωπιστικής δράσης μέχρι να σταματήσουν οι εχθροπραξίες.

Στις σύγχρονες συγκρούσεις οι ασκούντες βία έχουν πολλαπλασιαστεί. Αντί των ένοπλων δυνάμεων και των μη κρατικών φορέων

που ασκούν de facto έλεγχο στα εδάφη και τους ανθρώπους, οι σημερινές συγκρούσεις συχνά περιλαμβάνουν πάρα πολλούς ιδιωτικούς φορείς βίας που αισθάνονται ελάχιστη ευθύνη απέναντι στους τοπικούς πληθυσμούς. Σε ορισμένες περιπτώσεις πρόκειται για βίαιες εγκληματικές οργανώσεις που προσπαθούν να αποκτήσουν τον έλεγχο της γης και του εδάφους για οικονομικούς λόγους ή άτομα που συνδέονται με βίαια διεθνή ιδεολογικά κινήματα που επιδιώκουν να εκμεταλλευτούν τις τοπικές διαμαρτυρίες. Στις σημερινές συγκρούσεις η διάκριση μεταξύ ενόπλων και αμάχων, που αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου, παραμένει θολή.

Από το τέλος του Ψυχρού Πολέμου λιγότεροι άμαχοι κάνουν τη ζωή τους σε πολεμικές συρράξεις. Εντούτοις, είναι μεγαλύτερος ο αριθμός των αμάχων που εμφανίζονται εκτεθειμένοι και ευάλωτοι στη βία των σημερινών συγκρούσεων, κυρίως όταν το κράτος προσφέρει ελάχιστη προστασία στους πολίτες. Σε αυτές τις συνθήκες οι πολίτες μπορούν να υποστούν περαιτέρω επιπτώσεις από την κυβερνητική δυσλειτουργία, όπως η απώλεια των βιοποριστικών μέσων, η έλλειψη βασικών αγαθών καθώς και οι φυσικές καταστροφές και οι δημογραφικές πιέσεις, οι οποίες συμβάλλουν στην έλλειψη συνθηκών ασφάλειας και στον αναγκαστικό εκτοπισμό και καθιστούν τους πολίτες πιο ευάλωτους. Οι σύγχρονες συγκρούσεις έχουν συχνά εκτεταμένες συνέπειες για τον άμαχο πληθυσμό και ιδιαίτερα για τα ευάλωτα μέλη της κοινωνίας, δηλαδή τα παιδιά, τα άτομα με αναπηρίες και τους ηλικιωμένους. Πολλοί άνθρωποι αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τις εστίες τους και να διαφύγουν σε περιοχές που δεν είναι ασφαλείς, σε αστικές περιοχές, σε χώρες όπου η πρόσβαση στο άσυλο είναι περιορισμένη και σε μακρινούς νέους προορισμούς. Οι παρατεταμένες συγκρούσεις, επίσης, μεταφράζονται σε μια φαινομενικά μόνιμη κατάσταση εκτοπισμού συχνά σε άθλιες συνθήκες και με εκτεταμένη εξάρτηση από την παρεχόμενη βοήθεια.

Οι συνθήκες σε πολλές συγκρούσεις δεν επιτρέπουν στα άτομα να εξασφαλίσουν διεθνή προστασία και ανθρωπιστική βοήθεια. Το ανθρωπιστικό πεδίο δράσης -οι συνθήκες που δίνουν τη δυνατότητα στους ευάλωτους ανθρώπους να έχουν πρόσβαση στην προστασία και τη βοήθεια, αλλά και στους ανθρωπιστικούς φορείς να ανταποκριθούν στις ανάγκες αυτών των ανθρώπων- είναι ευρέως διαδεδомένο ότι συρρικνώνεται. Αυτές οι συγκρούσεις δεν επιτρέπουν στην Ύπατη Αρμοστεία να εκπληρώσει πλήρως τη βασική εντολή της για την παροχή διεθνούς προστασίας στους πρόσφυγες και βοήθειας προς τις κυβερνήσεις για την εξεύρεση βιώσιμης λύσης στα προβλήματα των προσφύγων. Οι συνθήκες σε πολλές ανθρωπιστικές κρίσεις σήμερα έχουν δημιουργήσει σημαντικές προκλήσεις για

► Γυναίκα στα ερείπια του σπιτιού της, στην πόλη Ος της Κιργιζίας, μετά το κύμα εθνοτικής βίας που ξέσπασε τον Ιούνιο του 2010.



την ανθρωπιστική δράση, ιδιαίτερα όταν δεν αντιμετωπίζονται οι αιτίες του αναγκαστικού εκτοπισμού και των σοβαρών παραβιάσεων των ανθρώπινων δικαιωμάτων, όπως στο Αφγανιστάν, την Ακτή Ελεφαντοστού, τη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό, τη Λιβύη και την Υεμένη. Οι προκλήσεις αυτές τείνουν να αυξάνονται με την πάροδο του χρόνου λόγω απουσίας πολιτικής λύσης για τις συγκρούσεις.

## Ανθρωπιστικές προκλήσεις

Η ανθρωπιστική δράση βασίζεται στο σεβασμό θεμελιωδών αρχών όπως ο ανθρωπισμός, η αμεροληψία, η ουδετερότητα και η ανεξαρτησία. Το Καταστατικό της Ύπατης Αρμοστείας αναφέρει ρητά ότι το έργο του Οργανισμού θα πρέπει να έχει αποκλειστικά μη πολιτικό, ανθρωπιστικό χαρακτήρα. Οι ανθρωπιστικές αρχές είναι, επίσης, σημαντικές για τους Οργανισμούς που εργάζονται σε περιβάλλοντα έλλειψης ασφάλειας, δεδομένου ότι μόνο εκείνοι που σέβονται αυτές τις αρχές δικαιούνται προστασίας βάσει του διεθνούς δικαίου. Ταυτόχρονα, υπάρχει η εκτίμηση ότι με το σεβασμό στις ανθρωπιστικές αξίες ενθαρρύνεται η αποδοχή της ανθρωπιστικής δράσης από τις ένοπλες ομάδες αλλά και τις κοινότητες που πλήττονται. Ωστόσο, ο σεβασμός ενός Οργανισμού στις ανθρωπιστικές αρχές δεν αρκεί για να διασφαλίσει την αποτελεσματική ανθρωπιστική δράση, εάν τα εμπλεκόμενα στη σύγκρουση μέρη δεν σέβονται με τη σειρά τους τις αξίες αυτές. Στην πραγματικότητα, όσοι έχουν ασκήσει βία έχουν καταπατήσει επανειλημμένα τις ανθρωπιστικές αρχές και τα κράτη τις έχουν καθυποτάξει σε πολιτικά προτάγματα και προτάγματα ασφάλειας. Οι ανθρωπιστικές οργανώσεις αντιμετωπίζουν συχνά το δίλημμα κακών ή χειρότερων επιλογών απέναντι στις ένοπλες δυνάμεις, οι οποίες άλλοτε διευκολύνουν και άλλοτε παρεμποδίζουν την ανθρωπιστική δράση, σύμφωνα με τη δική τους αντίληψη γι' αυτή αλλά και τις συνέπειες στην έκβαση των στόχων τους.

Παρά τις προσπάθειες η ανθρωπιστική βοήθεια να είναι αυστηρά μη-πολιτική, ενδέχεται να πολιτικοποιηθεί, όταν η ανθρωπιστική δράση συνδέεται στενά με την πολιτική. Οι πολυδιάστατες ειρηνευτικές ή πολιτικές αποστολές του ΟΗΕ οργανώνονται γύρω από την αρχή της «ένταξης» και επιδιώκουν να ευθυγραμμίσουν τους στόχους και τις δράσεις όλων των Οργανισμών του ΟΗΕ και των δυνάμεων που είναι παρούσες. Οι ανθρωπιστικές οργανώσεις έχουν εκφράσει ανησυχία για τον αντίκτυπο που έχουν οι αποστολές ένταξης στην ουδέτερη, ανεξάρτητη ανθρωπιστική δράση. Η στήριξη της διαδικασίας πολιτικής μετάβασης απαιτεί ένα βαθμό μεροληψίας, ειδικά σε περιοχές όπου οι ειρηνευτικές δυνάμεις του ΟΗΕ αναλαμβάνουν δράση. Όταν οι ανθρωπιστικές και οι πολιτικές επιταγές συγκρούονται, πολλοί φοβούνται ότι οι τελευταίες θα υπερισχύουν πάντα. Η Ύπατη Αρμοστεία πιστεύει ότι η ένταξη μπορεί να αποφέρει πραγματικά οφέλη στις χώρες κατά τη φάση της οικοδόμησης της ειρήνης, αλλά όπου μαινόνται συγκρούσεις δεν πρέπει να θεωρείται ότι οι ανθρωπιστικοί φορείς ευθυγραμμίζονται με τις ατζέντες πολιτικών θεμάτων ή θεμάτων ασφάλειας.

Οι «σταθεροποιητικές» προσεγγίσεις που έχουν υιοθετήσει τα μέλη του ΝΑΤΟ και άλλοι για τα «αποτυχημένα κράτη» ή τις χώρες που πλήττονται από συγκρούσεις εγείρουν παρόμοιες ανησυχίες, καθώς συνδυάζουν την άσκηση εξωτερικής πολιτικής με στρατιωτικές αλλά και υποστηρικτικές δράσεις για την ενίσχυση της ανθρώπινης και της κρατικής ασφάλειας. Μάλιστα, ορισμένες φορές στρατιωτικά προγράμματα και προγράμματα βοήθειας προς τους αμάχους έχουν παρουσιαστεί ως δήθεν «ανθρωπιστικά». Οι προσεγγίσεις αυτές μπορούν να μειώσουν το «ανθρωπιστικό πεδίο δράσης» υπονομεύοντας τις προσπάθειες για την προώθηση της αποδοχής της ανθρωπιστικής δράσης, θέτοντας σε κίνδυνο τους υπαλλήλους των ανθρωπιστικών οργανώσεων, ακόμη και μετατρέποντάς τους σε στόχους- όπως φαίνεται από τα τραγικά περιστατικά στο Ιράκ, το Αφγανιστάν και αλλού.



PHOTO: L. BOISBENAT

Η μεταβαλλόμενη φύση των συγκρούσεων έχει επηρεάσει σημαντικά τις ανθρωπιστικές επιχειρήσεις απειλώντας την ασφάλεια του προσωπικού και περιορίζοντας την πρόσβαση σε πιθανούς δικαιούχους. Ο αριθμός των επιθέσεων κατά των ανθρωπιστικών υπαλλήλων έχει αυξηθεί δραματικά, παρόλο που η παροχή ανθρωπιστικής βοή-

θειας σε ένα περιβάλλον ανεξέλεγκτης βίας είναι αφεαυτής ριψοκίνδυνη. Ορισμένες από τις ανθρωπιστικές προκλήσεις συνδέονται με επιχειρησιακές δράσεις για τους πρόσφυγες και η Ύπατη Αρμοστεία βρίσκεται μερικές φορές, λόγω των αρμοδιοτήτων της, σε άμεση αντιπαλότητα με δυνάμεις που στοχεύουν ή

▲ Νεαροί μετανάστες και αιτούντες άσυλο σε συνθήκες συνωστισμού στο κέντρο κράτησης στο νησί της Λέσβου.

απειλούν τους πρόσφυγες και τους εκτοπισμένους. Η ανθρωπιστική δράση δεν μπορεί να αναιρέσει τα αίτια του εκτοπισμού, αλλά η ενίσχυση των νόμιμων θεσμών και της διακυβέρνησης θεωρείται ζωτικής σημασίας για να σπάσει ο κύκλος της βίας και για να λογοδοτήσουν οι δράστες εκτεταμένων βαιοπραγιών κατά αμάχων στα διεθνή όργανα της δικαιοσύνης. Δεδομένου ότι οι ανάγκες μπορεί να είναι μεγαλύτερες εκεί όπου και οι κίνδυνοι είναι επίσης μεγαλύτεροι, οι ανθρωπιστικές οργανώσεις συχνά συνεχίζουν τις επιχειρήσεις τους ακόμη και σε συνθήκες όπου οι ανθρωπιστικές αρχές τίθενται σε κίνδυνο. Η αναγνώριση του σημείου εκείνου όπου τα αντιμετωπιζόμενα προβλήματα ξεπερνούν τα παραγόμενα οφέλη είναι δύσκολη και οι ανθρωπιστικές οργανώσεις παραμένουν διστακτικές απέναντι σε μια τέτοια διαπίστωση.

## Διαχείριση κινδύνου

Η έλλειψη συνθηκών ασφάλειας εκτιμάται ότι αποτελεί τη μεγαλύτερη άμεση πρόκληση που αντιμετωπίζουν η Ύπατη Αρμοστεία και άλλες ανθρωπιστικές οργανώσεις σήμερα. Για το λόγο αυτό έχει δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην εξεύρεση τρόπων για να επιτελούν το έργο τους με ασφάλεια σε περιβάλλοντα υψηλού κινδύνου. Στο πλαίσιο του ΟΗΕ υπήρξε μια μετατόπιση στον τρόπο προσέγγισης, από την αποφυγή κινδύνου, που επικεντρωνόταν στο «πότε να φύγουν», προς τη διαχείριση κινδύνου, που εστιάζει στο «πώς να μείνουν». Η προσέγγιση διαχείρισης κινδύνου απαιτεί προσεκτική εκτίμηση των απειλών σε ένα επιχειρησιακό περιβάλλον, ανάλυση προσδιορισμού της πιθανότητας επικίνδυνων γεγονότων και των ενδεχόμενων επιπτώσεών τους, αντιστάθμιση των κινδύνων απέναντι στη σπουδαιότητα της ανθρωπιστικής δράσης και υιοθέτηση μέτρων για τη μείωση της πιθανότητας ή των επιπτώσεων των απειλών στο ανθρωπιστικό έργο. Ένα πρώτο βήμα είναι η ενθάρρυνση και

η υποστήριξη των δράσεων των κρατικών αρχών, προκειμένου να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους για την ασφάλεια του προσωπικού των ανθρωπιστικών οργανώσεων. Εκεί όμως όπου οι κίνδυνοι παραμένουν μπορεί να απαιτούνται άλλα μέτρα, όπως επισμαίνονται στα Ελάχιστα Πρότυπα Επιχειρησιακής Ασφάλειας του ΟΗΕ.

Η Ύπατη Αρμοστεία θεωρεί ότι είναι ζωτικής σημασίας η προώθηση της αποδοχής, εξασφαλίζοντας ότι όλοι οι ενδιαφερόμενοι, ιδιαίτερα μάλιστα οι τοπικές κοινότητες, κατανοούν και αποδέχονται τον σκοπό του έργου της και τον μη πολιτικό χαρακτήρα της. Η Ύπατη Αρμοστεία προσπαθεί, επίσης, να ενδυναμώσει το εθνικό προσωπικό της και τη δημιουργία αποτελεσματικών τοπικών συνεργασιών -διασφαλίζοντας παράλληλα ότι δεν μεταβιβάζεται απλώς ο κίνδυνος στους τοπικούς εταίρους- και επίσης να αναπτύξει νέους μηχανισμούς για την παρακολούθηση της υλοποίησης των προγραμμάτων της. Σε ορισμένα περιβάλλοντα, η Ύπατη Αρμοστεία μπορεί να χρειαστεί να συνεργαστεί με τις κυβερνητικές δυνάμεις της χώρας υποδοχής, τις δυνάμεις του ΟΗΕ ή άλλες ξένες στρατιωτικές δυνάμεις ως το μόνο μέσο για να συνεχίσει την ανθρωπιστική της δράση. Ο προσδιορισμός της ικανότητας της Ύπατης Αρμοστείας να επιτελεί το έργο της αποτελεσματικά εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την εκπαίδευση του τοπικού προσωπικού στην πολιτική και τις πρακτικές διαχείρισης κινδύνου σε σχέση με την ασφάλεια.

## Ατενίζοντας το μέλλον

Οι σημερινές συγκρούσεις φέρνουν τις ανθρωπιστικές οργανώσεις αντιμέτωπες με πολλές προκλήσεις και η ανθρωπιστική δράση επηρεάζεται από πολλούς παράγοντες, πάνω στους οποίους οι οργανώσεις έχουν ελάχιστο έλεγχο. Τα τελευταία χρόνια, παρά τα πολλά προβλήματα, η Ύπατη Αρμοστεία και οι εταίροι της μπόρεσαν να συνεχίσουν τις επιχειρήσεις τους σε πολλά σύνθετα περιβάλλοντα με συνθήκες έλλειψης ασφάλειας. Οι τάσεις της αναγκαστικής μετακίνησης πληθυσμών δείχνουν ότι θα υπάρξει μια συνεχής και αυξανόμενη ανάγκη οι ανθρωπιστικές οργανώσεις να «μείνουν και να επιτελέσουν έργο» στο εν λόγω πλαίσιο, που απαιτεί, με τη σειρά του, καινοτομίες, πειθαρχία, αρχές και ρεαλισμό. Ωστόσο, και η πιο αποτελεσματική ανθρωπιστική δράση δεν μπορεί παρά να προσφέρει μόνο ανακούφιση, αφού η αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της αναγκαστικής μετακίνησης πληθυσμών απαιτεί την εφαρμογή άλλων δράσεων. Ελλείψει τέτοιων μέτρων, υπάρχει ανάγκη για περισσότερη διεθνή αλληλεγγύη απέναντι στους πρόσφυγες, τους εσωτερικά εκτοπισμένους, τα κράτη και τις κοινότητες υποδοχής τους. ■



# Διατήρηση του Ουσιαστικού Νοήματος του Ασύλου

Αυτό το κεφάλαιο πραγματεύεται την ολοένα και πιο σύνθετη πρόκληση της διατήρησης της προστασίας των προσφύγων και της ακεραιότητας του ασύλου. Στην αρχή περιγράφει το διεθνές νομικό πλαίσιο για την προστασία των προσφύγων, στη συνέχεια αναφέρεται στις αντιφάσεις που ταλανίζουν την πρακτική εφαρμογή του, την αλληλένδετη σχέση με άλλες μορφές μετανάστευσης καθώς και την ανάγκη να ενισχυθεί η «διακυβέρνηση» του διεθνούς συστήματος προστασίας των προσφύγων. Το κεφάλαιο κλείνει με την παράθεση μια σειράς βημάτων που στοχεύουν στη διατήρηση του ουσιαστικού νοήματος του ασύλου.

Το παγκόσμιο καθεστώς προστασίας των προσφύγων έχει σχεδιαστεί για να παρέχει διεθνή προστασία στους πρόσφυγες που δεν μπορούν να βασίζονται στην προστασία της χώρας τους. Το άσυλο δεν ορίζεται από το διεθνές δίκαιο, αλλά έχει επικρατήσει να αναφέρεται σε ένα καθεστώς το οποίο εγγυάται ότι οι πρόσφυγες απολαμβάνουν πλήρως τα ανθρώπινα δικαιώματα στη χώρα υποδοχής. Για περισσότερο από έξι δεκαετίες η Ύπατη Αρμοστεία έχει την ευθύνη για τη διασφάλιση της διεθνούς προστασίας των προσφύγων, σε συνεργασία με τα κράτη, αντιμετωπίζοντας ένα όλο και πιο περίπλοκο περιβάλλον προστασίας, μέσα στο οποίο καλείται να εκπληρώσει αυτή την ευθύνη και να την προχωρήσει περαιτέρω.

▼ Κορίτσια από το Αφγανιστάν παρακολουθούν μαθήματα στο σχολείο τους σε καταυλισμό προσφύγων στο Ισλαμαμπάντ.

Ο θεσμός του ασύλου απειλείται σήμερα από αποκλίνουσες προσεγγίσεις και δείχνει ότι δύο παράλληλα συστήματα μπορούν να λειτουργούν: ένα καθεστώς ασύλου στον παγκόσμιο Βορρά και ένα καθεστώς προσφύγων

χώρες έχουν να αντιμετωπίσουν τις πιο μεγάλες μαζικές εισροές. Οι χώρες αυτές έχουν την τάση να χορηγούν άδεια εισόδου και προστασία σε ομαδική βάση ή «εκ πρώτης όψεως» («prima facie»), εξασφαλίζοντας έτσι προστασία από την επαναπροώθηση. Σε πολλές περιπτώσεις, επίσης, περιορίζουν δραστικά τα δικαιώματα των προσφύγων αλλά και τους ίδιους τους πρόσφυγες στους καταυλισμούς. Αντίθετα, πιο πλούσιες χώρες, που έχουν γεωγραφική απόσταση από τις ζώνες κρίσης, έχουν εφαρμόσει πλήθος μέτρων για την αποτροπή και την πρόληψη της άφιξης αιτούντων άσυλο και προσφύγων. Παλαιότερα, μόνο στις χώρες της Ευρώπης και της Βόρειας Αμερικής εφαρμόζονταν ατομικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Το 2010, 167 χώρες δέχθηκαν 850.000 ατομικές αιτήσεις ασύλου με δέκα χώρες να έχουν καταγράψει πάνω από τα μισά αιτήματα, ενώ μόνο η Νότια Αφρική δέχθηκε 180.600 αιτήσεις.

## Το πλαίσιο της προστασίας

Η Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και το Πρωτόκολλο του 1967 παραμένουν οι ακρογωνιαίτοι λίθοι του συστήματος διεθνούς προστασίας των προσφύγων. Η Σύμβαση του



1951 συντάχθηκε μετά από γεγονότα που συγκλόνισαν τον κόσμο και έχει σχεδιαστεί ως ένα παγκόσμιο εργαλείο προάσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων για την προστασία των προσφύγων από τις διώξεις, την αποτροπή της επαναπροώθησής τους σε κίνδυνο, και την εγγύηση των ευρύτερων δικαιωμάτων τους. Σήμερα τα κράτη- μέλη του ΟΗΕ εξακολουθούν να αναγνωρίζουν την αξία και τη σημασία της Σύμβασης και του Πρωτοκόλλου, ακόμα και αν δεν τα εφαρμόζουν με συνέπεια ή δεν τα έχουν καν υπογράψει ή δεν έχουν ενσωματώσει τις σχετικές διατάξεις στο εθνικό δίκαιο. Από το 1951 το καθεστώς προστασίας των προσφύγων έχει ενισχυθεί περαιτέρω με την υιοθέτηση περιφερειακών κειμένων στην Αφρική, τη Λατινική Αμερική και την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς και από άλλες εξελίξεις στο ανθρωπιστικό, το ποινικό και το διεθνές δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Το σύστημα προστασίας των προσφύγων αποδυναμώνεται από τη μη καθολική εφαρμογή του σε παγκόσμιο επίπεδο. Μέχρι το 2011 είχαν επικυρώσει τη Σύμβαση του 1951 και (ή) το Πρωτόκολλο του 1967 148 χώρες. Ωστόσο, πάνω από το 40% των προσφύγων υπό την εντολή της Ύπατης Αρμοστείας φιλοξενήθηκαν από κράτη που δεν είχαν προσχωρήσει στις συνθήκες. Όταν τα κράτη δεν προσχωρούν στη Σύμβαση του 1951 ή αδυνατούν να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις που απορρέουν από την υπογραφή της ή διατυπώνουν επιφυλάξεις ως προς το κείμενο, η δυνατότητα για ένα σύστημα αμοιβαίας κατανόησης και συνεργασίας εξασθενίζει.

## Ασυνεπείς πρακτικές

Οι πρακτικές του ασύλου χαρακτηρίζονται από πολλές ασυνέπειες, που υπονομεύουν την ακεραιότητα του διεθνούς συστήματος προστασίας των προσφύγων. Τα κράτη καθορίζουν τις ανάγκες προστασίας με διαφορετικό τρόπο, καθώς πολλές σημαντικές χώρες υποδοχής στον αναπτυσσόμενο κόσμο ακολουθούν διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα σε ομαδική βάση («prima facie»), ενώ οι χώρες του αναπτυγμένου κόσμου εφαρμόζουν διαδικασίες σε εξατομικευμένη βάση. Μεταξύ 2001 και 2010, περίπου 2,1 εκατομμύρια άνθρωποι αναγνωρίστηκαν μέσω ατομικών αποφάσεων ως πρόσφυγες σύμφωνα με τους όρους της Σύμβασης του 1951 ή ως δικαιούχοι κάποιας συμπληρωματικής μορφής προστασίας, γεγονός που στις περισσότερες περιπτώσεις διευκόλυνε την πρόσβαση σε δικαιώματα, επιτρέποντας έτσι την ένταξή τους στις χώρες ασύλου. Κατά την ίδια περίοδο, 2,7 εκατομμύρια άνθρωποι αναγνωρίστηκαν σε ομαδική βάση ή ως πρόσφυγες «εκ πρώτης όψεως» («prima facie») κυρίως σε γειτονικές χώρες, συχνά μάλιστα με περιορισμένη πρόσβαση σε δικαιώματα.

Η ίδια η Ύπατη Αρμοστεία αναλαμβάνει πάνω από μία στις δέκα ατομικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα παγκοσμίως. Μέχρι το 2010, 100 χώρες είχαν συστήσει εθνικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα, αλλά σε 46 χώρες ο Οργανισμός εξακολουθούσε να διεκπεραιώνει τις διαδικασίες αυτές στο πλαίσιο της εντολής του. Το 2010 η Ύπατη Αρμοστεία κατέγραψε 89.000 νέα αιτήματα ασύλου και εξέδωσε 61.000 ουσιαστικές αποφάσεις και ο αριθμός αυτός αναλογεί στο 11% του συνόλου των ατομικών αποφάσεων χορήγησης ασύλου σε όλο τον κόσμο.

Τα κράτη επιδεικνύουν περαιτέρω ασυνέπεια στον τρόπο παροχής προστασίας σε όσους προσπαθούν να ξεφύγουν από τη βία και τις συγκρούσεις. Οι χώρες της Αφρικής και της Λατινικής Αμερικής χορηγούν προστασία σε αυτή τη βάση και μόνο, ενώ τα κράτη στην Ευρώπη και αλλού απαιτούν αντιστοιχία με τους λόγους που αναφέρονται στη Σύμβαση του 1951. Επιπλέον, τα κράτη είναι ανακόλουθα ως προς την κατανόηση των διώξεων για λόγους «συμμετοχής σε μια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα», επειδή άλλες χώρες συνδέουν τη συγκεκριμένη κατηγορία με αντικειμενικά χαρακτηριστικά και άλλες με κοινωνικές αντιλήψεις. Έρευνα της Ύπατης Αρμοστείας το 2011

διαπίστωσε σημαντικές αποκλίσεις ως προς την έκβαση αιτημάτων ασύλου -προερχόμενων από καταστάσεις βίας- που υποβλήθηκαν σε έξι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Επιπλέον, συμβαλλόμενα και μη συμβαλλόμενα κράτη παρέχουν πολύ διαφορετικά είδη προστασίας στους αιτούντες άσυλο, τα οποία ποικίλλουν από την πλήρη απολαβή κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων μέχρι τους αυστηρούς περιορισμούς στα δικαιώματα αυτά, που συμπεριλαμβάνουν τη μακροχρόνια παραμονή σε καταυλισμούς και την κράτηση ως «αποτρεπτικό» μέσο. Πολλά συμβαλλόμενα κράτη σέβονται επιμελώς τις απαιτήσεις της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967. Άλλες χώρες διατηρούν νομικές επιφυλάξεις σε σχέση με βασικά δικαιώματα που προβλέπονται από τα κείμενα αυτά. Ορισμένα κράτη, όμως, δεν έχουν ακόμη ενσωματώσει τις διατάξεις της Συνθήκης στο Εθνικό Δίκαιο. Οι παραβιάσεις της Σύμβασης είναι ευρείας κλίμακας και ξεκινούν από την άρνηση ή την αδυναμία προάσπισης των κοινωνικο-οικονομικών δικαιωμάτων των προσφύγων και φτάνουν μέχρι τις αποκάλυπτες ενέργειες επαναπροώθησης.

## Μεικτή μετανάστευση

Οι μεικτοί πληθυσμοί των μεταναστευτικών ροών και η πίεση που ασκείται στα κράτη για τον έλεγχο των συνόρων τους έχουν κάνει όλο και πιο περίπλοκη την πρόσβαση στο άσυλο. Η δραματική παγκόσμια αύξηση της κινητικότητας των ανθρώπων συνέπεσε με μια σειρά από συνθήκες όπως η αύξηση της παράτυπης μετανάστευσης, οι σύνθετες μεταναστευτικές ροές, οι ανησυχίες για θέματα ασφάλειας και οι διάφορες καταστάσεις και αιτίες για τις οποίες οι άνθρωποι διασχίζουν σύνορα χωρίς προηγούμενη άδεια. Τα κράτη έχουν αγωνιστεί να διαχειριστούν τη μετανάστευση και να σεβαστούν το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και το δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Κάποιες χώρες κατέφυγαν σε μια πληθώρα μηχανισμών συνοριακού ελέγχου: κλείσιμο συνόρων, επαναπροωθήσεις, ανακαταστάσεις στη θάλασσα, υποχρέωση θεώρησης (βίζα), κυρώσεις για τους μεταφορείς και υπεράκτιοι συνοριακοί έλεγχοι. Όλα αυτά μπορούν να εμποδίσουν την πρόσβαση στην προστασία των προσφύγων.

Η αντίδραση της Ύπατης Αρμοστείας και των εταίρων της ήταν να αναζητήσουν νέους τρόπους για να διασφαλίσουν την προστασία των προσφύγων. Το 2006 η Ύπατη Αρμοστεία ανέπτυξε ένα Σχέδιο Δέκα Σημείων για την Προστασία των Προσφύγων και τη Μεικτή Μετανάστευση, με στόχο να ενθαρρύνει τα κράτη να ενσωματώσουν την προστασία των προσφύγων σε ευρύτερες πολιτικές μετανάστευσης και να διασφαλίσει ότι όλοι οι μετανάστες αντιμετωπίζονται με αξιοπρέπεια, λαμβάνοντας υπόψη ότι τα κίνητρα των ανθρώπων που μετακινούνται δεν μπορούν πάντα να διαχωριστούν με ακρίβεια. Μεταξύ του 2008 και του 2011, η Ύπατη Αρμοστεία ηγήθηκε μιας διαδικασίας περιφερειακών διαβουλεύσεων για την ευαισθητοποίηση γύρω από τις πιυχές των μεικτών μεταναστευτικών ροών που σχετίζονται με την προστασία. Επίσης, στόχος του Οργανισμού είναι και η βελτίωση της προστασίας μέσω της καλύτερης συνεργασίας μεταξύ των βασικών εμπλεκόμενων φορέων αλλά και μέσω της ανάπτυξης ολοκληρωμένων περιφερειακών στρατηγικών.

Η Ύπατη Αρμοστεία έχει επισημάνει ότι τα θύματα εμπορίας ανθρώπων αποτελούν μία ομάδα μεταναστών οι ανάγκες προστασίας των οποίων δεν μπορούν να εκτιμηθούν επαρκώς στο πλαίσιο της μεικτής μετανάστευσης. Τα κράτη πρέπει να αξιολογήσουν κατά πόσο ο φόβος που αισθάνονται τα θύματα εμπορίας για τη σωματική τους ακεραιότητα μπορεί να συνιστά δίωξη. Σε ορισμένες περιπτώσεις η αντιμετώπιση των θυμάτων εμπορίας μπορεί να είναι τόσο απάνθρωπη, ώστε να ισοδυναμεί από μόνη της με δίωξη.

Η Ύπατη Αρμοστεία έχει αναγνωρίσει ότι η ανησυχία για θέματα ασφάλειας μετά από την 11η Σεπτεμβρίου και από άλλες τρομοκρατικές επιθέσεις έχει αυξήσει και την ανησυχία των κρατών



ότι μπορούν να «εισάγουν» έναν τρομοκράτη που προσποιείται τον πρόσφυγα ή τον αιτούντα άσυλο. Το 2010 η Ύπατη Αρμοστεία ίδρυσε ένα νέο τμήμα για θέματα προστασίας και εθνικής ασφάλειας. Το άσυλο, ωστόσο, αποτελεί ένα από τα πιο στενά ρυθμιζόμενα κανάλια εισόδου, καθώς οι συντάκτες της Σύμβασης του 1951 συμπεριέλαβαν διατάξεις που αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τις ανησυχίες για την ασφάλεια των χωρών.

## Ενίσχυση της «διακυβέρνησης»

Η διατήρηση της ακεραιότητας του ασύλου απαιτεί την ενίσχυση της διεθνούς «διακυβέρνησης» του ασύλου τόσο σε θεσμικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο. Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας, αποτελούμενη μέχρι το 2011 από 85 κράτη, είναι εδώ και καιρό το βασικό όργανο για τη διακυβέρνηση του ασύλου. Από το 1975 έχει εγκρίνει επίσημα συμπεράσματα που συνέβαλαν στη διατήρηση μιας παγκόσμιας συναίνεσης γύρω από το καθεστώς διεθνούς προστασίας. Τα τελευταία χρόνια, όμως, η Επιτροπή έχει αγωνιστεί για να επιτύχει συναίνεση και η συζήτηση για το άσυλο έχει αρχίσει να μετατοπίζεται σε ομάδες περιφερειακού επιπέδου. Από το 2007, ο επίσημος Διάλογος του Ύπατου Αρμοστή για τις Προκλήσεις της Προστασίας αποτελεί το κύριο φόρουμ παγκόσμιου επιπέδου συζητήσεων σχετικά με την προστασία των προσφύγων, ενώ υποστηρίζεται με συμπληρωματικές δραστηριότητες που πραγματοποιούνται σε πνεύμα διεθνούς συνεργασίας.

Η Ύπατη Αρμοστεία, η οποία παραμένει υπεύθυνη για την επίβλεψη της εφαρμογής της Σύμβασης του 1951, καταβάλλει προσπάθειες να καταστήσει τα κράτη υπόλογα απέναντι στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων που ελεύθερα αποδέχθηκαν. Η Σύμβαση δεν διαθέτει εποπτικό μηχανισμό παρόμοιο με εκείνο άλλων Οργάνων του ΟΗΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Ο Οργανισμός έχει υποβάλει όλο και περισσότερες παρατηρήσεις στα εθνικά και περιφερειακά δικαστήρια επιδιώκοντας μεγαλύτερη συνέπεια στην εφαρμογή των αποφάσεων ασύλου.

Το άσυλο είναι πρωτίστως ευθύνη των κρατών αλλά πολιτικοί, ηγέτες κοινοτήτων και ΜΜΕ μπορούν να συμβάλουν στη δημι-

ουργία ενός κλίματος ανοχής, το οποίο θα επιτρέπει τη σωστή διαχείριση του ασύλου. Σε πολλές χώρες οι συζητήσεις για το άσυλο και τη μετανάστευση είναι αλληλένδετες, ενώ οι πολιτικοί έχουν επενδύσει σε αντι-μεταναστευτικές θέσεις. Η ανησυχία για το κόστος συντήρησης του συστήματος ασύλου και υποδοχής των προσφύγων εύκολα πυροδοτεί αρνητικές στάσεις. Η καλλιέργεια ενός ευνοϊκού κλίματος για το άσυλο προϋποθέτει να εξηγήσουμε την εν γένει διαφοροποίησή του σε σχέση με τη μετανάστευση, όπως επίσης να δώσουμε έμφαση στην ενημέρωση και εκπαίδευση γύρω από την αναγκαστική μετακίνηση πληθυσμών, μεταξύ άλλων και διαμέσου των ΜΜΕ αλλά και ενεργειών καταπολέμησης της ξενοφοβίας και της μισαλλοδοξίας.

▲ **Νεαροί πρόσφυγες από την Ακτή Ελεφαντοστού έφτασαν στη Λιβερία ύστερα από το αμφισβητούμενο εκλογικό αποτέλεσμα στα τέλη του 2010.**

## Συνειδητοποιώντας τις προσδοκίες

Η Σύμβαση του 1951 για τους Πρόσφυγες έχει στόχο να απονέμει το δικαίωμα διεθνούς προστασίας σε πρόσωπα που είναι ευάλωτα λόγω της έλλειψης εθνικής προστασίας και να εξασφαλίζει στους πρόσφυγες την ευρύτερη δυνατή απολαβή των δικαιωμάτων τους. Όμως, η μετατροπή αυτού του οράματος σε πραγματικότητα εξακολουθεί να αποτελεί πρόκληση. Για τη διατήρηση του ουσιαστικού νοήματος του ασύλου είναι ανάγκη να διασφαλιστούν οι ακόλουθες παράμετροι: α) όλοι οι πρόσφυγες να μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματά τους, β) η προστασία των προσφύγων να μην εξαρτάται από το πού ζητά άσυλο ένα άτομο, γ) οι ατομικές και ομαδικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα να είναι εναρμονισμένες, ειδικά όσον αφορά τους πρόσφυγες που προέρχονται από συγκρούσεις, δ) οι δομές διακυβέρνησης να αναπτυχθούν περαιτέρω για την επίλυση των αντιπαραθέσεων μεταξύ των κρατών, και ε) η Ύπατη Αρμοστεία να συνεχίσει να υπηρετεί ως εταίρος και ως θεματοφύλακας σε ζητήματα ασύλου για μεμονωμένα κράτη αλλά και για τη διεθνή κοινότητα. ■

# Αναδιαμόρφωση των Βιώσιμων Λύσεων

Το κεφάλαιο αυτό εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε να προσαρμοστεί το πλαίσιο που αφορά τις τρεις βιώσιμες λύσεις, για να ανταποκριθεί καλύτερα στις ανάγκες των προσφύγων τού σήμερα. Στην αρχή περιγράφει τις τρεις παραδοσιακές βιώσιμες λύσεις, στη συνέχεια υπογραμμίζει τη σημασία των ολοκληρωμένων στρατηγικών που περιλαμβάνουν την ανάπτυξη και την εδραίωση της ειρήνης, και καταγράφει τον τρόπο με τον οποίο προσεγγίζουν οι ίδιοι οι πρόσφυγες τις βιώσιμες λύσεις. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται προτείνοντας κατευθύνσεις πολιτικής για την αναζωογόνηση της αναζήτησης λύσεων.

Ο απώτερος στόχος της προστασίας των προσφύγων είναι η εξασφάλιση βιώσιμων λύσεων στα προβλήματα των προσφύγων. Οι λύσεις αυτές επιτυγχάνονται με την επιστροφή στην πατρίδα- «εθελοντικός επαναπατρισμός», με τη μόνιμη εγκατάσταση στη χώρα όπου ο πρόσφυγας έχει βρει προστασία - «τοπική ένταξη»- ή με την εγκατάσταση σε μία τρίτη χώρα η οποία προσφέρει στους πρόσφυγες μόνιμη παραμονή- «μετεγκατάσταση». Οι βιώσιμες λύσεις εξ ορισμού καταργούν την αντικειμενική ανάγκη για το καθεστώς του πρόσφυγα, δίνοντας τη δυνατότητα στους πρόσφυγες να αποκτήσουν ή να ανακτήσουν την πλήρη προστασία ενός κράτους.

Για πολλούς πρόσφυγες, όμως, καμία από αυτές τις λύσεις δεν είναι διαθέσιμη. Μέχρι το 2011 ο αριθμός των προσφύγων υπό την ευθύνη της Ύπατης Αρμοστείας που παρέμεναν παγιδευμένοι σε παρατεταμένη εξορία ανερχόταν σε 7,2 εκατομμύρια. Οι διεθνείς προσπάθειες για την επίτευξη λύσεων βρέθηκαν σε αδιέξοδο, επειδή οι χώρες προέλευσης, οι χώρες υποδοχής και οι χώρες που χορηγούν οικονομική βοήθεια (δωρήτριες χώρες) ήταν ανίκανες ή απρόθυμες να συνεργαστούν. Οι προσπάθειες αυτές περιπλέκονται ακόμη περισσότερο πρώτον από την έμφαση που δίνουν οι δωρήτριες χώρες στην εξεύρεση λύσεων κοντά στις χώρες καταγωγής, δεύτερον από τα όλο και πιο σύνθετα προβλήματα των προσφύγων, που δεν επιδέχονται εύκολες λύσεις, και τρίτον από το αυξημένο ενδιαφέρον για λύσεις που αφορούν τους εσωτερικά εκτοπισμένους. Για περισσότερα από 60 χρόνια η Ύπατη Αρμοστεία έχει εργαστεί για να βοηθήσει τις κυβερνήσεις στην εξεύρεση βιώσιμων λύσεων στα προβλήματα των προσφύγων. Το 2008 ο Ύπατος Αρμοστής ανέλαβε Πρωτοβουλία για τις Παρατεταμένες Καταστάσεις Εκτοπισμού επιχειρώντας μέσω του Ετήσιου Διαλόγου για την Προστασία να επιστήσει την προσοχή στο θέμα.

## Καθιερωμένες προσεγγίσεις

### Εθελοντικός επαναπατρισμός

Ενώ η δεκαετία του 1990 ονομάστηκε «δεκαετία του επαναπατρισμού», ο συνολικός αριθμός των εθελοντικά επαναπατριζόμενων προσφύγων μειώθηκε απότομα κατά την πρώτη δεκαετία του 21ου αιώνα φτάνοντας στα χαμηλότερα επίπεδα της τελευταίας εικοσαετίας το 2010. Για πολλούς προσφυγικούς πληθυσμούς ο επαναπατρισμός δεν είναι εφικτός λόγω των συνεχιζόμενων συρράξεων στις χώρες καταγωγής, λόγω της βίας που εξακολουθεί να μαίνεται σε τοπικό επίπεδο, αλλά και επειδή οι υποδομές και οι αγορές έχουν υποστεί ζημιές ή έχουν καταστραφεί, ενώ τα μέσα διαβίωσης και η πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες είναι περιορισμένα. Όταν στις συγκρούσεις υπεισέρχεται η δια-κοινοτική βία, είναι συχνά δύσκολη η δημιουργία μηχανισμών μεταβατικής δικαιοσύνης και αποκατάστασης βιώσιμων

σχέσεων μεταξύ των κοινοτήτων, ιδιαίτερα όταν συνεχίζονται οι διαμάχες για τα δικαιώματα γης ή τις αποζημιώσεις. Η εμπειρία της Ύπατης Αρμοστείας στο Αφγανιστάν και στο Νότιο Σουδάν καταδεικνύει τις δυσκολίες στην επίλυση των προβλημάτων των προσφύγων εν μέσω πολιτικής κρίσης αλλά και κρίσης διακυβέρνησης. Για να είναι βιώσιμος ο εθελοντικός επαναπατρισμός, απαιτείται μακροπρόθεσμη δέσμευση και από πολλούς άλλους φορείς πέραν της Ύπατης Αρμοστείας, για την επανένταξη, τη συμφιλίωση και την ανοικοδόμηση. Επιπλέον, τα πρότυπα που ακολούθησε η επιστροφή προσφύγων στο Αφγανιστάν, το Νότιο Σουδάν και τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη παρέχουν στοιχεία για το βαθμό στον οποίο οι πρόσφυγες και οι εσωτερικά εκτοπισμένοι συνεχίζουν να μετακινούνται μετά την επιστροφή τους. Πολλοί πρόσφυγες επιστρέφουν στις αστικές περιοχές ή σε νέες κοινότητες ή εγκαταλείπουν και πάλι τη χώρα.

### Τοπική ένταξη

Από το 2005 πολλές χώρες υποδοχής συνέχισαν να ανθίστανται στην τοπική ένταξη των προσφύγων, ενώ οι δωρήτριες χώρες έχουν επανειλημμένα προμοδοτήσει τέτοιου είδους λύσεις. Οι χώρες υποδοχής είναι συχνά απρόθυμες να εξετάσουν το ενδεχόμενο της τοπικής εγκατάστασης προσφυγικών πληθυσμών σε ευρεία κλίμακα και συνεπώς εφαρμόζουν πολιτικές παραμονής των προσφύγων σε καταυλισμούς. Υπό ορισμένες συνθήκες οι κυβερνητικοί αξιωματούχοι της χώρας υποδοχής μπορεί να αποδίδουν πολιτική ή οικονομική αξία στη συνεχιζόμενη παρουσία των προσφύγων και αποθαρρύνονται έμμεσα από το να δώσουν λύσεις, ακόμη και όταν αυτές είναι διαθέσιμες. Ωστόσο, οι πρόσφυγες συχνά συνεισφέρουν σημαντικά στις τοπικές κοινότητες, ειδικά όταν τους δίνεται η ευκαιρία να ενταχθούν. Η ένταξη συμβαίνει πάντα σε κάποιο βαθμό όταν οι πρόσφυγες παραμένουν στη χώρα ασύλου επί σειρά ετών ή όταν γεννιούνται εκεί, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις τους δίνεται η δυνατότητα να αποκτήσουν την υπηκοότητα της χώρας ασύλου σε ατομική ή ακόμη και σε ομαδική βάση.

### Μετεγκατάσταση

Η μετεγκατάσταση χρησιμεύει ως εργαλείο ζωτικής σημασίας για την ατομική προστασία των προσφύγων που βρίσκονται σε κίνδυνο, αλλά ο αριθμός των θέσεων που προσφέρονται για μετεγκατάσταση δεν μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην εξεύρεση βιώσιμων λύσεων σε συνολικό επίπεδο. Σύμφωνα με την εκτίμηση της Ύπατης Αρμοστείας, 805.000 πρόσφυγες το 2011 είχαν ανάγκη μετεγκατάστασης σε τρίτες χώρες, αλλά μόνο το 10% περίπου αυτών των θέσεων ήταν διαθέσιμες. Το 2010 το 94% όλων των μετεγκαταστημένων προσφύγων κατενεμμήθηκε σε τέσσερις μόνο χώρες: στην Αυστραλία, τον Καναδά, τη Σουηδία και τις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, που συνεχίζουν να δέχονται για μετεγκατάσταση πολύ περισσότερους

πρόσφυγες από οποιαδήποτε άλλη χώρα. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει καταβάλει προσπάθειες ώστε περισσότερες χώρες να υλοποιούν προγράμματα μετεγκατάστασης με αποτέλεσμα ο αριθμός των χωρών αυτών να έχει αυξηθεί από 15 το 2005 σε 24 το 2012. Όμως, ο αριθμός των θέσεων μετεγκατάστασης παραμένει περιορισμένος. Ως εκ τούτου, η Ύπατη Αρμοστεία και οι εταίροι της επιδιώκουν να προσεγγίσουν τη μετεγκατάσταση με πιο «στρατηγικό» τρόπο, μεγιστοποιώντας τα οφέλη προς άλλα ενδιαφερόμενα μέρη.

## Ολοκληρωμένες στρατηγικές

Σε πολλές περιπτώσεις η Ύπατη Αρμοστεία έχει προσπαθήσει να επιλύσει παρατεταμένες καταστάσεις εκτοπισμού ακολουθώντας ολοκληρωμένες στρατηγικές, που περιλαμβάνουν και τις τρεις βιώσιμες λύσεις. Όσον αφορά την τοπική ένταξη και τον εθελοντικό επαναπατρισμό, υπάρχει μια ευρέως αποδεκτή ανάγκη να συνδεθούν οι λύσεις για τους πρόσφυγες με ευρύτερες προσπάθειες οικοδόμησης της ειρήνης και της ανάπτυξης. Η οικοδόμηση της ειρήνης είναι μια πολυδιάστατη διαδικασία, που εστιάζει στην αποκατάσταση του κράτους δικαίου και των συστημάτων διακυβέρνησης καθώς και στην αναδιάρθρωση της οικονομίας, των υποδομών, και των δημόσιων υπηρεσιών των χωρών που ταλανίζονται από τις συγκρούσεις και από τον κίνδυνο διολίσθησής τους πάλι σε πόλεμο. Η ασφάλεια και η σταθερότητα αποτελούν αναγκαίες προϋποθέσεις για τις βιώσιμες

μεγιστοποιούν την ασφάλεια και αποφέρουν οικονομικά οφέλη για όλη την οικογένεια. Ορισμένοι πρόσφυγες επιδιώκουν πρόσβαση στη μετεγκατάσταση προβάλλοντας αβάσιμες αξιώσεις για οικογενειακή επανένωση ή στέλνοντας τα παιδιά τους ως «ανάδοχα παιδιά» σε οικογένειες που μετεγκαθίστανται.

Οι αποκλίσεις ανάμεσα στην προσέγγιση των ίδιων των προσφύγων και τη διεθνή προσέγγιση ως προς την εξεύρεση λύσεων μπορούν, επίσης, να οδηγήσουν τους πρόσφυγες να εμμένουν στη λύση που οι ίδιοι προτιμούν ή να παρακάμπτουν τα επίσημα κριτήρια.

Όταν οι πρόσφυγες συμμετέχουν ενεργά στην αναζήτηση λύσεων, συχνά αποδίδουν ύψιστη προτεραιότητα στην κινητικότητα. Τα πρότυπα που ακολουθούσε η μετανάστευση πριν από τις συγκρούσεις εξακολουθούν να διακρίνονται και μέσα σε συνθήκες συγκρούσεων συμβάλλοντας στην αντιμετώπιση των αναγκών και την εξεύρεση λύσεων μετά το πέρας των συγκρούσεων. Τα εμπόσματα που στέλνουν τα μέλη μιας οικογένειας από το εξωτερικό μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να είναι δύο φορές πιο αποτελεσματικά από την ανθρωπιστική βοήθεια, επειδή φτάνουν στους παραλήπτες τους. Πρόσφυγες και εσωτερικά εκτοπισμένοι καταφεύγουν όλο και περισσότερο σε συχνές μετακινήσεις από και προς τον τόπο προέλευσής τους, διαμένοντας εκτός της κοινότητας καταγωγής αλλά επισκεπτόμενοι τακτικά το σπίτι τους. Παρά το γεγονός ότι η παγκόσμια πολιτική κατά την τελευταία δεκαετία τείνει προς τον περιορισμό

«Η διεθνής κοινότητα επιδιώκει γενικά λύσεις σε ατομικό ή ομαδικό επίπεδο, αλλά οι πρόσφυγες λαμβάνουν συχνά αποφάσεις σε οικογενειακό επίπεδο»

λύσεις. Η τοπική ένταξη και ο εθελοντικός επαναπατρισμός προαπαιτούν, επίσης, την πλήρη εμπλοκή των φορέων ανάπτυξης. Προς αυτή την κατεύθυνση δύο σημαντικά βήματα ήταν η δημιουργία το 2010 του «Παγκόσμιου Προγράμματος για την Αναγκαστική Μετακίνηση» από την Παγκόσμια Τράπεζα και η έναρξη το 2010 της «Πρωτοβουλίας Μεταβατικών Λύσεων» από την Ύπατη Αρμοστεία και από το Πρόγραμμα Ανάπτυξης του ΟΗΕ μαζί με την Παγκόσμια Τράπεζα. Η Πρωτοβουλία Μεταβατικών Λύσεων έχει ως στόχο την ενσωμάτωση των αναγκών των προσφύγων, των επαναπατριζόμενων και των εσωτερικά εκτοπισμένων στην ευρύτερο σχεδιασμό ανασυγκρότησης και ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό η Ύπατη Αρμοστεία υποστηρίζει την εκπαίδευση και την κατάρτιση, προκειμένου οι πρόσφυγες και οι επαναπατριζόμενοι να γίνουν αυτόνομοι και να συνεισφέρουν στις κοινότητές τους.

Τόσο η Σύμβαση του 1951 όσο και η Σύμβαση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας για τους Πρόσφυγες (1969) επιτρέπουν την παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα όταν έχουν συντελεστεί σταθερές αλλαγές στη χώρα προέλευσης και οι αρχικές αιτίες της φυγής των προσφύγων δεν υφίστανται πλέον. Η παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα μπορεί, επίσης, να διαδραματίσει ρόλο στην επίτευξη βιώσιμων λύσεων λειτουργώντας ως καταλύτης για δράση.

## Η προοπτική των προσφύγων

Μια διαρκής κριτική των προσπαθειών για την εξεύρεση λύσεων για τους πρόσφυγες είναι ότι οι ίδιοι οι πρόσφυγες δεν συμμετέχουν επαρκώς σε αυτές. Η διεθνής κοινότητα επιδιώκει γενικά λύσεις σε ατομικό ή ομαδικό επίπεδο, αλλά οι πρόσφυγες λαμβάνουν συχνά αποφάσεις σε οικογενειακό επίπεδο. Οι πρόσφυγες μπορούν, επομένως, να προσεγγίσουν λύσεις οι οποίες διατηρούν την ευελιξία,

της μετανάστευσης, οι πρόσφυγες και οι επαναπατριζόμενοι έχουν συχνά καταφύγει στην παράτυπη μετανάστευση αναζητώντας λύσεις. Οι βιώσιμες λύσεις δεν λαμβάνουν σήμερα υπόψη την κινητικότητα των προσφύγων και οι διεθνείς φορείς προσεγγίζουν τις λύσεις για τους πρόσφυγες με σταθερή προκατάληψη. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει δηλώσει ότι η κινητικότητα μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην επίτευξη βιώσιμων λύσεων για τους πρόσφυγες και έχει αρχίσει να διερευνά τη δυνατότητα τα κανάλια της μετανάστευσης να ενισχύσουν την προστασία των προσφύγων και την πρόσβαση σε λύσεις.

## Η προοπτική για το μέλλον

Η άρση των εμποδίων που αφορούν τις βιώσιμες λύσεις απαιτεί την πολιτική βούληση των κρατών. Από το 2006 βιώσιμες λύσεις έχουν βρεθεί για πάνω από τρία εκατομμύρια πρόσφυγες στο Νότιο Σουδάν, στο Μπουρούντι, στο Μπουτάν και αλλού. Ωστόσο, οι καταστάσεις παρατεταμένου εκτοπισμού δεν έχουν επιλυθεί και η Ύπατη Αρμοστεία θεωρεί την επίλυση αυτού του θέματος θεσμική προτεραιότητα. Ειδικότερα τα κράτη για την επίτευξη λύσεων θα πρέπει: α) να σέβονται το θεσμό του ασύλου και να μην προχωρούν σε πρόωρες και ακούσιες επιστροφές, β) να αναγνωρίσουν την πραγματικότητα της τοπικής ένταξης σε ορισμένες μακροχρόνιες καταστάσεις εκτοπισμού, γ) να συμπεριλάβουν τις λύσεις για τους πρόσφυγες ξεκάθαρα στην ατζέντα για την ανάπτυξη, δ) να αυξήσουν τις δεσμεύσεις τους για μετεγκατάσταση και τις προσφερόμενες θέσεις, ε) να εντάξουν την κινητικότητα των προσφύγων στο πλαίσιο εξεύρεσης λύσεων και στ) να εμπλέξουν πολύ πιο ενεργά τους ίδιους τους πρόσφυγες στην αναζήτηση λύσεων. Αυτό απαιτεί διεθνή αλληλεγγύη, συνεργασία και καταμερισμό των ευθυνών. ■

# Επίλυση του Προβλήματος της Ανιθαγένειας

*Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει τις παγκόσμιες εξελίξεις για την αντιμετώπιση του προβλήματος της ανιθαγένειας. Αρχικά παρουσιάζεται το διεθνές νομικό πλαίσιο για την ανιθαγένεια, ενώ στη συνέχεια περιγράφονται τα αίτια και οι προσπάθειες επίλυσης του προβλήματος. Το κεφάλαιο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η ανιθαγένεια συχνά μπορεί να επιλυθεί αποτελεσματικά και επισημαίνει τις νέες διεθνείς δεσμεύσεις για την αντιμετώπιση του προβλήματος.*

**Κ**αθένας έχει το δικαίωμα σε μία ιθαγένεια, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 15 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Η εθνικότητα συχνά χρησιμεύει ως κλειδί για την απολαβή πολλών άλλων δικαιωμάτων, όπως η εκπαίδευση, η υγειονομική περίθαλψη, η απασχόληση και η ισότητα ενώπιον του νόμου. Δύο παγκόσμια όργανα παρέχουν καθοδήγηση σχετικά με τα δικαιώματα των ανιθαγενών και την αποφυγή του προβλήματος: η Σύμβαση του 1954 για το Καθεστώς των Ανιθαγενών (Σύμβαση του 1954) και η Σύμβαση του 1961 για τη Μείωση της Ανιθαγένειας (Σύμβαση του 1961).

Παρ' όλα αυτά, «ανιθαγενείς» μπορούμε να βρούμε σε κάθε ήπειρο και σχεδόν σε κάθε χώρα. Οι ανιθαγενείς βιώνουν την έλλειψη υπηκόουτας ως μία συνεχή ανασφάλεια και ανήκουν στους πλέον ευάλωτους ανθρώπους του κόσμου. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 η διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης, της Σοσιαλιστικής Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας και της Τσεχοσλοβακίας καθώς και η εμφάνιση νέων ανεξάρτητων κρατών οδήγησαν σε δραματική αύξηση της ανιθαγένειας αναδεικνύοντας την ανάγκη για μια πιο αποτελεσματική διεθνή αντίδραση.

Η Ύπατη Αρμοστεία λίγο μετά την ίδρυσή της συμμετείχε στη διαμόρφωση των δύο Συμβάσεων, του 1954 και του 1961, ενώ το 1974 ορίστηκε από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ ως το όργανο στο οποίο μπορούν να προσφεύγουν οι ανιθαγενείς, σύμφωνα με τους όρους της Σύμβασης του 1961, για υποστήριξη στην υποβολή των αιτημάτων τους στις κρατικές αρχές. Πιο πρόσφατα, το 2011, η Ύπατη Αρμοστεία επιδίωξε να ενεργοποιήσει εκ νέου τις προσπάθειες για την επίλυση της ανιθαγένειας, με ιδιαίτερη έμφαση στην προώθηση της προσχώρησης των κρατών στις σχετικές συμβάσεις. Από τότε, ο αριθμός των συμβαλλόμενων κρατών στις Συμβάσεις του 1954 και του 1961 αυξήθηκε από 65 και 37 αντίστοιχα το 2010, σε 71 και 42 το 2011. Οι κυβερνήσεις αναγνωρίζουν όλο και περισσότερο ότι δεν είναι προς το συμφέρον τους να έχουν μεγάλο αριθμό ανιθαγενών στην επικράτειά τους.

## Το διεθνές πλαίσιο

Οι Συμβάσεις του 1954 και του 1961 αποτελούν από κοινού τον πυρήνα του διεθνούς νομικού πλαισίου σχετικά με την ανιθαγένεια. Ωστόσο, το διεθνές δίκαιο αναγνωρίζει παραδοσιακά ευρεία διακριτική ευχέρεια στα κράτη για να καθορίζουν το δικαίωμα στην ιθαγένεια. Η Σύμβαση του 1954 αναπτύσσει ένα καθεστώς προστασίας για τους ανιθαγενείς που μοιάζει με τη Σύμβαση του 1951 για τους Πρόσφυγες. Θεσπίζει, ακόμη, ένα διεθνώς αναγνωρισμένο καθεστώς για τους απάτριδες, αποδίδοντάς τους συγκεκριμένα δικαιώματα, όπως την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, την ταυτότητα και τα ταξιδιωτικά έγγραφα, την απασχόληση, την εκπαίδευση και την ελεύθερη μετακίνηση. Η Σύμβαση του 1954 ορίζει ότι ανιθαγενής είναι «κάθε

πρόσωπο το οποίο κανένα κράτος δεν θεωρεί πολίτη του κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας του». Αν και δεν έχει επικυρωθεί καθολικά, η Σύμβαση του 1954 θεωρείται μέρος του εθιμικού διεθνούς δικαίου. Η Σύμβαση του 1961 δημιουργεί ένα πλαίσιο για την αποφυγή της ανιθαγένειας στο μέλλον, επιβάλλοντας την υποχρέωση στα κράτη να προλαμβάνουν την ανιθαγένεια που απορρέει από την εθνική νομοθεσία και τις πρακτικές τους. Παρά το χαμηλό αριθμό των προσχωρήσεων στη Σύμβαση του 1961, ορισμένες από τις ρίτρες προστασίας που προβλέπονται σε αυτή, όπως η χορήγηση ιθαγένειας στα νεογέννητα-έκθετα παιδιά και η πρόληψη της ανιθαγένειας



όταν οι άνθρωποι αλλάζουν εθνικότητα, εφαρμόζονται και στα μη συμβαλλόμενα κράτη.

Πολλά διεθνή κείμενα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων περιλαμβάνουν, επίσης, αρχές που περιορίζουν τη διακριτική ευχέρεια των συμβαλλόμενων κρατών σε θέματα ιθαγένειας. Οι Συμβάσεις του 1954 και του 1961 συμπληρώνονται, επίσης, από τα πρότυπα των περιφερειακών οργάνων που αναγνωρίζουν το δικαίωμα στην ιθαγένεια και επιβάλλουν πρόσθετες υποχρεώσεις στα κράτη για την πρόληψη της ανιθαγένειας. Τα πιο λεπτομερή πρότυπα σχετικά με την ιθαγένεια έχουν υιοθετηθεί στην Ευρώπη, στην Σύμβαση του 2006 για τη Αποφυγή της Ανιθαγένειας στις Περιπτώσεις Διαδοχής Κρατών. Περιφερειακά όργανα ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Αμερική, την Ευρώπη και την Αφρική έχουν πρόσφατα δραστηριοποιηθεί περισσότερο για την ανάδειξη και επίλυση των δυσχερών προβλημάτων των ανιθαγενών. Παρά το οικουμενικό αυτό νομικό πλαίσιο, το πρόβλημα της ανιθαγένειας εξακολουθεί να υφίσταται σχεδόν παντού.

## Οι αιτίες της ανιθαγένειας

Η ανιθαγένεια έχει πολλές αιτίες, που συχνά εμφανίζονται ως νομικής ή τεχνικής φύσης. Οι αιτίες αυτές, όμως, περιλαμβάνουν πολλές φορές διακρίσεις λόγω φύλου, φυλής, εθνικότητας, θρησκείας, γλώσσας και αναπηρίας, ή για άλλους λόγους.

### Μεταβίβαση κυριαρχίας

Οι άνθρωποι μπορούν να γίνουν ανιθαγενείς όταν ένα κράτος

παύει να υφίσταται και η υπηκοότητά τους δεν μεταφέρεται στο διάδοχο κράτος. Μετά την ταραχώδη διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης, της πρώην Γιουγκοσλαβίας και της Τσεχοσλοβακίας, κατά τη δεκαετία του 1990, εκατομμύρια άνθρωποι έγιναν ανιθαγενείς, με τους μετανάστες και τις περιθωριοποιημένες εθνοτικές και κοινωνικές ομάδες να υφίστανται το μεγαλύτερο πλήγμα. Πολλές από αυτές τις περιπτώσεις έχουν πλέον επιλυθεί, αλλά πάνω από 600.000 άνθρωποι εκτιμάται ότι είναι ανιθαγενείς σε όλη την περιοχή, οι περισσότεροι από τους οποίους σε χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης. Προβλήματα ανιθαγένειας που προκύπτουν από τη διαδοχή κρατών έχουν εμφανιστεί, επίσης, στην Αφρική, την Ασία και τη Μέση Ανατολή. Μάλιστα, πιο πρόσφατα η δημιουργία του Νότιου Σουδάν κατέστησε σαφή τον κίνδυνο της ανιθαγένειας σε ευρεία κλίμακα που γεννάται μέσα από την πολύπλοκη διαδικασία της διαδοχής κρατών.

### Σύγκρουση νόμων περί ιθαγένειας

Η ανιθαγένεια ενδέχεται να προκύψει ως αποτέλεσμα της σύγκρουσης των νόμων περί ιθαγένειας κατά την εφαρμογή τους στις διάφορες χώρες. Τα κράτη εφαρμόζουν συνήθως δύο διακριτές αρχές για τη χορήγηση ιθαγένειας κατά τη στιγμή της γέννησης, το «δικαίωμα του εδάφους» (jus soli) και το «δικαίωμα του αίματος» (jus sanguinis). Πολλά παιδιά γίνονται ανιθαγενή επειδή γεννιούνται σε ένα κράτος όπου ισχύει μόνο το δικαίωμα του αίματος και οι γονείς προέρχονται από χώρες που θέτουν περιορισμούς στη μεταβίβαση της ιθαγένειας σε παιδιά που γεννιούνται στο εξωτερικό. Η πιθανότητα των παιδιών να γίνουν ανιθαγενή αυξάνει, επίσης, όταν ο ένας γονέας είναι ανιθαγενής.

### Διοικητικά εμπόδια

Ένα άτομο μπορεί να καταστεί ανιθαγενές εξαιτίας διοικητικών και πρακτικών προβλημάτων, ιδιαίτερα όταν προέρχεται από μια συγκεκριμένη ομάδα, που βρίσκεται αντιμέτωπη με επίσημες διακρίσεις ή επαχθείς γραφειοκρατικές διαδικασίες. Σε ορισμένες περιπτώσεις, άτομα που δικαιούνται ιθαγένεια αδυνατούν να φέρουν σε πέρας τις απαραίτητες διαδικασίες. Αυτό συμβαίνει, επειδή καλούνται να καταβάλουν υπερβολικά τέλη για να λάβουν δημόσια έγγραφα ή να ολοκληρώσουν διαδικασίες, όπως καταγραφή εντός μιας μη ρεαλιστικής προθεσμίας. Αλλά και σε συνθήκες διασπαστικών συγκρούσεων ή μετά το τέλος μιας σύρραξης τα άτομα μπορεί να δυσκολεύονται να διεκπεραιώσουν ακόμη και απλές διοικητικές διαδικασίες.

### Εθνοτικές διακρίσεις

Μία άλλη αιτία του προβλήματος της ιθαγένειας είναι οι φυλετικές ή εθνοτικές διακρίσεις. Οι εθνοτικές μειονότητες ενδέχεται να αποκλείονται

◀ Αυτό το μωρό και οι γονείς του ανήκουν σε ένα μεγάλο αριθμό Μπιχάρι από το Μπαγκλαντές, η ιθαγένεια των οποίων επιβεβαιώθηκε το 2008 με απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου.

αυθαίρετα από την απόκτηση ιθαγένειας και μερικές φορές η διάκριση αυτή κατοχυρώνεται νομικά. Μειονότητες που μεταφέρθηκαν σε μία χώρα κατά τη διάρκεια της αποικιακής περιόδου, για να καλύψουν ανάγκες σε συγκεκριμένους τομείς εργασίας, αποκλείστηκαν από την ιθαγένεια όταν δημιουργήθηκαν ανεξάρτητα κράτη, όπως οι πρώην ανιθαγενείς Χιλ Ταμίλ στη Σρι Λάνκα και οι Νούμπιανς στην Κένυα. Οι αυτόχθονες ομάδες παραμένουν, επίσης, ανιθαγενείς σε ορισμένες περιπτώσεις όπως οι Φυλές των Λόφων στην Ταϊλάνδη. Νομάδες που λόγω του τρόπου ζωής τους διασχίζουν σύνορα θεωρούνται «ξένοι» και δεν αναγνωρίζονται ως πολίτες από καμία χώρα. Οι εθνοτικές, φυλετικές, θρησκευτικές ή γλωσσικές μειονότητες έχουν πολλές φορές καταστεί ανιθαγενείς ως αποτέλεσμα αυθαίρετων αποφάσεων που τους στερούν την υπηκοότητα. Μειονότητες ενδέχεται να αντιμετωπίζουν, επίσης, σημαντικά εμπόδια για την έκδοση πιστοποιητικών γέννησης ή άλλων εγγράφων που απαιτούνται για την απόκτηση ή τη βεβαίωση ιθαγένειας.



HCE / G.M.B. AKASH

### Διακρίσεις λόγω φύλου

Οι νόμοι περί ιθαγένειας προβλέπουν ορισμένες φορές την άνιση μεταχείριση γυναικών και ανδρών οδηγώντας έτσι στην ανιθαγένεια. Πριν την υιοθέτηση των σύγχρονων κειμένων για τα ανθρώπινα δικαιώματα, η «αρχή της ενότητας της οικογενειακής ιθαγένειας» σήμαινε ότι οι γυναίκες που παντρεύονται αλλοδαπούς κάνουν αυτόματα την ιθαγένειά τους μετά το γάμο και η μεταβίβαση της υπηκοότητας στα παιδιά μπορεί να γίνει μόνο από τον πατέρα. Η πρόοδος που έχει σημειωθεί στο δίκαιο της ιθαγένειας όσον αφορά την εξάλειψη των διακρίσεων λόγω φύλου οφείλεται στις εξελίξεις στο διεθνές δίκαιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη Σύμβαση για την Εξάλειψη Όλων των Μορφών Διακρίσεων κατά των Γυναικών. Η Σύμβαση εγγυάται την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών για την απόκτηση, την αλλαγή ή τη διατήρηση της υπηκοότητάς τους, καθώς και για τη μεταβίβαση της ιθαγένειας στα παιδιά τους. Σύμφωνα με μια πρώτη ανάλυση της Ύπατης Αρμοστείας, σε πάνω από 40 χώρες εξακολουθούν να υφίστανται διακρίσεις κατά των γυναικών ως προς τα ζητήματα αυτά. Υπάρχει όμως μια αυξανόμενη τάση των χωρών για αποκατάσταση της ανισότητας μεταξύ των φύλων στους νόμους περί ιθαγένειας, ιδίως στη Μέση Ανατολή και τη Βόρεια Αφρική.

### Η επίλυση του προβλήματος της ανιθαγένειας

Όσο αυξάνεται η εναισθητοποίηση, τόσο περισσότερα γίνονται για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της

ανιθαγένειας παγκοσμίως. Οι κύριες μέθοδοι για την επίλυση των καταστάσεων αυτών περιλαμβάνουν τη διαπίστωση, την πρόληψη και τη μείωση της ανιθαγένειας καθώς και την προστασία των ανιθαγενών.

### Διαπίστωση της ανιθαγένειας

Αν και πολύ λίγες χώρες έχουν θεσπίσει διαδικασίες καθορισμού της ανιθαγένειας, η ακριβής διαπίστωση του ποιος είναι ανιθαγενής και η επίσημη αναγνώρισή του είναι ζωτικής σημασίας για να μπορούν οι απάτριδες να ασκήσουν τα δικαιώματά τους μέχρι να αποκτήσουν υπηκοότητα. Η συλλογή δεδομένων σχετικά με τους ανιθαγενείς πληθυσμούς βελτιώνεται σταδιακά. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει συγκεντρώσει στοιχεία για 65 χώρες, έναντι 30 το 2004, ενώ από το 2009 έως το 2011 ανέλαβε διαδικασίες καθορισμού σε 42 χώρες. Μέχρι το 2010 από τα στοιχεία που είχε ο Οργανισμός 3,5 εκατομμύρια άνθρωποι σε όλο τον κόσμο ήταν απάτριδες. Το πρόβλημα είναι πιο πιεστικό στη Νοτιοανατολική και την Κεντρική Ασία, τη Μέση Ανατολή, την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, και ορισμένες χώρες της Αφρικής. Οι χώρες με το μεγαλύτερο πληθυσμό ανιθαγενών για τους οποίους υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία είναι η Εσθονία, το Ιράκ, η Λετονία, η Μιανμάρ, το Νεπάλ, η Συρία και η Ταϊλάνδη. Ωστόσο, η Ύπατη Αρμοστεία υπολογίζει ότι υπάρχουν περίπου 12 εκατομμύρια ανιθαγενείς παγκοσμίως, δεδομένου ότι ορισμένες χώρες είναι γνωστό ότι έχουν μεγάλο αριθμό μη καταγεγραμμένων ανιθαγενών.

«Η ακριβής ταυτοποίηση του ποιος είναι ανιθαγενής [...] είναι κρίσιμη για να διασφαλιστεί ότι οι ανιθαγενείς μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματά τους έως ότου αποκτήσουν ιθαγένεια»







KEC / G. CONSTANTINE

### Νομοθετική μεταρρύθμιση

Οι περισσότερες εθνικές δράσεις για την ανιθαγένεια τα τελευταία χρόνια αφορούσαν τον τομέα της νομοθετικής μεταρρύθμισης. Οι συμβαλλόμενες στη Σύμβαση του 1961 χώρες αλλά και οι μη συμβαλλόμενες χώρες έχουν επιδείξει μια σαφή τάση προς την εναρμόνιση της εθνικής τους νομοθεσίας περί ιθαγένειας με τα πρότυπα της Σύμβασης. Ανάμεσα στις χώρες αυτές είναι η Κένυα, η Λιθουανία, η Γεωργία, η Βραζιλία, η Ινδονησία, το Βιετνάμ, το Ιράκ, η Συρία και το Κιργιστάν. Ο νόμος περί ιθαγένειας που εγκρίθηκε από τη Ρωσική Ομοσπονδία το 2002 είναι παράδειγμα καλής πρακτικής. Βάσει απλουστευμένων διαδικασιών πολιτογράφησης ο νόμος επιτρέπει στους πολίτες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης που είναι απάτριδες να αποκτήσουν ιθαγένεια, εφόσον κατοικούν μόνιμα σε ρωσικό έδαφος από την 1η Ιουλίου του 2002,

▲ Αυτή η γυναίκα από την Κριμαία απελάθηκε στο Ουζμπεκιστάν το 1944. Το 1997 επέστρεψε στην Ουκρανία και τελικά απέκτησε εκεί την ιθαγένεια.

◀ Ανιθαγενείς πρόσφυγες από το Μπουτάν εν ώρα μαθήματος σε καταυλισμό προσφύγων στο Νεπάλ.

εξαιρώντας τους επίσης από την καταβολή τελών. Μέχρι το 2009, οπότε σταμάτησε η διαδικασία, περισσότεροι από 600.000 ανιθαγενείς έλαβαν ρωσική υπηκοότητα.

### Συνεργασίες

Ένας αυξανόμενος αριθμός φορέων εργάζονται για την επίλυση της ανιθαγένειας. Τον Ιούνιο του 2011 ο Γενικός Γραμματέας του ΟΗΕ Μπαν Κι-Μουν εξέδωσε Κατευθυντήριες Οδηγίες για την πρόληψη και τη μείωση της ανιθαγένειας. Οι Κατευθυντήριες Οδηγίες ορίζουν τις επτά αρχές που διέπουν τη δράση του συστήματος του ΟΗΕ για την αντιμετώπιση της ανιθαγένειας, καθιστώντας παράλληλα σαφές ότι αποτελεί «θεμελιώδες και αναπόσπαστο μέρος» των προσπαθειών

του ΟΗΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει την εντολή να εργαστεί με τις κυβερνήσεις σε θέματα ανιθαγένειας στηριζόμενη, επίσης, στη συνεργασία και τη συμβολή άλλων Οργάνων του ΟΗΕ, περιφερειακών οργανώσεων και της κοινωνίας των πολιτών. Η Ύπατη Αρμοστεία και οι εταίροι της, διαμέσου μιας σειράς περιφερειακών δράσεων και εκδηλώσεων που πραγματοποιήθηκαν μεταξύ 2009 και 2011, επιδίωξαν τη μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση κρατών, διεθνών και περιφερειακών οργανισμών καθώς και φορέων της κοινωνίας των πολιτών, και προώθησαν την ανταλλαγή καλών πρακτικών για την αντιμετώπιση της ανιθαγένειας. Οι προσπάθειες αυτές έχουν οδηγήσει σε συγκεκριμένες πρωτοβουλίες, συμπεριλαμβανομένης μιας κυβερνητικής εκστρατείας για την καταγραφή όλων των ατόμων χωρίς χαρτί στο Τουρκμενιστάν, πολλά από τα οποία είναι ανιθαγενή, με αποτέλεσμα την καταγραφή 20.000 ανθρώπων από το 2007.

### Θετικές δεσμεύσεις

Η διεθνής εμπειρία κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών δείχνει, πρώτον, ότι πολλές περιπτώσεις ανιθαγένειας μπορούν να προληφθούν εάν τα υφιστάμενα πρότυπα εφαρμόζονται σωστά και, δεύτερον, ότι η ανιθαγένεια δεν πρέπει να θεωρηθεί ένα δυσεπίλυτο πολιτικό ζήτημα. Στην Υπουργική Διάσκεψη που συγκάλεσε η Ύπατη Αρμοστεία τον Δεκέμβριο του 2011 με αφορμή την 50ή επέτειο της Σύμβασης του 1961 πολλά κράτη δεσμεύτηκαν για την πρόληψη και τη μείωση της ανιθαγένειας, την αναγνώριση του καθεστώτος των ανιθαγενών και την προσχώρησή τους στις Συμβάσεις του 1954 και του 1961. Η πρόοδος τα επόμενα χρόνια θα πρέπει να προσδιορίζεται βάσει της εφαρμογής αυτών των δεσμεύσεων. ■

# Προστασία των Εσωτερικά Εκτοπισμένων

*Το κεφάλαιο αυτό εξετάζει την πρόοδο που επιτεύχθηκε τα τελευταία έξι χρόνια όσον αφορά την επικράτηση μιας ευρείας κατανόησης της σημασίας που έχει στην πράξη η προστασία των εσωτερικά εκτοπισμένων και ταυτόχρονα σημειώνει τη διαρκή ανάγκη για εθνική και διεθνή συνεργασία. Στην αρχή το κεφάλαιο περιγράφει πώς ο εσωτερικός εκτοπισμός έχει μετατραπεί από εσωτερική υπόθεση σε διεθνή ανησυχία. Στη συνέχεια παρουσιάζει το ρόλο της διεθνούς κοινότητας για την προστασία σε νομικό αλλά και επιχειρησιακό επίπεδο, και αναφέρει τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για να λάβει τέλος ο εκτοπισμός. Το κεφάλαιο κλείνει επιχειρώντας μία εκτίμηση των μελλοντικών προοπτικών και προσφέροντας μερικές κατευθύνσεις για περαιτέρω πρόοδο.*

**Τ**α τελευταία χρόνια οι εσωτερικά εκτοπισμένοι έχουν αναδειχτεί ως η μεγαλύτερη ομάδα ατόμων που λαμβάνουν προστασία και βοήθεια από την Ύπατη Αρμοστεία. Μέχρι το 2011 οι επιχειρήσεις της Ύπατης Αρμοστείας στο πεδίο αφορούσαν 14,7 εκατομμύρια εσωτερικά εκτοπισμένους σε 26 χώρες και σε πολύ διαφορετικές συνθήκες, όπως ανθρωπιστικές κρίσεις, διακοινοτική βία ως αποτέλεσμα των συγκρούσεων καθώς και καταστάσεις παρατεταμένου εκτοπισμού. Σύμφωνα με το Παρατηρητήριο του Εσωτερικού Εκτοπισμού ο μεγαλύτερος αριθμός εσωτερικά εκτοπισμένων λόγω συγκρούσεων το 2011 ήταν στο Σουδάν, την Κολομβία, το Ιράκ, τη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό και τη Σομαλία. Από το 2009 το Παρατηρητήριο έχει προχωρήσει σε εκτιμήσεις σε παγκόσμιο επίπεδο αναφορικά με τον αριθμό των ανθρώπων που εκτοπίστηκαν εξαιτίας αιφνίδιων φυσικών καταστροφών, ο οποίος υπερβαίνει κατά πολύ τον αριθμό των εκτοπισμένων λόγω συγκρούσεων.



Το 2006 η Ύπατη Αρμοστεία ανέλαβε την κύρια ευθύνη για την προστασία των εσωτερικά εκτοπισμένων λόγω συγκρούσεων στο πλαίσιο μιας «Τομεακής Προσέγγισης» των ανθρωπιστικών οργανισμών του ΟΗΕ με στόχο μία περισσότερο προβλέψιμη και καλύτερα συντονισμένη ανταπόκριση στις ανάγκες των εσωτερικά εκτοπισμένων. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει, επίσης, τη συναρμοδιότητα για τα καταλύματα έκτακτης ανάγκης, το συντονισμό και τη διαχείριση των καταυλισμών. Παρά τα ερωτήματα σχετικά με την ικανότητα και τους πόρους της Ύπατης Αρμοστείας για την εκπλήρωση αυτής της αποστολής, το έργο της για τους εσωτερικά εκτοπισμένους είναι πλέον ευρέως αποδεκτό μέσα σε όλο τον Οργανισμό αλλά και την ευρύτερη διεθνή κοινότητα.

## Μία διεθνής ανησυχία

Η κατάσταση των εσωτερικά εκτοπισμένων είναι ριζικά διαφορετική από εκείνη των προσφύγων επειδή παραμένουν στο εσωτερικό της χώρας τους και την πρωταρχική ευθύνη για την προστασία τους έχει η κυβέρνηση, ακόμη και αν δεν έχει τις δυνατότητες να τους προστατεύσει ή η ίδια έχει εξαρχώς την ευθύνη για τον εκτοπισμό τους. Παλαιότερα η αρχή της κρατικής κυριαρχίας ήταν αρκετή για να κρατά σιωπηρή τη διεθνή κοινότητα απέναντι στον εσωτερικό

εκτοπισμό. Ύστερα από σημαντικές εξελίξεις τα τελευταία χρόνια, η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ και άλλοι φορείς αναγνωρίζουν σήμερα ότι η διεθνής κοινότητα έχει έννομο ενδιαφέρον για τους εσωτερικά εκτοπισμένους και την προστασία των δικαιωμάτων τους. Υπάρχει, επίσης, μια αυξανόμενη αναγνώριση του ότι η προστασία των προσφύγων συμπληρώνεται με την προστασία των εσωτερικά εκτοπισμένων και ότι η προστασία των εσωτερικά εκτοπισμένων δεν υποκαθιστά αλλά και ούτε υπονομεύει το θεσμό του ασύλου.

Ο εκτοπισμός είναι μια τρομακτική εμπειρία, που συχνά έχει ως αποτέλεσμα την ξαφνική απώλεια της εστίας, των βιοποριστικών μέσων και των δεσμών μέσα στην κοινότητα. Απαιτεί, επίσης, διαρκείς και βιώσιμες λύσεις που θα δώσουν τέλος στο ανθρώπινο δράμα. Ωστόσο, κάθε περίπτωση εσωτερικού εκτοπισμού είναι μοναδική. Αιτίες μπορεί να είναι οι ένοπλες συγκρούσεις, η βία, οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή άλλες ανθρωπογενείς αιτίες, όπως έργα ανάπτυξης ή διατήρησης του περιβάλλοντος, αλλά και φυσικές καταστροφές. Ο εκτοπισμός μπορεί να επηρεάσει μόνο λίγες οικογένειες ή και εκατομμύρια ανθρώπους. Λαμβάνοντας υπόψη μία τέτοια ποικιλομορφία σεναρίων και καταστάσεων, η απάντηση στον εσωτερικό εκτοπισμό πρέπει να είναι ολοκληρωμένη. Αντί να περιορίζεται στην ανθρωπιστική βοήθεια, πρέπει να αντιμετωπίζει όλες τις πτυχές του εσωτερικού εκτοπισμού και να διαρκεί όσο οι ανάγκες και τα προβλήματα παραμένουν άλυτα, ανεξάρτητα από την αιτία της αναγκαστικής μετακίνησης, είτε οι εκτοπισμένοι βρουν καταφύγιο σε καταυλισμούς είτε έξω από αυτούς, σε αγροτικές ή αστικές περιοχές.

Μία ολοκληρωμένη απάντηση στο ζήτημα των εσωτερικά εκτοπισμένων προϋποθέτει αλληλεγγύη σε τρία επίπεδα. Στο πρώτο επίπεδο απαιτείται αλληλεγγύη από την κοινότητα υποδοχής απέναντι στους ίδιους τους εκτοπισμένους. Αυτό είναι ιδιαίτερα κρίσιμο για τους εσωτερικά εκτοπισμένους και ισχύει και για τις κοινότητες που τους φιλοξενούν αλλά και για εκείνες στις οποίες τελικά θα επιστρέψουν. Στο δεύτερο επίπεδο χρειάζεται αλληλεγγύη από τις κυβερνήσεις προς τους εκτοπισμένους πολίτες τους. Η πρωταρχική ευθύνη των κρατικών αρχών για τη στήριξη και την προστασία των εσωτερικά εκτοπισμένων είναι κοινά παραδεκτή, αλλά σε περιπτώσεις όπου οι αρχές είναι μεν πρόθυμες αλλά αδυνατούν να αναλάβουν πλήρως τις ευθύνες τους χρειάζεται και η διεθνής αλληλεγγύη.

Στο τρίτο επίπεδο απαιτείται αλληλεγγύη από τη διεθνή κοινότητα απέναντι στους εσωτερικά εκτοπισμένους που έχουν ανάγκη προστασίας και βοήθειας. Η απροθυμία των κρατικών αρχών να δράσουν σε αυτές τις καταστάσεις νομιμοποιεί ή και υποχρεώνει την εμπλοκή της διεθνούς κοινότητας για την προστασία των εσωτερικά εκτοπισμένων.

◀ Καταυλισμός στη βορειοδυτική Γεμενιά για αμάχους που εκτοπίστηκαν εξαιτίας συγκρούσεων.



HEC / R. WALLED

## Ενίσχυση της προστασίας

Τα τελευταία χρόνια η «διεθνής κοινότητα» έχει καταβάλει προσπάθειες για να ενισχύσει την ανταπόκρισή της απέναντι στον εσωτερικό εκτοπισμό με στόχο να την καταστήσει πιο προβλέψιμη και πιο αξιόπιστη. Η διεθνής κοινότητα περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα φορέων, κυβερνητικών και μη, που συμμετέχουν στην ανθρωπιστική βοήθεια και την αναπτυξιακή συνεργασία, όπως και στρατιωτικών και άλλων φορέων, μεταξύ των οποίων και οι άμαχοι που συμμετέχουν στην οικοδόμηση ή τη διατήρηση της ειρήνης. Σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, οι ανθρωπιστικοί φορείς διανέμουν τρόφιμα, μεταφέρουν νερό, σπίνουν σκηνές και παρέχουν ιατρική περίθαλψη. Η προστασία, όμως, της σωματικής ακεραιότητας των εκτοπισμένων υπερβαίνει τις ικανότητες των ανθρωπιστικών υπαλλήλων, αφού απαιτεί την παρουσία αστυνομικών ή ακόμη και στρατιωτικών δυνάμεων. Τα τελευταία χρόνια οι ειρηνευτικές δυνάμεις του

ΟΗΕ λαμβάνουν όλο και πιο συχνά την εντολή να προστατεύσουν τον άμαχο πληθυσμό και μερικές φορές ειδικά τους εσωτερικά εκτοπισμένους, όπως στο Τσαντ, τη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό και την Ακτή του Ελεφαντοστού. Όταν ο εσωτερικός εκτοπισμός και οι ανάγκες προστασίας δεν εξαλείφονται μετά την υποχώρηση της κρίσης, τότε η σταδιακή απομάκρυνση της ανθρωπιστικής βοήθειας απαιτεί την ενίσχυση της ανάκαμψης και της ανάπτυξης δράσεων για να αποφευχθούν τόσο η δημιουργία κενού προστασίας όσο και η πιθανότητα παρατεταμένου εκτοπισμού.

Ο πρώην Γενικός Γραμματέας του ΟΗΕ Κόφι Ανάν, αναγνωρίζοντας ότι οι εσωτερικά εκτοπισμένοι πέφτουν συχνά στον κενό χώρο της ανθρωπιστικής βοήθειας, προχώρησε το 2005 σε μια θεσμική μεταρρύθμιση για να αντιμετωπίσει τον απρόβλεπτο χαρακτήρα της ανθρωπιστικής δράσης και τον ανεπαρκή συντονισμό μεταξύ των ανθρωπιστικών οργανώσεων. Η μεταρρύθμιση εισήγαγε την «Ομαδοποιημένη Προσέγγιση», δηλαδή ένα γενικό σύστημα συντονισμού για την αντιμετώπιση των ανθρωπιστικών κρίσεων, μέσα στο οποίο περιλαμβάνεται ένα επιμέρους Σύστημα Προστασίας για τον εντοπισμό και την αξιολόγηση των αναγκών προστασίας των εσωτερικά εκτοπισμένων και για το συντονισμό της ανθρωπιστικής δράσης. Η Ύπατη Αρμοστεία ηγείται αυτού του επιμέρους Συστήματος Προστασίας σε συνθήκες ένοπλων συγκρούσεων και εφόσον της ζητηθεί σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών. Έκτοτε η προστασία των εσωτερικά εκτοπισμένων συνιστά μία αρμοδιότητα αποδεκτή σε διεθνές, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, η εμπειρία στην προστασία των εσωτερικά εκτοπισμένων είναι ακόμη περιορισμένη και τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν μπορούν να συμφωνήσουν σε τι συνίσταται η προστασία στην πράξη και με ποιον τρόπο πρέπει να ορίζονται οι προτεραιότητες. Οι Οργανισμοί έχουν, επίσης, την τάση να καθορίζουν προτεραιότητες υπό το πρίσμα των εντολών τους και του σχεδίου εργασιών και όχι στη βάση της αξιολόγησης των αναγκών. Το 2011 η Ύπατη Αρμοστεία προχώρησε σε μία εκτεταμένη αναθεώρηση του Συστήματος Προστασίας σε παγκόσμιο επίπεδο, μέσα από την οποία αναδείχθηκε το 2012 η νέα αποστολή του Συστήματος αυτού και η στρατηγική για μία ολοκληρωμένη προσέγγιση της προστασίας.

### Νομική προστασία

Οι εσωτερικά εκτοπισμένοι δικαιούνται να απολαμβάνουν όλα τα διεθνή ανθρώπινα δικαιώματα και τις εγγυήσεις του ανθρωπιστικού δικαίου μαζί με τα νομικά δικαιώματα που έχουν ως κάτοικοι και πολίτες της χώρας τους. Κατά την τελευταία δεκαετία έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος στην ενίσχυση του διεθνούς νομικού πλαισίου και στην κατεύθυνση της νομικής προστασίας από μη δεσμευτικά προς δεσμευτικά κείμενα. Οι Κατευθυντήριες Αρχές του ΟΗΕ του 1998 για τον Εσωτερικό Εκτοπισμό είναι ευρέως αποδεκτές και έχουν επιβεβαιωθεί από περιφερειακά όργανα. Η Σύμβαση της Αφρικανικής Ένωσης για την Προστασία και Αρωγή των Εσωτερικά Εκτοπισμένων Ατόμων στην Αφρική («Σύμβαση της Καμπάλα») του 2009 αξιώνει τα κράτη-μέρη να ενσωματώσουν τη Σύμβαση στο εσωτερικό τους δίκαιο και να υιοθετήσουν εθνικές πολιτικές ή στρατηγικές για τον εσωτερικό εκτοπισμό. Ένα σημαντικό κενό προστασίας, όμως, είναι η απουσία της δυνατότητας διασφάλισης, εφαρμογής ή νομικής επιβολής σε εθνικό επίπεδο των δικαιωμάτων αυτών των ατόμων. Ωστόσο, περισσότερες από 20 χώρες έχουν υιοθετήσει νόμους ή στρατηγικές που αντιμετωπίζουν το ζήτημα του εκτοπισμού στο εσωτερικό τους και άλλες βρίσκονται ήδη στη διαδικασία αυτή. Εντούτοις, μερικά κράτη έχουν διατάξεις στη νομοθεσία τους σχετικά με τη διαχείριση καταστροφών που σχετίζονται με τον εσωτερικό εκτοπισμό. Ο αυξανόμενος αριθμός των χωρών με εθνική νομοθεσία για τον εσωτερικό εκτοπισμό δείχνει μία θετική συνεχιζόμενη τάση.

Τα εθνικά δικαστήρια και οι οργανώσεις ανθρώπινων δικαιωμάτων σε περιφερειακό επίπεδο και στο πλαίσιο του ΟΗΕ δεν αξιολογούνται πλήρως για την προστασία των εσωτερικά εκτοπισμένων, υπάρχουν όμως ενθαρρυντικά σημάδια της αυξανόμενης εμπλοκής τους. Σε εθνικό επίπεδο ξεχωριστή σημασία έχει η απόφαση-ορόσημο του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Κολομβίας το 2004, το οποίο έκρινε ότι η περιφρόνηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των εσωτερικά εκτοπισμένων είναι «αντισυνταγματική» και εξέδωσε μια σειρά αποφάσεων που αποσκοπούν στη βελτίωση της κατάστασης των εσωτερικά εκτοπισμένων. Τα περιφερειακά όργανα και δικαστήρια ανθρώπινων δικαιωμάτων -συμπεριλαμβανομένων του Διαμερικανικού Δικαστηρίου Ανθρώπινων Δικαιωμάτων, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρώπινων Δικαιωμάτων και της Αφρικανικής Επιτροπής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Λαών- διαδραματίζουν πλέον έναν πιο ενεργό ρόλο στην προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων των εκτοπισμένων. Τα Διεθνή Ποινικά Δικαστήρια, όπως το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για την Πρώην Γιουγκοσλαβία και το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο, έχουν κρίνει μεμονωμένα άτομα ως υπόλογα για προκλητικές περιπτώσεις αυθαίρετου εκτοπισμού.

► Αϊτινοί που εκτοπίστηκαν από το σεισμό του 2010 έχουν βρει φιλοξενία σε οικογένεια.

► Αϊτινοί που εκτοπίστηκαν από το σεισμό του 2010 έχουν βρει φιλοξενία σε οικογένεια.

### Προστασία στο πεδίο επιχειρήσεων

Η νομική προστασία πρέπει να συμπληρώνεται με δράσεις στο πεδίο κατά τη διάρκεια και μετά από καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, με στόχο τον πλήρη σεβασμό των δικαιωμάτων των ατόμων που είναι εσωτερικά εκτοπισμένα. Οι ανθρωπιστικές οργανώσεις συχνά διακρίνουν τέσσερις κατηγορίες δράσεων που αφορούν την προστασία των εκτοπισμένων. Πρώτον, δράσεις για την αντιμετώπιση οποιασδήποτε βλάβης -παρελθούσας, παρούσας ή μελλοντικής- που παραβιάζει τις εγγυήσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα, στις οποίες περιλαμβάνονται και ενέργειες που αποσκοπούν στην παροχή ασφάλειας, την πρόληψη και τη διακοπή της βίας. Δεύτερον, δράσεις για την αντιμετώπιση της έλλειψης φυσικής πρόσβασης σε αγαθά και βασικές υπηρεσίες όπως τροφή, νερό, συνθήκες υγιεινής, στέγη, περίθαλψη και εκπαίδευση. Τρίτον, δράσεις για την αντιμετώπιση της έλλειψης δυνατοτήτων για την άσκηση των δικαιωμάτων των εσωτερικά εκτοπισμένων. Τέλος, δράσεις για την καταπολέμηση των διακρίσεων σε βάρος ορισμένων ατόμων που έχουν εκτοπιστεί στο εσωτερικό της χώρας τους.

### Ενεργοποίηση λύσεων

Ο εσωτερικός εκτοπισμός σπάνια τελειώνει με έναν τόσο απλό τρόπο όσο είναι η επιστροφή κάποιου στο σπίτι του ή η απόφαση να παραμείνει και να εγκατασταθεί στην περιοχή όπου εκτοπίστηκε. Η ανθρωπιστική κοινότητα θεωρεί ότι ο εκτοπισμός τελειώνει μόνον όταν οι πρώην εσωτερικά εκτοπισμένοι δεν έχουν πλέον ανάγκες που απορρέουν από την αναγκαστική μετακίνησή τους. Το 2009 η Μόνιμη Διοργανική Επιτροπή υιοθέτησε ένα πλαίσιο για την εξεύρεση βιώσιμων λύσεων για τους εσωτερικά εκτοπισμένους. Η διαδικασία εξεύρεσης βιώσιμων λύσεων μπορεί να είναι αποτελεσματική μόνον εάν οι εσωτερικά εκτοπισμένοι είναι σε θέση να επιλέξουν εκούσια και τεκμηριωμένα τη λύση που θα επιδιώξουν, συμμετέχοντας παράλληλα στο σχεδιασμό και τη διαχείριση των βιώσιμων λύσεων. Το πλαίσιο ορίζει τέσσερις αναγκαίες προϋποθέσεις για την επίτευξη των λύσεων αυτών: α) μακροπρόθεσμη ασφάλεια και ελεύθερη μετακίνηση, β) ικανοποιητικό βιοτικό επίπεδο, δηλαδή επαρκή τροφή, νερό, στέγη, υγειονομική περίθαλψη και βασική εκπαίδευση, γ) πρόσβαση στην απασχόληση και σε βιοποριστικά μέσα και δ) πρόσβαση σε αποτελεσματικούς μηχανισμούς για την αποκατάσταση της κατοικίας, της γης και της περιουσίας των εσωτερικά εκτοπισμένων ή για την παροχή αποζημιώσεων.

Το φαινόμενο του παρατεταμένου εκτοπισμού συνδέεται συχνά με θέματα πολιτικής. Σε τουλάχιστον 35 χώρες άνθρωποι ζουν ως εσωτερικά εκτοπισμένοι για περισσότερα από πέντε, δέκα ή ακόμη



UNHCR / J. BI ROBINSON

και 15 χρόνια. Σε πολλές περιπτώσεις παραμένουν κοινωνικά και οικονομικά περιθωριοποιημένοι και έχουν χαμηλότερο βιοτικό επίπεδο σε σχέση με τους φτωχούς αλλά μη εκτοπισμένους. Ζουν, επίσης, σε απάνθρωπες συνθήκες χωρίς τη δυνατότητα να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους και κυρίως τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτισμικά δικαιώματα. Ειδικότερα, οι εσωτερικά εκτοπισμένοι υπομένουν αυτές τις συνθήκες σε χώρες που τους κρατούν σε νομικό κενό, ως μέρος μιας σκόπιμης πολιτικής για την προτροπή της ενδεχόμενης επιστροφής τους. Ωστόσο, οι άνθρωποι που έχουν τη δυνατότητα να ανακτήσουν τον έλεγχο της ζωής τους και να γίνουν αυτόνομοι είναι, τελικά, σε πιο ισχυρή θέση να επιτύχουν μία βιώσιμη λύση, που μπορεί να είναι και η επιστροφή. Σε άλλες περιπτώσεις, οι καταστάσεις παρατεταμένου εκτοπισμού είναι αποτέλεσμα της αποτυχίας των κυβερνήσεων και της διεθνούς κοινότητας να επενδύσουν στην ανοικοδόμηση περιοχών που έχουν ισοπεδωθεί από συγκρούσεις ή φυσικές καταστροφές. Οι καταστάσεις αυτές απαιτούν σθεναρές προσπάθειες για την αποκατάσταση των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτισμικών δικαιωμάτων των εσωτερικά εκτοπισμένων, καθώς και για τον τερματισμό της περιθωριοποίησής τους. Πρόοδος σε αυτή την κατεύθυνση έχει σημειωθεί τα τελευταία χρόνια σε αρκετές χώρες, αλλά το ζήτημα πρέπει να παραμείνει υψηλά στην ατζέντα της Ύπατης Αρμοστείας και των άλλων ανθρωπιστικών οργανώσεων.

## Προοπτικές για το μέλλον

Οι καταστάσεις εσωτερικού εκτοπισμού εξακολουθούν να είναι πολύ ρευστές και ο συνολικός αριθμός των εσωτερικά εκτοπισμένων παραμένει ανησυχητικά υψηλός. Υπάρχουν, όμως, σαφείς δυνατότητες ενισχυμένης δράσης υπέρ των εσωτερικά εκτοπισμένων αλλά και περαιτέρω προώθησης των θετικών εξελίξεων. Επιπλέον, απαιτούνται συνεχείς προσπάθειες για να ενισχυθεί η ανταπόκριση των εθνικών θεσμών και των διεθνών φορέων, μεταξύ των οποίων και της Ύπατης Αρμοστείας. Η απόσταση ανάμεσα στην ανακούφιση και την ανάπτυξη πρέπει να μειωθεί και οι πολιτικές που ευνοούν τις καταστάσεις παρατεταμένου εκτοπισμού πρέπει να ξεπεραστούν. Οι προσπάθειες για να λογοδοτήσουν οι υπαίτιοι των αυθαίρετων εκτοπισμών και για να αποδοθεί δικαιοσύνη στα θύματα αξίζουν μεγαλύτερης προσοχής. Δεδομένου ότι οι περισσότεροι εσωτερικά εκτοπισμένοι δεν ζουν σε καταυλισμούς ή σε ομαδικά καταλύματα, οι κυβερνήσεις και η ανθρωπιστική κοινότητα πρέπει να είναι καλύτερα προετοιμασμένες για τον εντοπισμό, τη βοήθεια και την προστασία των εσωτερικά εκτοπισμένων που ζουν εκτός καταυλισμών -ακόμη και σε αστικές περιοχές- αλλά και για τη στήριξη των κοινοτήτων που τους φιλοξενούν. Η διαρκής αλληλεγγύη σε επίπεδο κοινοτήτων, αλλά και σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, παραμένει πάντα κρίσιμη για την αντιμετώπιση όλων αυτών των προκλήσεων. ■

# Αναγκαστική Μετακίνηση και Αστικοποίηση

Το κεφάλαιο αυτό εξετάζει τις προκλήσεις για την αναθεώρηση της ανταπόκρισης της Ύπατης Αρμοστείας στις ανάγκες των προσφύγων σε αστικές περιοχές. Στην αρχή το κεφάλαιο περιγράφει την εξελισσόμενη πολιτική της Ύπατης Αρμοστείας για τους πρόσφυγες που ζουν σε αστικά περιβάλλοντα. Στη συνέχεια αναφέρεται στις ιδιαίτερες προκλήσεις που σχετίζονται με την προστασία στις πόλεις και παρουσιάζει τις προσαρμοσμένες δράσεις της Ύπατης Αρμοστείας και τις καλές πρακτικές. Το κεφάλαιο καταλήγει το συμπέρασμα ότι η ευρύτερη συνεργασία και η επαρκής χρηματοδότηση είναι απαραίτητες για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων.

**Η** παγκόσμια εξάπλωση του φαινομένου της αστικοποίησης έχει ως αποτέλεσμα οι πρόσφυγες και οι εσωτερικά εκτοπισμένοι να ζουν όλο και περισσότερο σε αστικές περιοχές. Είναι δύσκολο να γνωρίζει κανείς τον ακριβή αριθμό των προσφύγων, των επαναπατριζόμενων και των εσωτερικά εκτοπισμένων που ζουν στις πόλεις. Στη σύνθεση των πληθυσμών αυτών, που παρουσιάζει μεγάλη ποικιλία, περιλαμβάνονται ανύπαντροι άνδρες, γυναίκες, παιδιά και ηλικιωμένοι, καθώς και ιδιαίτερα ευάλωτα άτομα.

Οι πρόσφυγες και οι εκτοπισμένοι αγωνίζονται διαρκώς να επιβιώσουν στις πόλεις, στοιβαγμένοι σε φτωχές γειτονιές, όπου οι κυβερνήσεις παρέχουν ελάχιστες βασικές υπηρεσίες και οι κοινότητες δυσανασχετούν με την παρουσία τους. Πολλές φορές υποχρεώνονται από την κρατική πολιτική να παραμείνουν σε καταυλισμούς, ενώ έξω από αυτούς αντιμετωπίζονται ως εγκληματίες. Σε ορισμένες πόλεις η παρουσία τους επιταχύνει την αστικοποίηση και μεταβάλλει τη σύνθεση των πληθυσμών.

## Η εξελισσόμενη πολιτική της Ύπατης Αρμοστείας

Το 1997 η Ύπατη Αρμοστεία διατύπωσε την πρώτη πολιτική της θέση για τους πρόσφυγες στις αστικές περιοχές. Η θέση αυτή αναγνώριζε στους πρόσφυγες το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει του διεθνούς δικαίου, άφνη να εννοηθεί, όμως, ότι η ροή των προσφύγων στις πόλεις ήταν ανεπιθύμητη, αντανάκλωντας την προτεραιότητα της εγκατάστασής τους σε προσφυγικούς καταυλισμούς. Η πολιτική αυτή επικρίθηκε από ομάδες υπεράσπισης των προσφύγων, ενώ η αξιολόγηση που πραγματοποίησε η Ύπατη Αρμοστεία κατέδειξε ότι η εφαρμογή της ήταν ασυμφωνική και τα αποτελέσματά της συχνά καταστροφικά. Από το 2003 η ανταπόκριση της Ύπατης Αρμοστείας στην έξοδο των Ιρακινών προσφύγων δημιούργησε ένα νέο τρόπο σκέψης, που οδήγησε σε μία νέα πολιτική για τους πρόσφυγες των αστικών περιοχών.

Το 2009 η Ύπατη Αρμοστεία ενέκρινε μια νέα πολιτική για την προστασία των προσφύγων και την εξεύρεση λύσεων στις αστικές περιοχές. Η νέα αυτή πολιτική εδράζεται στα δικαιώματα και το σεβασμό των προσφύγων, και δεσμεύεται να στηρίξει την επέκταση του «πεδίου προστασίας» στις πόλεις. Επισημαίνεται, επίσης, ότι το πεδίο ευθύνης της Ύπατης Αρμοστείας απέναντι στους πρόσφυγες -όπως προκύπτει από την εντολή της- είναι καθολικό και δεν εξαρτάται από τον τόπο διαμονής των προσφύγων. Η πολιτική αυτή αντανάκλα και τις θέσεις της Ύπατης Αρμοστείας για την ενσωμάτωση των διαστάσεων της ηλικίας, του φύλου και της διαφορετικότητας.

Το Δεκέμβριο του 2009 ο Ύπατος Αρμοστής αφιέρωσε τον Επίσημο Διάλογο για τις προκλήσεις της προστασίας στους πρόσφυγες και σε άλλα άτομα υπό την εντολή του Οργανισμού που ζουν σε αστικές περιοχές. Ο βασικός στόχος ήταν να ενισχυθεί η συνεργασία

με νέους εταίρους και ιδιαίτερα με τις δημοτικές αρχές. Ο Ύπατος Αρμοστής δεσμεύτηκε, επίσης, για την αξιολόγηση των προγραμμάτων της Ύπατης Αρμοστείας για τους πρόσφυγες πολλών πόλεων και τη σταδιακή εφαρμογή της νέας πολιτικής σε παγκόσμιο επίπεδο.

## Κίνδυνοι σχετιζόμενοι με την προστασία

Οι πρόσφυγες στις αστικές περιοχές αντιμετωπίζουν ένα ευρύ φάσμα κινδύνων που σχετίζονται με την προστασία, όπως απαγόρευση κυκλοφορίας και διαμονής, έλλειψη εγγράφων, απειλούμενη σύλληψη και κράτηση, παρενόχληση και εκμετάλλευση, υποσιτισμός, ανεπαρκή καταλύματα και περιορισμένη πρόσβαση στα επίσημα συστήματα υγείας και εκπαίδευσης. Επίσης, οι πρόσφυγες στις πόλεις είναι πολύ πιο ευάλωτοι απέναντι στη σεξουαλική βία, τη βία λόγω φύλου, το AIDS καθώς και την παράνομη διακίνηση και εμπορία ανθρώπων.

## Ταυτοποίηση

Οι πρόσφυγες των αστικών περιοχών που στερούνται εγγράφων ταυτοποίησης αντιμετωπίζουν πολλά προβλήματα προστασίας. Συχνά αγωνίζονται να υπογράψουν ένα μισθωτήριο, να εξαργυρώσουν μια επιταγή, να λάβουν εμβάσματα ή πιστώσεις. Επίσης, ζουν με το φόβο των κρατικών φορέων και παραμένουν ευάλωτοι στη σύλληψη, την κράτηση, τον εκβιασμό σε δωροδοκία και τον εκφοβισμό. Η χορήγηση εγγράφων που πιστοποιούν την ταυτότητα και το καθεστώς των προσφύγων μπορεί να βοηθήσει στην πρόληψη ή την επίλυση τέτοιου είδους προβλημάτων. Όταν οι κρατικές αρχές δεν εκδίδουν έγγραφα ταυτότητας, η Ύπατη Αρμοστεία χορηγεί έγγραφα για την ταυτοποίηση και το καθεστώς των προσφύγων. Ωστόσο, τα κράτη επιβάλλουν συχνά αυστηρούς περιορισμούς στην κυκλοφορία και διαμονή των προσφύγων, απειλώντας μάλιστα με την εφαρμογή μιας νέας πολιτικής σε ορισμένες χώρες.

## Καταλύματα

Οι πρόσφυγες και οι εκτοπισμένοι στα αστικά περιβάλλοντα αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες προκλήσεις όσον αφορά τη στέγαση και την ιδιοκτησία. Πολλοί πρόσφυγες και εσωτερικά εκτοπισμένοι αναγκάζονται να εγκατασταθούν σε εκτάσεις του περιφερειακού ιστού των πόλεων που είναι ακατάλληλες για οικιστική ανάπτυξη. Κατά συνέπεια, είναι εκτεθειμένοι στον κίνδυνο φυσικών καταστροφών αλλά και σε ένα επισφαλές καθεστώς ιδιοκτησίας γης. Οι πρόσφυγες, οι εσωτερικά εκτοπισμένοι και οι επαναπατριζόμενοι ανταγωνίζονται για την εξασφάλιση κατοικίας χαμηλού κόστους, αλλά σπάνια έχουν επαρκείς συστάσεις ή αρκετά χρήματα για προκαταβολή. Έτσι, συχνά πέφτουν θύματα εκμετάλλευσης από τους ιδιοκτήτες.



### Υγεία

Οι πρόσφυγες σε πολλές πόλεις αντιμετωπίζουν δυσκολίες όσον αφορά τις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης και πολλοί υποφέρουν από μετατραυματικό στρες. Από το 2009 η Ύπατη Αρμοστεία έχει αναπτύξει μία στρατηγική για τη βελτίωση της πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας για τους πρόσφυγες των αστικών περιοχών και τα άλλα άτομα που τελούν υπό την εντολή της. Ταυτόχρονα, οι πρόσφυγες και οι εσωτερικά εκτοπισμένοι στις πόλεις πολλές φορές υποφέρουν अपαρατήρητοι από υποσιτισμό χωρίς να λαμβάνουν επισιτιστική βοήθεια, με εξαίρεση ορισμένες ιδιαίτερα ευάλωτες ομάδες ατόμων που υποστηρίζονται από φιλανθρωπικές οργανώσεις. Οι ανθρωπιστικοί φορείς γνωρίζουν ελάχιστα για την επισιτιστική ασφάλεια και τη διατροφική κατάσταση των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων στις αστικές περιοχές.

### Βιοποριστικά μέσα

Οι πρόσφυγες, οι επαναπατριζόμενοι και οι εσωτερικά εκτοπισμένοι σε αστικές περιοχές είναι αναγκασμένοι να εργάζονται για να πληρώνουν το φαγητό και τη στέγη τους, και ως εκ τούτου αντιλαμβάνονται την προστασία και το βιοπορισμό ως αλληλένδετα στοιχεία. Οι περισσότεροι πρόσφυγες που ζουν σε πόλεις επιβιώνουν είτε εργαζόμενοι στην άτυπη οικονομία, όπου ανταγωνίζονται με τον τοπικό πληθυσμό για κακοπληρωμένες και επικίνδυνες χειρωνακτικές εργασίες, είτε μέσω της επιχειρηματικής τους δεινότητας. Η ικανότητά τους να εργάζονται εξαρτάται από την πρόσβαση σε ευκαιρίες τυπικής ή άτυπης απασχόλησης. Το δικαίωμα στην εργασία είναι αναπόσπαστο στοιχείο

της προστασίας και των βιώσιμων λύσεων. Πολλοί ανθρωπιστικοί οργανισμοί, συμπεριλαμβανομένης και της Ύπατης Αρμοστείας, δίνουν προτεραιότητα στην ενίσχυση των βιοποριστικών μέσων και της αυτάρκειας. Η προώθηση των μέσων διαβίωσης σε συνεργασία με τις αρχές αποτελεί σημαντική πτυχή του ζητήματος αυτού.

### Εκπαίδευση

Οι πρόσφυγες των αστικών περιοχών δεν έχουν σταθερή πρόσβαση στην εκπαίδευση και πολλά παιδιά προσφύγων πρώτης σχολικής ηλικίας δεν πηγαίνουν σχολείο. Σε ορισμένες χώρες δεν υπάρχει κανονιστικό πλαίσιο που διέπει την εισαγωγή των παιδιών των προσφύγων στα δημόσια σχολεία. Προτεραιότητα της Ύπατης Αρμοστείας στις πόλεις είναι να κατευθύνει τα παιδιά των προσφύγων στο εθνικό εκπαιδευτικό σύστημα προτάσσοντας το θεμελιώδες δικαίωμα στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση. Από το 2009, η Ύπατη Αρμοστεία έχει ενισχύσει τις προσπάθειές της ώστε τα παιδιά των προσφύγων να έχουν πρόσβαση στα τοπικά εκπαιδευτικά ιδρύματα και έχει αυξήσει τις θέσεις στα σχολεία, όπου αυτό ήταν δυνατόν. Παρά το γεγονός ότι ο προϋπολογισμός της Ύπατης Αρμοστείας για την υποστήριξη των εκπαιδευτικών δράσεων στα αστικά περιβάλλοντα έχει αυξηθεί, εντούτοις παραμένει περιορισμένος, κυρίως όσον αφορά τη δευτεροβάθμια ή την τριτοβάθμια εκπαίδευση.

### Φύλο

Η σεξουαλική βία και η βία λόγω φύλου καθώς επίσης η παρενόχληση και ο εκφοβισμός είναι φαινόμενα που καταγγέλλουν συχνά οι γυναίκες πρόσφυγες και οι

▼ **Γυναίκα πρόσφυγας από τη Μιανμάρ στενίζει τις στέγες των σπιτιών στο Νέο Δελχί.**





## «Σε ορισμένες πόλεις υπάρχει μία ευρέως διαδεδομένη πεποίθηση ότι οι νεοεισερχόμενοι, συμπεριλαμβανομένων των προσφύγων, παίρνουν τις θέσεις εργασίας από τους ντόπιους. Ωστόσο, οι πρόσφυγες μπορούν να έχουν επίσης θετικό οικονομικό αντίκτυπο»

εκτοπισμένοι στις πόλεις. Οι γυναίκες πρόσφυγες, μάλιστα, φαίνεται ότι βρίσκουν πιο εύκολα εργασία από τους άνδρες, συνήθως ως οικιακές βοηθοί. Σε ορισμένες περιπτώσεις, πάλι, οι γυναίκες πρόσφυγες καταφεύγουν στο λεγόμενο «σεξ επιβίωσης» για να σπηρίξουν τις οικογένειές τους. Η έλλειψη ευκαιριών απασχόλησης για τους άνδρες και τους εφήβους μπορεί να οδηγήσει σε βία που σχετίζεται με το φύλο. Κατά τη διάρκεια της περιόδου 2008-2010 άνδρες και γυναίκες πρόσφυγες, απαντώντας σε σχετική έρευνα σε έξι διαφορετικές πόλεις, ζήτησαν περισσότερη ιατρική φροντίδα καθώς και συμβουλευτική και νομική υποστήριξη για τα θύματα σεξουαλικής βίας ή βίας λόγω φύλου.

### Αναπροσαρμογή των ανθρωπιστικών επιχειρήσεων

Από το 2009 η Ύπατη Αρμοστεία έχει αρχίσει να αναπροσαρμόζει τις ανθρωπιστικές επιχειρήσεις της ως προς τις αστικές περιοχές. Ακόμη, έχει αναπτύξει τρόπους για τον εντοπισμό και την υποστήριξη των ευάλωτων προσφύγων και εσωτερικά εκτοπισμένων στις πόλεις, προτρέποντας τις κυβερνήσεις να τους εντοπίσουν και να προστατεύσουν τα δικαιώματά τους. Η επικοινωνία με τους πρόσφυγες των πόλεων είναι ζωτικής σημασίας, επειδή αγωνίζονται για την καθημερινή επιβίωση και βρίσκονται σε συνεχή κίνηση, ενώ οι γυναίκες συχνά μένουν σπύτι. Επιπλέον, οι πρόσφυγες ίσως δυσκολεύονται να επικοινωνήσουν με την Ύπατη Αρμοστεία, με ανθρωπιστικές οργανώσεις ή με κυβερνητικές υπηρεσίες.

Οι ανθρωπιστικές επιχειρήσεις στις αστικές περιοχές μπορεί να είναι πιο δαπανηρές και χρονοβόρες από ό,τι στους καταυλισμούς προσφύγων. Η Ύπατη Αρμοστεία και οι εταίροι της αντιμετωπίζουν τη νέα πρόκληση της εξεύρεσης χρηματοδοτικών πόρων για τους πρόσφυγες στις αστικές περιοχές. Οι νόμοι και οι πολιτικές των κυβερνήσεων υποδοχής περιορίζουν την πρόσβαση των προσφύγων σε άδειες εργασίας και την ικανότητά τους να καλύπτουν οι ίδιοι κάποιες από τις ανάγκες τους. Μερικές χώρες μάλιστα ίσως προτιμούν να «κάνουν τα στραβά μάτια» στους πρόσφυγες των αστικών κέντρων που είναι «κρυμμένοι σε κοινή θέα».

#### Καλές πρακτικές

Πρόσφατα η Ύπατη Αρμοστεία επίδωξε να καταγράψει τις επιτυχημένες προσεγγίσεις για την κάλυψη των αναγκών προστασίας και αρωγής των προσφύγων στις αστικές περιοχές. Ορισμένα από τα στοιχεία καλής πρακτικής που αναδείχθηκαν είναι τα εξής:

- **Συνεργασία με τις δημοτικές αρχές:** Από το 2009 τα γραφεία της Ύπατης Αρμοστείας στις πόλεις που φιλοξενούν μεγάλους πληθυσμούς προσφύγων και εσωτερικά εκτοπισμένων έχουν συνεργαστεί με πολύ περισσότερες δημοτικές αρχές, ειδικά στη Λατινική Αμερική, όπου οι πόλεις συμφώνησαν να γίνουν «Πόλεις Αλληλεγγύης».
- **Συνηγορία:** Στην Κένυα έχει προκύψει μια ισχυρή συμμαχία, η οποία αποτελείται από εκπροσώπους των προσφύγων, εκκλησίες, ακτιβιστές των ανθρώπων δικαιωμάτων και πολιτικούς. Η συμμαχία αυτή καλεί τις αρχές να συνεργαστούν με την Ύπατη Αρμοστεία και άλλα Όργανα του ΟΗΕ για την υιοθέτηση μιας πολιτικής δικαιωμάτων για τους πρόσφυγες στις αστικές περιοχές.
- **Ταυτοποίηση:** Η Ύπατη Αρμοστεία ενθαρρύνει τις εθνικές αρχές να εκδίδουν έγγραφα ταυτοποίησης στους πρόσφυγες των αστικών

περιοχών στην Γκάνα, στον Ισημερινό και αλλού.

- **Συμμετοχή των δικαιούχων:** Η Ύπατη Αρμοστεία έχει ενθαρρύνει, επίσης, ενεργά την εμπλοκή των προσφύγων και των εκτοπισμένων των αστικών περιοχών σε θέματα που τους αφορούν. Ειδικότερα, έχει υποστηρίξει τη συμμετοχή των κοινοτήτων σε πόλεις όπως η Σαναά στην Υεμένη, η Καρταχένα στην Κολομβία και η Κουάλα Λουμπούρ στη Μαλαισία.
- **Χρήση νέων τεχνολογιών:** Στη Συρία και την Ιορδανία η Ύπατη Αρμοστεία χρησιμοποίησε με επιτυχία τις νέες τεχνολογίες -ηλεκτρονικά δελτία, κάρτες ανάληψης μετρητών και γραπτά μηνύματα- για την καταγραφή, τη βοήθεια και την επικοινωνία με πρόσφυγες που είναι διασκορπισμένοι σε αστικές περιοχές.
- **Υγειονομική περίθαλψη:** Στην Κόστα Ρίκα οι πρόσφυγες μπορούν να απευθυνθούν στο εθνικό σύστημα υγείας για όλα τα επείγοντα περιστατικά, ενώ οι άποροι πρόσφυγες καταγράφονται, ώστε οι δαπάνες για την υγεία τους να καλύπτονται από το κράτος.
- **Εκπαιδευτική υποστήριξη:** Η Ύπατη Αρμοστεία ενθαρρύνει την ένταξη των παιδιών των προσφύγων στα σχολεία των αστικών περιοχών. Ανακατασκεύασε σχολεία και δημιούργησε νέες αίθουσες διδασκαλίας στη Δαμασκό και το Αμάν βοηθώντας τα σχολεία να υποδεχτούν ένα μεγάλο αριθμό παιδιών προσφύγων από το Ιράκ.

#### Αντίκτυπος

Η γνώση που έχουμε σχετικά με τον αντίκτυπο των προσφύγων και των εκτοπισμένων ατόμων στις πόλεις, καθώς και με τις δημοσιονομικές επιπτώσεις, παραμένει περιορισμένη. Είναι σαφές ότι ασκούνται σοβαρές πιέσεις στον κεντρικό και τον τοπικό κρατικό προϋπολογισμό, αλλά υπάρχει ίσως μία τάση να μεγαλοποιούνται αυτές οι πιέσεις. Η ένταση μεταξύ των κατοίκων των πόλεων και των νεοφερμένων είναι ένα παγκόσμιο φαινόμενο και πολλές επιθέσεις εναντίον των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων δεν καταγγέλλονται. Σε ορισμένες πόλεις υπάρχει μια ευρέως διαδεδομένη πεποίθηση ότι οι νεοφερμένοι, συμπεριλαμβανομένων των προσφύγων, παίρνουν θέσεις εργασίας από τους ντόπιους. Ωστόσο, οι πρόσφυγες μπορούν να έχουν επίσης και θετικό οικονομικό αντίκτυπο.

### Νέο παράδειγμα

Για να ανταποκριθούν στις ανάγκες προστασίας και αρωγής των προσφύγων που ζουν σε αστικές περιοχές, οι ανθρωπιστικές οργανώσεις, οι φορείς ανάπτυξης και οι κυβερνήσεις υποδοχής θα πρέπει να συνεργαστούν πιο στενά και πιο συστηματικά. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει τονίσει ότι η σχέση μεταξύ της αναγκαστικής μετακίνησης πληθυσμών και της αστικοποίησης χρειάζεται μία καλύτερη βάση αποδεικτικών στοιχείων, από τα οποία θα προκύψουν οδηγίες για τις ανθρωπιστικές επιχειρήσεις. Η εφαρμογή της νέας πολιτικής της Ύπατης Αρμοστείας για τους πρόσφυγες των αστικών περιοχών βρίσκεται σε αρχικό στάδιο και θα απαιτήσει νέες συνεργασίες και ουσιαστική ευαισθητοποίηση των χωρών υποδοχής, των κρατών-δωρητών και των άλλων ανθρωπιστικών φορέων. Η Ύπατη Αρμοστεία και άλλες σημαντικές ανθρωπιστικές οργανώσεις αναπτύσσουν και καταγράφουν τις καλές πρακτικές. Όπως και σε πολλές άλλες περιπτώσεις, η διαθεσιμότητα της χρηματοδότησης θα είναι κρίσιμη σημασίας. ■

# Αναγκαστική Μετακίνηση, Κλιματική Αλλαγή και Φυσικές Καταστροφές

Το κεφάλαιο αυτό εξετάζει τη διεθνή απάντηση στην αναγκαστική μετακίνηση πληθυσμών που συνδέεται με την κλιματική αλλαγή και τις φυσικές καταστροφές. Αρχικά παρουσιάζονται οι προκλήσεις που συνδέονται με τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και των φυσικών καταστροφών και στη συνέχεια περιγράφεται το πιθανό κανονιστικό κενό στην προστασία όσων εκτοπίζονται πέρα από τα σύνορα της χώρας τους εξαιτίας αυτών των φαινομένων. Το κεφάλαιο κλείνει με το συμπέρασμα ότι τα κενά προστασίας πρέπει να αντιμετωπιστούν από τη διεθνή κοινότητα και ότι η αλληλεγγύη θα δοκιμαστεί από τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής.

**Η** έκταση και η πολυπλοκότητα της αναγκαστικής μετακίνησης πληθυσμών πρόκειται να αυξηθεί λόγω της κλιματικής αλλαγής, που αποτελεί ένα καθοριστικό ζήτημα της εποχής μας. Περισσότεροι άνθρωποι εκτοπίζονται ετησίως λόγω φυσικών καταστροφών παρά λόγω συγκρούσεων και οι μακροπρόθεσμες επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής αναμένεται να προκαλέσουν ευρείας κλίμακας μετακινήσεις πληθυσμών εντός και εκτός συνόρων. Η κλιματική αλλαγή επισπεύδει, επίσης, άλλες διεθνείς τάσεις που δημιουργούν ή επηρεάζουν τους πρόσφυγες και τους εσωτερικά εκτοπισμένους, όπως οι συγκρούσεις, η αστικοποίηση και η οικονομική ανισότητα. Η αναγκαστική μετακίνηση πληθυσμών εξαιτίας κλιματικών αλλαγών και φυσικών καταστροφών πρόκειται να θέσει την ικανότητα του διεθνούς ανθρωπιστικού συστήματος σε δοκιμασία.

Η διεθνής ανησυχία σχετικά με την επίδραση της κλιματικής αλλαγής στην ανθρώπινη κινητικότητα έχει αυξηθεί. Το 2010 η Διάσκεψη των Συμβαλλόμενων Μερών της Διάσκεψης των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή αναγνώρισε τη σημασία της αντιμετώπισης της μετακίνησης των ανθρώπων εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής. Η Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου του ΟΗΕ εργάζεται πάνω σε ένα κείμενο που θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως βάση για την ανάπτυξη ενός δεσμευτικού διεθνούς δικαίου για την προστασία των ατόμων σε περιπτώσεις καταστροφών.

Η Ύπατη Αρμοστεία θεωρεί ότι η διεθνή κοινότητα πρέπει να εξασφαλίσει μια ισχυρότερη και καλύτερα συντονισμένη ανταπόκριση απέναντι στην αναγκαστική μετακίνηση πληθυσμών λόγω των απρόσμενων καταστροφών και των επιδράσεων της κλιματικής αλλαγής. Η βασική εντολή της Ύπατης Αρμοστείας δεν περιλαμβάνει τον εκτοπισμό που οφείλεται στις φυσικές καταστροφές και τις κλιματικές αλλαγές. Σε κάθε περίπτωση, όμως, ο Οργανισμός έχει σαφές ενδιαφέρον για τέτοιου είδους μετακινήσεις των ανθρώπων καθώς και για την ικανότητα να ανταποκριθεί στις ανάγκες τους.

## Κλιματική αλλαγή

Η μετανάστευση και ο εκτοπισμός που προκαλούνται από περιβαλλοντικούς παράγοντες θα μπορούσαν να λάβουν πρωτοφανείς διαστάσεις. Οι προβλέψεις για την έκταση των μετακινήσεων εκτιμούν ότι ο συνολικός αριθμός των ανθρώπων που θα εκτοπιστούν μέχρι το 2050 κυμαίνεται από 25 εκατομμύρια έως ένα δισεκατομμύριο. Η κλιματική αλλαγή ενδέχεται να προκαλέσει ή να εντείνει τη μετακίνηση πληθυσμών με διαφορετικές μορφές:

- Ο εκτοπισμός μπορεί να προκύψει εξαιτίας υδρομετεωρολογικών

καταστροφών, όπως πλημμύρες, ανεμοστρόβιλοι, τυφώνες, κυκλώνες και κατολισθήσεις. Αυτές οι μετακινήσεις έχουν συνήθως προσωρινό χαρακτήρα και ενδεχομένως περιλαμβάνουν τη διέλευση συνόρων.

- Η αναγκαστική μετακίνηση δύναται να προέλθει από την υποβάθμιση του περιβάλλοντος λόγω των αργά εξελισσόμενων καταστροφών. Κατά συνέπεια, ομάδες ανθρώπων ίσως εκτοπιστούν σε άλλες περιοχές της χώρας τους ή σε άλλες χώρες, εφόσον δεν υπάρχουν διαθέσιμες επιλογές εσωτερικής μετακίνησης. Αυτού του είδους ο εκτοπισμός έχει πιθανότατα μόνιμο χαρακτήρα.

- Σε περίπτωση που μικρά νησιωτικά κράτη πλημμυρίσουν λόγω της ανόδου της στάθμης της θάλασσας, ο συνολικός πληθυσμός κάθε νησιού ίσως αναγκαστεί να μετακινηθεί μόνιμα σε άλλο μέρος.

- Σε περιπτώσεις που ορισμένες περιοχές θα καταστούν μη κατοικήσιμες λόγω αιφνιδίων ή αργά εξελισσόμενων καταστροφών, μπορεί να απαιτηθεί εκκένωση και μεταφορά των πληθυσμών σε ασφαλείς περιοχές. Μετακινήσεις αυτού του είδους ενδέχεται να είναι προσωρινές ή μόνιμες, ανάλογα με τις συνθήκες στην περιοχή προέλευσης.

- Τέλος, οι ένοπλες συγκρούσεις και η βία που πυροδοτούνται από έλλειψη βασικών πόρων (νερού, τροφής) εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής μπορεί να οδηγήσουν σε αναγκαστική μετακίνηση ποικίλης διάρκειας.

Οι αργά εξελισσόμενες καταστροφές είναι πιθανό να προκαλέσουν μεγαλύτερη μετακίνηση ανθρώπων, αλλά κάθε μία από τις μορφές μετακίνησης που αναφέρθηκαν παραπάνω θέτει τις δικές της προκλήσεις όσον αφορά την προστασία και τις μακροπρόθεσμες λύσεις. Οι άνθρωποι που εκτοπίζονται εντός των συνόρων της χώρας τους χαρακτηρίζονται εσωτερικά εκτοπισμένοι και αντιμετωπίζονται σύμφωνα με τις Κατευθυντήριες Αρχές του ΟΗΕ για τον Εσωτερικό Εκτοπισμό. Ορισμένα άτομα που εκτοπίζονται πέρα από τα διεθνή σύνορα λόγω ένοπλων συρράξεων και βίας που συνδέονται με την κλιματική αλλαγή ενδέχεται να εμπίπτουν στο πεδίο εντολής της Ύπατης Αρμοστείας ή να πληρούν τις προϋποθέσεις για τις υπάρχουσες συμπληρωματικές μορφές προστασίας. Ωστόσο, πολλοί που εξαναγκάζονται να μετακινηθούν εκτός συνόρων για λόγους που οφείλονται στις κλιματικές αλλαγές ή τις φυσικές καταστροφές βρίσκονται σε νομικό κενό, καθώς δεν υπάρχει σχετικό πλαίσιο προστασίας.

Σε ατομικό ή οικογενειακό επίπεδο, οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής πρόκειται να επιδεινώσουν τις υπάρχουσες ευάλωτες καταστάσεις αναγκάζοντας τους ανθρώπους να μετακινηθούν επειδή δεν μπορούν να επιβιώσουν ή επειδή θα ζούσαν καλύτερα κάπου αλλού. Το διεθνές σύστημα σήμερα διακρίνει την εκούσια μετακίνηση των ανθρώπων («μετανάστευση») από την αναγκαστική μετακίνηση («εκτοπισμός»). Όμως, η αναγκαστική μετακίνηση εξαιτίας κλιματικών αλλαγών περιλαμβάνει περισσότερες αποχρώσεις. Εξάλλου, οι άνθρωποι που αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τις κοινότητές τους λόγω ακραίων καιρικών φαινομένων ή άλλων φυσικών κινδύνων έχουν πολύ συγκεκριμένες ανάγκες υλικής βοήθειας και ενδεχομένως έχουν επίσης ανάγκη προστασίας.

## Φυσικές καταστροφές

Ο αριθμός των αιφνίδιων καταστροφών έχει αυξηθεί δραματικά τις τελευταίες δεκαετίες. Σύμφωνα με πολλούς ειδικούς, αυτό οφείλεται στην υπερθέρμανση του πλανήτη, που επηρεάζει τις βροχοπτώσεις, με αποτέλεσμα την αύξηση των υδρομετεωρολογικών καταστροφών. Ενώ το 1980 είχαν καταγραφεί 133 φυσικές καταστροφές, ο αριθμός τους έχει αυξηθεί σε πάνω από 350 ανά έτος τα τελευταία χρόνια. Οι φυσικοί κίνδυνοι δεν αποτελούν από μόνοι τους φυσικές καταστροφές. Οι ανθρώπινες ενέργειες είναι μάλλον εκείνες που επιτείνουν τις συνέπειες των φυσικών φαινομένων δημιουργώντας καταστροφές. Ο αντίκτυπος των φυσικών καταστροφών είναι συνάρτηση τόσο της σοβαρότητας των φυσικών κινδύνων όσο και της ικανότητας του πληθυσμού να τους αντιμετωπίσει. Η έννοια της ευαλωτότητας είναι, επομένως, πρωταρχικής σημασίας για την κατανόηση των επιπτώσεων των φυσικών καταστροφών στις τοπικές κοινωνίες. Οι διάφορες μορφές οικιστικής ανάπτυξης προσδιορίζουν κατά πόσον ένας φυσικός κίνδυνος συνιστά

καταστροφή. Οι περιοχές που βρίσκονται στο περιθώριο του αστικού ιστού των πόλεων είναι πιθανό να πληγούν πολύ πιο σοβαρά σε περίπτωση καταστροφών, καθώς ο ρυθμός της αστικοποίησης εντείνεται παγκοσμίως. Πρόσφατα, έχουν γίνει προσπάθειες για τη συλλογή δεδομένων σχετικά με τον αριθμό των ανθρώπων που εκτοπίστηκαν λόγω αιφνίδιων μόνο φυσικών καταστροφών. Δεν υπάρχουν συστηματικά καταγεγραμμένα στοιχεία αναφορικά με τις διασυννοιακές μετακινήσεις που προκλήθηκαν από τις καταστροφές.

### Κίνδυνοι σχετιζόμενοι με την προστασία

Η αξιολόγηση της ανθρωπιστικής ανταπόκρισης στο τσουνάμι στον Ινδικό Ωκεανό το 2004 οδήγησε σε μεγαλύτερη αφύπνιση ως προς τη σημασία της προστασίας σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών. Η αξιολόγηση αυτή υπογράμμισε τους πολλαπλούς κινδύνους που αφορούν την προστασία: αύξηση του φαινομένου της εμπορίας παιδιών, σεξουαλική βία και βία λόγω φύλου στα προσωρινά καταλύματα, ενίσχυση των διακρίσεων, απώλεια εγγράφων ταυτοποίησης και πρόσβασης στις υπηρεσίες, προβλήματα στέγασης, κατοχής γης και ιδιοκτησίας. Οι κυβερνήσεις μπορεί να είναι απρόθυμες να θεωρήσουν όσους εκδιώχθηκαν από τα σπίτια τους εξαιτίας φυσικών καταστροφών ως εσωτερικά εκτοπισμένους. Η Εκπρόσωπος του Γενικού Γραμματέα του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα των Εσωτερικά Εκτοπισμένων ανέπτυξε Επιχειρησιακές Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Προστασία των Ατόμων που πλίπτονται από Φυσικές Καταστροφές, ενώ η Ύπατη Αρμοστεία συμμετείχε στην εκπόνηση και την επιτόπια δοκιμαστική εφαρμογή τους. Οι Κατευθυντήριες Οδηγίες εξηγούν με σαφήνεια πώς οι φυσικές καταστροφές επηρεάζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου και παρέχουν μία ιεράρχηση των δράσεων προστασίας σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών.

▼ Το 2010, το Πακιστάν υπέστη τις χειρότερες πλημμύρες του αιώνα. Τον Αύγουστο του 2011, καταρρακτώδεις βροχές εξαιτίας των μουσώνων πλημμύρισαν και πάλι τη χώρα εκτοπίζοντας εκατομμύρια ανθρώπους.





▲ Αγόρι στα ερείπια του σπιτιού του που επλήγη από τον κυκλώνα Ναργκίς στη Μιανμάρ το 2008.

## Εμπλοκή της Ύπατης Αρμοστείας

Στις περιπτώσεις που η Ύπατη Αρμοστεία είχε εδραιωμένη παρουσία σε χώρες που υπέστησαν φυσικές καταστροφές, ο Οργανισμός προσέφερε συχνά την υποστήριξή του στις αρχές. Σύμφωνα με μία επισκόπηση των 58 φυσικών καταστροφών κατά την περίοδο 2005-2010, η Ύπατη Αρμοστεία είχε συμμετοχή σε επιχειρησιακό επίπεδο σε 13 από αυτές, παρέχοντας παράλληλα βοήθεια σε άλλες 5. Ο ΟΗΕ έχει αναθέσει στην Ύπατη Αρμοστεία την ηγεσία σε θέματα προστασίας σε σύνθετες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, αλλά δεν έχει καθοριστεί αντίστοιχος ηγετικός ρόλος στο πεδίο για την προστασία σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών. Αντί αυτού, τρεις Οργανισμοί προστασίας του ΟΗΕ - η Ύπατη Αρμοστεία, η UNICEF και το Γραφείο του Υπατού Αρμοστή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα- διαβουλεύονται και προσδιορίζουν αυτόν που είναι σε θέση να ηγηθεί με τον καλύτερο τρόπο σε μία συγκεκριμένη κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Στην πράξη, αυτό έχει οδηγήσει σε καθυστερήσεις και απρόβλεπτα αποτελέσματα. Ο Υπάτος Αρμοστής έχει εκφράσει την επιθυμία να αναλάβει έναν πιο προβλέψιμο ρόλο, αλλά αποδείχτηκε δύσκολο να επιτευχθεί συμφωνία όσον αφορά το μέλλον.

## Κανονιστικό κενό

Οι άνθρωποι που έχουν εκτοπιστεί πέραν των συνόρων της χώρας τους λόγω των φυσικών καταστροφών και των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής αντιμετωπίζουν ένα πιθανό νομικό κενό προστασίας. Η Σύμβαση του 1951 δεν καλύπτει τα άτομα που διαφεύγουν τις φυσικές καταστροφές, όπως έχουν αποφανθεί με σαφήνεια τα δικαστήρια σε όλο τον κόσμο καθώς και η Ύπατη Αρμοστεία. Τα κράτη χορηγούν συχνά άδεια παραμονής ή αναστολή απέλασης σε άτομα των οποίων η χώρα καταγωγής έχει πληγεί από μία φυσική καταστροφή ή ένα ακραίο φαινόμενο. Ωστόσο, ένα ευρύτερο διεθνές πλαίσιο, που θα παρείχε καθοδήγηση για την προστασία των εκτοπισμένων πέραν των εθνικών συνόρων ως αποτέλεσμα περιβαλλο-

ντικών παραγόντων, θα μπορούσε να βοηθήσει τα κράτη να κατανοήσουν και να ανταποκριθούν στις ευθύνες τους στον τομέα αυτό. Προς το παρόν υπάρχει ελάχιστη ουσιαστική πολιτική στήριξη για ένα νέο δεσμευτικό διεθνές όργανο. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει δηλώσει ότι θα ήταν διατεθειμένη να συνεργαστεί με τα κράτη και άλλους φορείς προκειμένου να αναπτύξουν ένα πλαίσιο κατευθύνσεων ή ένα εργαλείο που να εφαρμόζεται σε περιπτώσεις εξωτερικού εκτοπισμού, πέραν εκείνων που καλύπτονται από τη Σύμβαση του 1951, και ειδικότερα σε περιπτώσεις αναγκαστικής μετακίνησης πληθυσμών λόγω κλιματικών αλλαγών και φυσικών καταστροφών.

## Αλληλεγγύη υπό δοκιμασία

Αν και είναι δύσκολη η διάκριση ανάμεσα στην αναγκαστική μετακίνηση λόγω κλιματικών αλλαγών και τον εκτοπισμό λόγω φυσικών καταστροφών, σαφώς υπάρχουν κενά στην προστασία των ανθρώπων που εκτοπίζονται και διασχίζουν διεθνή σύνορα, είτε εξαιτίας της ξαφνικής εμφάνισης φυσικών καταστροφών είτε εξαιτίας των μακροπρόθεσμων επιπτώσεων των κλιματικών αλλαγών. Τα κενά αυτά πρέπει να αντιμετωπιστούν σήμερα κιόλας, στο πλαίσιο της ετοιμότητας απέναντι σε ενδεχόμενη μελλοντική αύξηση των μετακινήσεων. Η εθνική νομοθεσία και οι πολιτικές θα πρέπει να προσαρμοστούν και να ενισχυθούν, ενώ θα πρέπει να θεσπιστούν επίσης κανόνες σε περιφερειακό και σε τοπικό επίπεδο. Κατά αυτό τον τρόπο οι κυβερνήσεις θα είναι σε θέση να καθιστούν η μία την άλλη υπόλογη για την ανταπόκρισή τους στην αναγκαστική μετακίνηση πληθυσμών που οφείλεται στην κλιματική αλλαγή. Σε διεθνές επίπεδο δεν υπάρχει ένας φορέας ευθύνης για θέματα που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή, επομένως η αντιμετώπιση των συνεπειών της θα απαιτήσει νέες μορφές πολυμερούς συνεργασίας. Η κλιματική αλλαγή είναι πιθανό να θέσει την παγκόσμια αλληλεγγύη υπό δοκιμασία με τρόπους που είναι ριζικά διαφορετικοί από οποιαδήποτε προηγούμενη εμπειρία. ■

# Κρατική Ευθύνη και Διεθνής Αλληλεγγύη

*Το κεφάλαιο αυτό εξετάζει πώς η διεθνής αλληλεγγύη μπορεί να βοηθήσει τα κράτη να ανταποκριθούν στις ευθύνες τους όσον αφορά τους πρόσφυγες, αλλά και να συμβάλει στη βελτίωση της προστασίας και την εξεύρεση βιώσιμων λύσεων στα προβλήματά τους. Αρχικά περιγράφει την αρχή της διεθνούς αλληλεγγύης και τον αντίκτυπο των προσφύγων στις χώρες υποδοχής. Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι πρακτικές καταμερισμού των ευθυνών μεταξύ των κρατών και οι προσπάθειες για την ενίσχυση της διεθνούς αλληλεγγύης. Το κεφάλαιο κλείνει με την επαναδιατύπωση των συνεχώς εξελισσόμενων προκλήσεων καθώς και της ανάγκης για υπεύθυνα κράτη, διεθνή συνεργασία και ουσιαστική αλληλεγγύη προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις.*

**Τ**ο διεθνές σύστημα προστασίας των προσφύγων στηρίζεται στην εθνική ευθύνη, στη συμμόρφωση των κρατών με τις νομικές υποχρεώσεις τους προς τους πρόσφυγες και όσους βρίσκονται σε κίνδυνο με βάση τις συνθήκες και το διεθνές εθιμικό δίκαιο. Ταυτόχρονα, η προστασία εξαρτάται από τη διεθνή αλληλεγγύη, την αρχή σύμφωνα με την οποία «οι παγκόσμιες προκλήσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται με τρόπο που κατανέμει το κόστος και τα βάρη δίκαια (...)». Η αλληλεγγύη είναι σημαντική, επειδή σε διαφορετική περίπτωση η ευθύνη για τους πρόσφυγες αντίκει στο κράτος υποδοχής αντί να κατανέμεται ομοίμορφα. Οι χώρες που πλήττονται περισσότερο από τα προσφυγικά ρεύματα απευθύνουν συχνά έκκληση για μεγαλύτερη διεθνή στήριξη. Ωστόσο, δεν υπάρχουν σαφείς παράμετροι που να περιγράφουν τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη πρέπει να αλληλοβοηθούνται όσον αφορά την υποδοχή των προσφύγων. Η αναγκαιότητα της αλληλεγγύης συχνά εξαρτάται από τις πολιτικές και από τον βαθμό προβολής κάθε προσφυγικής κρίσης.

Ενώπιον παρατεταμένων προσφυγικών κρίσεων και νέων καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, ο Ύπατος Αρμοστής για τους Πρόσφυγες απύθυνη έκκληση για «μια νέα συμφωνία για την κατανομή των βαρών». Η λύση απέναντι στις αυξανόμενες εντάσεις μέσα στο παγκόσμιο καθεστώς των προσφύγων είναι, σύμφωνα με δήλωσή του, «πολύ απλά, περισσότερη διεθνής αλληλεγγύη». Η Σύμβαση του 1951 για τους Πρόσφυγες ορίζει το πεδίο της ευθύνης του κράτους έναντι των προσφύγων και εξηγεί στο προοίμιο ότι εθνική ευθύνη και διεθνής αλληλεγγύη είναι έννοιες αλληλοϋποστηριζόμενες. Μια παρόμοια προσέγγιση διατυπώθηκε σε περιφερειακά κείμενα για την Αφρική και τη Λατινική Αμερική καθώς και στις Κατευθυντήριες Αρχές του 1998 για τον Εσωτερικό Εκτοπισμό. Από την εποχή του Ψυχρού Πολέμου η δυναμική της πολιτικής για τους πρόσφυγες και της διεθνούς αλληλεγγύης έχει γίνει πιο περίπλοκη, λόγω της απόκλισης μεταξύ των συμφερόντων των προσφύγων και των χωρών του αναπτυγμένου κόσμου που εφαρμόσαν νέα μέτρα για τον περιορισμό της πρόσβασης των αιτούντων άσυλο στο έδαφός τους, αλλά και λόγω του διχασμού των απόψεων κατά τις συνομιλίες στην Εκτελεστική Επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας στα πρότυπα της διαφοροποίησης Βορρά-Νότου.

Το 2000 η Ύπατη Αρμοστεία ξεκίνησε μια σειρά Παγκόσμιων Διαβουλεύσεων για τη Διεθνή Προστασία με στόχο τη διερεύνηση μέσων για την αναζωογόνηση του διεθνούς καθεστώτος προστασίας. Αποτέλεσμα των διαβουλεύσεων υπήρξε η δημιουργία μιας διευρυμένης Ατζέντας Προστασίας. Το 2002 η πρωτοβουλία «Σύμβαση+» παράγαγε επικοδομητικές συζητήσεις και κείμενα-πλαίσια, αλλά

δεν οδήγησε σε καμία σταθερή συμφωνία κατανομής των βαρών. Το Δεκέμβριο του 2010 οι συμμετέχοντες στο Διάλογο του Ύπατου Αρμοστή για την Προστασία τάχθηκαν υπέρ μιας ευρείας έννοιας της κατανομής των ευθυνών σε όλες τις φάσεις της αναγκαστικής μετακίνησης πληθυσμών. Η Σύσκεψη Εμπειρογνομόνων που συγκλήθηκε από την Ύπατη Αρμοστεία το 2011 συμφώνησε ότι απαιτείται ενισχυμένη διεθνής συνεργασία, αλλά επισήμανε ότι η σημασία και το πεδίο εφαρμογής της πρέπει να καθοριστούν περαιτέρω.

## Ο αντίκτυπος στις χώρες υποδοχής

Το μεγαλύτερο μέρος της βιβλιογραφίας σχετικά με τους πρόσφυγες αναφέρεται στη διάκριση ανάμεσα στις «χώρες υποδοχής προσφύγων» και στις «δωρήτριες χώρες». Οι χώρες υποδοχής είναι συνήθως κράτη χαμηλού και μεσαίου εισοδήματος στον αναπτυσσόμενο κόσμο και αποτελούν καταφύγιο για τους μεγαλύτερους πληθυσμούς προσφύγων. Τα κράτη που βρίσκονται κοντά σε περιοχές όπου μαίνονται κρίσεις καλούνται να φιλοξενήσουν την πλειονότητα των προσφύγων του κόσμου. Στις αρχές του 2011 οι αναπτυσσόμενες χώρες φιλοξενούσαν το 80% των 10,5 εκατομμυρίων προσφύγων υπό την εντολή της Ύπατης Αρμοστείας. Παράλληλα, πάνω από τις μισές από τις 20 χώρες με τους περισσότερους πρόσφυγες σε σχέση με το ΑΕΠ αντίκαν στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Παρ' όλα αυτά, η σύγκριση προσφυγικών πληθυσμών δύο διαφορετικών περιοχών του κόσμου δεν είναι πάντοτε απλή. Τα οικονομικά βάρη για τις χώρες υποδοχής διακρίνονται γενικά σε τρεις κατηγορίες: το κόστος για τη δημόσια διοίκηση, το κόστος για την οικονομία, το περιβάλλον και τις υποδομές, καθώς και το κόστος όσον αφορά την ασφάλεια του κοινωνικού ιστού και τις σχέσεις με άλλα κράτη.

Η διερεύνηση της υποδοχής των προσφύγων τείνει να επικεντρώνεται στα αρνητικά στοιχεία, παρόλο που οι πρόσφυγες μπορούν και πράγματι συμβάλλουν θετικά στις χώρες υποδοχής και στις κοινότητές τους. Η Ύπατη Αρμοστεία και οι δωρητές της προσπαθούν να διασφαλίσουν το ότι οι κοινότητες αντλούν πλεονεκτήματα από τη φιλοξενία των προσφύγων. Ωστόσο, ο αντίκτυπος της υποδοχής των προσφύγων σπάνια εξετάζεται στις αναπτυγμένες χώρες, μερικές από τις οποίες καταγράφουν έναν πολύ μεγάλο αριθμό αιτούντων άσυλο, χορηγούν καθεστώς προστασίας και προσφέρουν ευρείας κλίμακας δυνατότητες μετεγκατάστασης.

## Καταμερισμός των ευθυνών

Ο καταμερισμός των ευθυνών είναι η έκφραση της αλληλεγγύ-

γύης στην πράξη. Η διεθνής συνεργασία για την κατανομή των βαρών και των ευθυνών για τους πρόσφυγες έχει επικεντρωθεί στην αντιμετώπιση των επιπτώσεων της υποδοχής των προσφύγων, κυρίως μέσω οικονομικής και τεχνικής υποστήριξης, αλλά και μέσω της μετεγκατάστασης.

### Οικονομική και τεχνική υποστήριξη

Η οικονομική ενίσχυση για την κάλυψη των δαπανών που αφορούν την προστασία και την ανακούφιση των προσφύγων και των εκτοπισμένων εντάσσεται εδώ και καιρό στο πλαίσιο της διεθνούς συνεργασίας. Τα τελευταία χρόνια αρκετές καινοτομίες εισήχθησαν στη χρηματοδότηση των ανθρωπιστικών επιχειρήσεων, όπως η ομαδική χρηματοδότηση, το Κεντρικό Ταμείο για Επείγουσες Ανάγκες του ΟΗΕ και η Αξιολόγηση των Παγκόσμιων Αναγκών της Ύπατης Αρμοστείας. Ο προϋπολογισμός της Ύπατης Αρμοστείας έχει φθάσει σε επίπεδο ρεκόρ το 2011, λαμβάνοντας πάνω από 2 δισ. δολάρια σε εθελοντικές εισφορές. Αλλά το ποσό αυτό μπόρεσε να καλύψει μόνο το 55% των διαπιστωμένων αναγκών. Τα τρία τέταρτα του συνόλου των εθελοντικών εισφορών που έλαβε η Ύπατη Αρμοστεία προήλθαν από μόλις δέκα κράτη-δωρητές, ενώ πάνω από τις μισές εισφορές προήλθαν από μόλις τέσσερις χώρες, τις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, την Ιαπωνία, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ηνωμένο Βασίλειο. Επιπλέον, πολλές χώρες παρέχουν τεχνική υποστήριξη για να βοηθήσουν τις χώρες υποδοχής να βελτιώσουν την ικανότητά τους να δέχονται και να προστατεύουν πρόσφυγες, καθώς και να επιλύουν τα προβλήματα των προσφύγων. Η ανάπτυξη δεξιοτήτων καλύπτει ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, που εκτείνεται από την ανάπτυξη ικανοτήτων αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, την εγκαθίδρυση εθνικών συστημάτων ασύλου και τη μετεγκατάσταση των προσφύγων μέχρι την ένταξη και τις δράσεις για την ανάπτυξη των κοινοτήτων.

### Μετεγκατάσταση

Η μετεγκατάσταση είναι άλλο ένα σημαντικό μέσο που προσφέρει στα κράτη τη δυνατότητα να μοιραστούν την ευθύνη για τους πρόσφυγες με τις χώρες υποδοχής, παρόλο που δεν υφίσταται σχετική νομική υποχρέωση συμμετοχής των κρατών στη μετεγκατάσταση. Σημαντική, άλλωστε, είναι η προοπτική να διαδραματίσει η μετεγκα-

τάσταση ευρύτερο ρόλο ως εργαλείο καταμερισμού των ευθυνών. Μία επίμονη ανισορροπία παρατηρείται στην παγκόσμια προσπάθεια για τη μετεγκατάσταση, με περίπου τα δύο τρίτα όλων των μετεγκαταστημένων προσφύγων να γίνονται δεκτοί από τις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής και μόνο το 10% από τις χώρες της Ευρώπης. Επιπλέον, η Ύπατη Αρμοστεία δεν μπορεί πάντα να υπολογίζει σε θετική ανταπόκριση στις επείγουσες εκκλήσεις της για μετεγκατάσταση, όπως αποκαλύφθηκε το 2011, όταν απεύθυνε έκκληση για θέσεις μετεγκατάστασης για τους πρόσφυγες -κυρίως από τη Σομαλία και την Ερυθραία- που είχαν διαφύγει από τις συγκρούσεις στη Λιβύη. Μέσα στην ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργήθηκε ένα πλοτικό σύστημα το 2009 για τον καταμερισμό των ενδοκοινοτικών ευθυνών μέσω της «επανεγκατάστασης» των δικαιούχων διεθνούς προστασίας από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Το 2011 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστήριξε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση θα μπορούσε να εξετάσει τη θεσμοθέτηση μιας ρύθμισης για την επανεγκατάσταση.

### Άλλες συμφωνίες

Επίσημες συμφωνίες για τον καταμερισμό της ευθύνης σχετικά με την υποδοχή των προσφύγων ή των αιτούντων άσυλο μπορούν να συμβάλουν στην αποφυγή της μονομερούς μετατόπισης του βάρους και τη μείωση του κινδύνου των αλυσιδωτών επαναπροωθήσεων. Παραδείγματα αποτελούν τόσο η συμφωνία του 2002 μεταξύ του Καναδά και των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής όσο και ο Κανονισμός Δουβλίνου II της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, υπήρξαν περιοδικές συζητήσεις σχετικά με τις νέες μορφές πρόσβασης στις διαδικασίες ασύλου, τις «διαδικασίες μέσω πρεσβείας» ή «διαδικασίες προστατευόμενης εισόδου», μέσω των οποίων οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες θα δύνανται να υποβάλουν αίτηση απευθείας από την πρώτη χώρα ασύλου για να εισέλθουν σε άλλη πιθανή χώρα ασύλου.

## Ενίσχυση της αλληλεγγύης

Η αλληλεγγύη στο πλαίσιο του διεθνούς καθεστώτος προστασίας των προσφύγων θα έπρεπε να λειτουργεί ως μέσο για τη βελτίωση της διαθεσιμότητας και της ποιότητας της προστασίας. Οι προσπάθειες της Ύπατης Αρμοστείας για την προώθηση της διεθνούς συνερ-





FIC / G. SOROKA

γασίας και αλληλεγγύης στηρίζονται σε τρεις βασικές αρχές. Πρώτον, η διεθνής συνεργασία δεν υποκαθιστά αλλά συμπληρώνει την κρατική ευθύνη και οι χώρες δεν μπορούν να μεταβιβάσουν τις ευθύνες τους σε διεθνείς οργανισμούς. Δεύτερον, οι συμφωνίες συνεργασίας θα πρέπει να έχουν ως απώτερο στόχο την ενίσχυση της προστασίας των προσφύγων και την προοπτική για βιώσιμες λύσεις. Τρίτον, οι συμφωνίες συνεργασίας πρέπει να διέπονται πάντα από τις βασικές αρχές της ανθρωπιάς και της αξιοπρέπειας, και να ευθυγραμμίζονται με το διεθνές προσφυγικό δίκαιο και το δίκαιο των ανθρώπων δικαιωμάτων.

Το Δεκέμβριο του 2011 η Ύπατη Αρμοστεία διοργάνωσε Υπουργική Διάσκεψη με στόχο την ενίσχυση της εθνικής ευθύνης και της διεθνούς αλληλεγγύης όσον αφορά τους πρόσφυγες και τους ανιθαγενείς. Όλα τα κράτη μέλη του ΟΗΕ προσκλήθηκαν στη Διάσκεψη, 155 συμμετείχαν και 102 προχώρησαν σε συγκεκριμένες δεσμεύσεις γύρω από ένα ευρύ φάσμα ζητημάτων της προστασίας των προσφύγων και της ανιθαγένειας. Πολλές από τις δεσμεύσεις σχετίζονται άμεσα με τη βελτίωση της ανταπόκρισης σε εθνικό επίπεδο για την προστασία των προσφύγων και αρκετές άλλες με τις βιώσιμες λύσεις για τους πρόσφυγες. Περίπου 20 χώρες, κυρίως της Αφρικής, δεσμεύθηκαν να διευκολύνουν την τοπική ένταξη των επί μακρόν διαμενόντων προσφύγων. Η πιο σημαντική εξέλιξη αφορά την ανιθαγένεια, καθώς τα συμβαλλόμενα στις δύο σχετικές συμβάσεις κράτη έχουν αυξηθεί σε 71 και 42 αντίστοιχα. Η διερεύνηση των «νέων παραγόντων» που οδηγούν σε αναγκαστική μετακίνηση

πληθυσμών προκάλεσε έντονες συζητήσεις κατά τη Διάσκεψη. Πολλά κράτη δεσμεύθηκαν να εργαστούν για την καλύτερη κατανόηση των διασυνοριακών μετακινήσεων που οφείλονται σε παράγοντες όπως η κλιματική αλλαγή και η περιβαλλοντική υποβάθμιση. Στο τελικό

▲ **Μοτοσικλετιστής - ταξιτζής από τη Λιβερία μεταφέρει έναν ηλικιωμένο πρόσφυγα από την Ακτή Ελεφαντοστού.**

ανακοινωθέν τα κράτη μέλη του ΟΗΕ δεσμεύθηκαν να βοηθήσουν τις χώρες που φιλοξενούν μεγάλο αριθμό προσφύγων για την κάλυψη των αναγκών τους και να προωθήσουν την αυτάρκεια των προσφύγων. Η Ύπατη Αρμοστεία τα επόμενα χρόνια θα αντιμετωπίσει την πρόκληση να επιβλέπει ότι τα κράτη θα τηρήσουν τις δεσμεύσεις τους, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα ότι οι δεσμεύσεις αυτές μεταφράζονται σε συγκεκριμένες δράσεις.

## Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Όπως αναγνώρισε η Υπουργική Διάσκεψη το 2011, οι μορφές της αναγκαστικής μετακίνησης αλλάζουν διαρκώς και η ανταπόκριση της διεθνούς κοινότητας πρέπει να εξελιχθεί αναλόγως, με στόχο να διασφαλίσει ότι η προστασία και η βοήθεια είναι διαθέσιμες για όλους όσοι αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τις εστίες τους. Η πρωταρχική ευθύνη ανήκει στις χώρες υποδοχής και τις χώρες καταγωγής των προσφύγων και των εσωτερικά εκτοπισμένων. Τα κράτη έχουν την υποχρέωση να κυβερνήσουν με ένα τρόπο που θα προστατεύει τα δικαιώματα των προσφύγων και των ανιθαγενών στην επικράτειά τους, αλλά και τους δικούς τους πολίτες που πλήττονται από συγκρούσεις και κρίσεις. Η ευρύτερη διεθνής κοινότητα πρέπει να επιδείξει αλληλεγγύη βοηθώντας τα κράτη να αναλάβουν τις παραπάνω ευθύνες με συνέπεια και αποτελεσματικότητα.

Τέλος, η φύση και το μέγεθος των προσφυγικών ρευμάτων, του εσωτερικού εκτοπισμού και της ανιθαγένειας ασκούν μεγάλη πίεση πάνω στα εθνικά και διεθνή συστήματα προστασίας. Η Υπουργική Διάσκεψη προσέφερε ισχυρή διεθνή διαβεβαίωση ότι καμία κυβέρνηση δεν μπορεί να αντιμετωπίσει τα προβλήματα αυτά σε απομόνωση. Αλλά η αλληλεγγύη δεν είναι ένα θέμα που αφορά μόνο τα κράτη. Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, οι κοινότητες και τα άτομα συχνά έχουν την πιο σημαντική συμβολή στη βελτίωση της κατάστασης των προσφύγων ανά τον κόσμο. ■

◀ **Ειρηνευτικές δυνάμεις του ΟΗΕ παρέχουν νερό σε χωρικούς στην Ακτή Ελεφαντοστού.**

# Ευχαριστίες

Το βιβλίο «Οι Πρόσφυγες του Κόσμου: Σε Αναζήτηση Αλληλεγγύης» επιμελήθηκε συντακτική ομάδα του προσωπικού της Ύπατης Αρμοστείας σε στενή συνεργασία με εξωτερικούς συνεργάτες. Το βιβλίο περιλαμβάνει 50 ενδεικτικές μελέτες περίπτωσης που υπέβαλαν μέλη του προσωπικού της Ύπατης Αρμοστείας.

## Συντακτική ομάδα

Judith Kumin (Υπεύθυνη Σύνταξης), Andrew Lawday, Jeff Crisp, Erika Feller, Volker Türk, Tarek Abou Chabake, Yvon Orand, Luc St Pierre, Françoise Jaccoud, Stéphanie Gomez de la Torre, Julie Schneider, Stéphanie de Hemptinne.

## Εξωτερικοί Συνεργάτες

Elizabeth G. Ferris, Susan Forbes Martin, Walter Kälin, Anna Lindley, Katy Long, Maureen Lynch, Erin Mooney, Nicholas Morris, Timothy Morris, Nina Schrepfer και Joanne van Selm

## Μέλη του προσωπικού της Ύπατης Αρμοστείας

Allehone Abebe, Mirna Adjami, Kylie Alcoba Wright, Guido Ambroso, Geraldine Ang, Areti Sianni, Christoph Bierwirth, Jorunn Brandvoll, Vincent Cochetel, Peter Deck, Julie Dunphy, Alice Edwards, Leigh Foster, Bilqees Esmail, Montserrat Feixas Vihé, Madeline Garlick, Radha Govil, Karen Gulick, Andrew Harper, Katherine Harris, Susan Hopper, Arjun Jain, Arafat Jamal, Stéphane Jaquemet, Anne Kellner, Andreas Kiaby, Anja Klug, Ewen Macleod, Mark Manly, Ann Maymann, Jozef Merckx, Juan Carlos Murillo, Shigeko Nambu, Kai Nielsen, Mildred Ouma, Andrew Painter, Matthias Reuss, Natalia Prokopchuk, Marc Rapoport, José Riera, Kimberly Roberson, Roland Schoenbauer, Paul Spiegel, Elizabeth Tan, Blanche Tax, Gisela Thater, Vicky Tennant, Brinda Wachs, Kees Wouters, Josep Zapater.

## Μετάφραση στα ελληνικά

Σοφία Κουτσού

## Επιμέλεια ελληνικής έκδοσης

Παύλος Χαραμής

