

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (81)301

Vol. 1981/0097

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

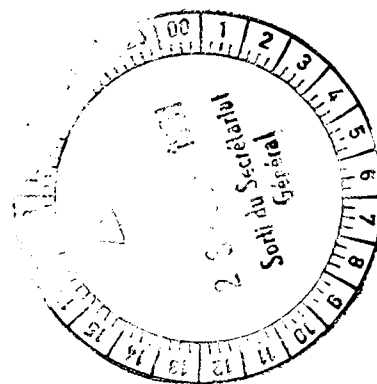
COM(81) 301 ΤΕΛ.

Βρυξέλλες, 18 Ιουνίου 1981

ΣΧΕΔΙΟ

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

περί συνδρομής των προσφύγων και των έκτοπισθέντων



COM(81) 301 ΤΕΛ.

Σχέδιο ανακοίνωσης της 'Επιτροπής προς τό Συμβούλιο περί συνδρομής τών προσφύγων καί τών έκτοπισθέντων

Ι. Τό πρόβλημα τών προσφύγων καί τών έκτοπισθέντων χρονολογεῖται ἀπό παλιά, ἀλλά πρόσφατα - λόγω κυρίως τών πολιτικῶν γεγονότων στή Νοτιοανατολική 'Ασία, στό 'Αφγανιστάν καί στό Κέρας τῆς 'Αφρικῆς - ἔλαβε πρωτάκουστες διαστάσεις . Στίς ἀρχές τῆς περασμένης δεκαετίας , ὁ ἀριθμός τών προσφύγων καί τών έκτοπισθέντων ἀνερχόταν, παγκοσμίως, σέ ἑκατοντάδες χιλιάδων . σήμερα, τό 1981, ὑπολογίζονται σέ ἑκατομμύρια . Ἡ πρόσφατη διάσκεψη τῆς Γενεύης (ICARA) ἐπέσυρε τήν προσοχή στό γεγονός τῆς ὑπαρξης 5 ἑκατομμύριων τέτοιων προσώπων μόνο στήν 'Αφρική, ἐνῶ ἀναφέρεται ὅτι στήν Ἱδία κατάσταση βρίσκονται ἄλλοι τόσοι σέ ἄλλες περιοχές τοῦ πλανήτη.

Ἡ τεράστια ἀριθμητική αὔξηση κατά τά τελευταῖα δύο ἢ τρία ἔτη ἀπεικονίζεται στόν ὄγκο τῆς συνδρομῆς ἐκ μέρους δωρητῶν.

Ἡ Κοινότητα, γιά παράδειγμα, χορήγησε τό 1975 ἐνισχύσεις ὕψους 40 ἑκατομμυρίων δολλαρίων γιά τούς πρόσφυγες καί τούς έκτοπισθέντες . μετά ἀπό τέσσερα ἔτη τό ποσό αὐτό ἀνῆλθε σέ 140 ἑκατομμύρια δολλάρια, καί στή διάσκεψη τῆς Γενεύης, ἡ Κοινότητα καί τά Κράτη μέλη τῆς ανακοίνωσαν ὅτι τό 1981 θά προσφέρουν συνολικά 170 ἑκατομμύρια δολλάρια περίπου μόνο γιά τήν 'Αφρική.

Τά τελευταῖα ἔτη , τό πρόβλημα δέν ἐπεκτάθηκε ἀπλῶς ἀλλά ἄλλαξε καί ὁ πραγματικός χαρακτήρας του. Πρόσφατα ἀκόμη , ὅταν δέν ἦταν δυνατός ὁ ἐθελοντικός ἐπαναπατρισμός, κυριαρχοῦσε γενικά ἡ γνώμη ὅτι ἡ ἐγκατάσταση στίς βιομηχανοποιημένες

χώρες αποτελούσε τή λύση τοῦ προβλήματος αὐτοῦ. Γίνεται ἀντιληπτό ὅτι γιά τούς περισσότερους ἀπό τούς σημερινούς πρόσφυγες, εἴτε προέρχονται ἀπό τή Καμπότζη, τό Ἀφγανιστάν ἢ τήν Ἀφρική, ἡ λύση αὕτη εἶναι ἀνέφικτη. Τό ἀγροτικό τους ὑπόβαθρο καί ἡ ἔλλειψη συστηματικῆς ἐκπαίδευσης καί τεχνικῆς εἰδίκευσης δέν ἀποτελοῦν ἐφόδια γιά τήν προσαρμογή τους σέ μία τέτοια ριζική ἀλλαγὴ περιβάλλοντος.

Εἶναι μόνον σέ θέση εἴτε νά ἐπιστρέψουν στή χώρα ἀπό τήν ὁποία κατάγονται - ὅποτε καθίσταται ἐφικτός ὁ ἐθελοντικός ἐπαναπατρισμός - ἢ νά ἐγκατασταθοῦν σέ γειτονικές χώρες ὑποδοχῆς οἱ περισσότερες ἀπό τίς ὁποῖες εἶναι οἰκονομικά εὐπαθεῖς), ἢ νά παραμείνουν μόνιμα σέ καταυλισμούς - ἂν καί τό τελευταῖο αὐτό ἐνδεχόμενο κρίνεται ἀπό ἀνθρωπιστική ἀποψη ἀπαράδεκτο καί, ἐπιπλέον, πολιτικά ἐπικίνδυνο.

Ὡς ἐκ τούτου τό μέγεθος καί ἡ φύση τοῦ προβλήματος τῶν προσφύγων ἔχουν τήν ἔννοια ὅτι, ὄχι μόνον ἡ μαζική ἐξωτερική ἐνίσχυση εἶναι καί θά ἐξακολουθήσει νά εἶναι ἀπαραίτητη κάθε φορά πού παρουσιάζεται νέο κύμα ἐκτοπισθέντων ἀτόμων, ἀλλά καί ὅτι θά πρέπει νά ἐνισχυθοῦν σημαντικά μακροπρόθεσμες λύσεις ὅπως, γιά παράδειγμα, ἡ οἰκονομική συνδρομή τῶν πτωχῶν χωρῶν ὑποδοχῆς προσφύγων καί ἐκτοπισθέντων πληθυσμῶν πρός ἀποφυγή τῆς ἐγκατάστασης αὐτῶν σέ καταυλισμούς (ὅπως γίνεται σέ περιορισμένη κλίμακα στό Σουδάν), ἢ ἡ ἐνίσχυση τῶν χωρῶν καταγωγῆς γιά τήν ἀποκατάσταση πληθυσμῶν τους, πού ἐπιστρέφουν σ' αὐτές (ὅπως στή Ζιμπάμπουε).

2. Ἀπό τό προηγούμενο περίπου ἔτος, ἡ ἀνάπτυξη τοῦ φαινομένου τῶν προσφύγων ὑπαγόρευσε τήν προσεκτικότερη ἀνάλυσή του.

Στό πολιτικό επίπεδο, έγιναν επανειλημμένες εκκλήσεις για την ανάληψη προληπτικής δράσης : τό Μάϊο του περασμένου έτους τό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο "άπηύθυνε έκκληση προς τίς υπεύθυνες κυβερνήσεις για την εξαίλειψη των αϊτίων αύτής της εύρύτατα διαδεδομένης ανθρώπινης τραγωγίας" . άργότερα τό ίδιο έτος, στη Γενική Συνέλευση των 'Ηνωμένων 'Εθνών, ή 'Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας έζήτησε στενότερη πολιτική συνεργασία για την όριστική έκρίζωση του προβλήματος . καί πιο πρόσφατα άκόμη, στη Γενεύη, αντιπροσωπεζες από την 'Αφρική, τίς δωρήτριες χώρες καί την 'Επιτροπή επανέλαβαν τό ίδιο αίτημα .

Στό διοικητικό επίπεδο, καλλιεργείται ή αντίληψη ότι οι πρόσφυγες διέρχονται - ή τουλάχιστον θά έπρεπε νά διέρχονται - διάφορα στάδια που άπαιτούν καί διαφορετικές μορφές ένίσχυσης . Στην άνάλυση της 'Επιτροπής - που συμμερίστηκαν καί άλλες αντιπροσωπεζες στη διάσκεψη της Γενεύης - διακρίνονται τρεις φάσεις : ή πρώτη φάση επείγουσας ανάγκης, άμέσως μετά τη συρροή των προσφύγων, όταν υπάρχει άμεση ανάγκη βασικών έφοδίων (φαρμάκων, τροφίμων, στέγης, ρουχισμού, κλπ)· ακολουθεϊ ή δεύτερη φάση, της διαβίωσης, έν αναμονή μονιμότερης λύσεως, όταν χρειάζεται όρισμένος βαθμός έκπαίδευσης, έκγύμναση καί τοπική παραγωγή τροφίμων καθώς επίσης καί στέγη, ίατρικά έφόδια καί οικιακά σκεύη . τέλος, ή τρίτη φάση, της αποκατάστασης, όταν άπαιτεϊται ένίσχυση για την ανάπτυξη τόσο της φυσικής όσο καί της κοινωνικής υποδομής στη χώρα υποδοχής (ή στη χώρα καταγωγής σέ περίπτωση έθελοντικού έπαναπατρισμού), προς όφελος του τοπικού πληθυσμού αλλά καί των προσφύγων.

'Από θεσμική καί οικονομική άποψη, οι δύο πρώτες φάσεις θέτουν λιγότερα προβλήματα από την τρίτη. 'Η 'Ανωτάτη 'Επιτροπή Προ-

σφύγων τῶν Ἑνωμένων Ἐθνῶν (UNHCR) ἔχει πλήρη εὐθύνη γιὰ τίς ἐνισχύσεις ἐπείγουσας ἀνάγκης καί διαβίωσης τῶν προσφύγων, καί ἄλλες ὑπηρεσίες (Παγκόσμιο Ἐπισιτιστικό Πρόγραμμα -WFP, Διεθνές Ταμεῖο τῶν Ἑνωμένων Ἐθνῶν γιὰ τὰ Παιδιά - UNICEF, Διεθνὴς Ἐπιτροπὴ Ἐρυθροῦ Σταυροῦ -ICRC, καί ὀρισμένοι μὴ κυβερνητικοὶ ὀργανισμοί) ἐπέδειξαν τὴν ικανότητά τους γιὰ τὴν ἐφαρμογὴ προγραμμάτων ἐνισχύσεων ἐπείγουσας ἀνάγκης καί διαβίωσης ἐνῷ ὅλοι οἱ σπουδαιότεροι δωρητές (συμπεριλαμβανομένης τῆς Κοινότητος) εἶναι σέ θέση νὰ καλύψουν εἰς χρῆμα ἢ εἰς εἶδος τίς ἀνάγκες τῶν προσφύγων καί τῶν ἐκτοπισθέντων στὰ δύο αὐτὰ στάδια. Γιὰ τὸ τρίτο ὅμως στάδιο - ἀποκατάσταση μέσω ἐνσωμάτωσης κατὰ τὴν ἐπιστροφή ἢ στὴ χώρα ὑποδοχῆς - δὲν ὑπάρχει ἀρμόδια ὑπηρεσία μὲ σαφὴ καθήκοντα, οὔτε καί ἡ διαίτερη οἰκονομικὴ ὑποστήριξη ἐκ μέρους δωρητῶν. Τὸ πρῶτο σημεῖο ἔγινε εὐρύτατα παραδεκτὸ στὴ διάσκεψη τῆς Γενεύης, ὅπου πολλὲς ἀντιπροσωπεῖες ὑπογράμμισαν τὴν ἀνάγκη ἀποσαφήνισης τοῦ ρόλου τῶν διαφόρων ἀνθρωπιστικῶν καί ἀναπτυξιακῶν ὑπηρεσιῶν κατὰ τὸ στάδιο τῆς ἀποκατάστασης. Ἡ διάσκεψη ὑπέδειξε τὴ μελέτη τοῦ ζητήματος αὐτοῦ ἀπὸ τὰ μέλη τῶν Ἑνωμένων Ἐθνῶν κατὰ τοὺς ἐπόμενους μῆνες καί κατέληξε στό συμπέρασμα ὅτι ἡ Ἀνωτάτη Ἐπιτροπὴ Προσφύγων τῶν Ἑνωμένων Ἐθνῶν (UNHCR) καί ἄλλες ὑπηρεσίες, τόσο τῶν Ἑνωμένων Ἐθνῶν, ὅσο καί ἐθελοντικές, πρέπει νὰ ἔρθουν σέ στενότερη ἐπαφὴ καί νὰ συντονίσουν τίς πολιτικές καί τὰ προγράμματά τους, ἔτσι ὥστε ἡ "μεσοπρόθεσμη καί μακροπρόθεσμη συνδρομὴ τῶν προσφύγων νὰ μὴν σχεδιάζεται AD HOC οὔτε καί νὰ ἀναλαμβάνεται ξεχωριστὰ ἀπὸ τὰ ἤδη ὑφιστάμενα ἀναπτυξιακὰ προγράμματα".

Τό δεύτερο σημείο - ανεπαρκής χρηματοδότηση τῆς ἀνάπτυξης, πού θά ἐπιτρέψει τήν ἀποκατάσταση - διευκρινίζεται ἐν μέρει ἀπό τόν οἰκονομικό ἀπολογισμό τῆς διάσκεψης. Οἱ ἀνάγκες πού ἔχουν προτεραιότητα καί θά καλυφθοῦν κατά τήν περίοδο 1981-82 (προγράμματα ἐπείγουσας ἀνάγκης καί διαβίωσης) ὑπολογίστηκαν σέ 450 ἑκατομμύρια δολλάρια, ἐνῶ ὑπολογίζεται ὅτι ἀπαιτεῖται ἕνα ἀρκετά μεγαλύτερο ποσό γιά τήν κάλυψη μακροπροθέσμων προγραμμάτων ἀποκατάστασης. Πράγματι ἡ διάσκεψη συγκέντρωσε 560 ἑκατομμύρια δολλάρια, ἔτσι ὥστε πρὸς τό παρόν μόνο 110 ἑκατομμύρια δολλάρια θά διατεθοῦν γιά τήν ἐνσωμάτωση τῶν προσφύγων, ὑπό τήν προϋπόθεση - ἂν καί τοῦτο φαίνεται ἀπίθανο - ὅτι τά κονδύλια αὐτά δέν θά διατεθοῦν γιά νέες περιπτώσεις ὅπου χρειάζονται ἐνισχύσεις ἐπείγουσας ἀνάγκης καί διαβίωσης.

3. Πολλές ἀφρικανικές ἀντιπροσωπεῖες στή διάσκεψη ἐτόνισαν ἰδιαίτερα τήν ἐξαιρετική σημασία πού ἀποδίδουν, ἐν ὅσῃ τῆς ἀνεπάρκειας τῶν δικῶν τους πόρων, στήν ἐξωτερική ἐνίσχυση γιά τήν ἐνσωμάτωση τῶν προσφύγων. Στόν τομέα αὐτό ἡ Κοινότητα δέν διαθέτει κατάλληλα ἐφόδια.

Σχετικά μέ τήν ἐπισιτιστική βοήθεια καί τίς ἐνισχύσεις ἐπείγουσας ἀνάγκης (ἄρθρο 137 τῆς Λομέ II, ἄρθρο 950 τοῦ Προϋπολογισμοῦ), ἡ Κοινότητα εἶναι σέ θέση νά προσφέρει σέ εὐρεία κλίμακα τή συνδρομή της στούς πρόσφυγες καί στούς ἐκτοπισθέντες κατά τά στάδια ἐπείγουσας ἀνάγκης καί διαβίωσης. Στό τρίτο στάδιο ἡ Κοινότητα μπορεῖ νά παράσχει πολύ περιορισμένη βοήθεια, συμμετέχοντας κυρίως στή χρηματοδότηση σχεδίων ἀποκατάστασης πού ἐφαρμόζονται ἀπό μὴ-κυβερνητικούς ὁργανισμούς (ἄρθρο 945 τοῦ Προϋπολογισμοῦ).

Στή διάσκεψη τῆς Γενεύης διευκρινίστηκε ὅτι ἀρκετές ἀφρικανικές χῶρες, σίς ὅποτες ἔχουν καταφύγει προσφυγικοί πληθυσμοί, εἶναι πολιτικά πρόθυμες νά ἀπορροφήσουν τούς πρόσφυγες αὐτούς καί ἔχουν ἤδη ὑποβληθεῖ σέ σημαντικές θυσίες ἐπιδιώκοντας νά τούς βοηθήσουν , μέ ἀποτέλεσμα νά παρατηρεῖται ἐπιβράδυνση τῶν δικῶν τους ἀναπτυξιακῶν προγραμμάτων. Θά ἦταν ἐπισφαλές νά ἀπαιτηθοῦν περαιτέρω θυσίες ἀπό τίς χῶρες αὐτές μέ τή διοχέτευση μέρους ἀπό τίς ἐνισχύσεις ἀνάπτυξης πού προορίζονται γιά τούς ἐνδεεῖς πληθυσμούς τους σέ σχέδια ἀποκατάστασης προσφύγων. Ὁ κίνδυνος πού ἐνδεχομένως θά προκύψει εἶναι ὅτι ὅλο καί περισσότερες ἀναπτυσσόμενες χῶρες θά ἀρνοῦνται πλέον τήν εἴσοδο νέων προσφύγων στήν ἐπικρατεία τους, καί θά ἐπιδιώξουν ἴσως καί τήν ἀπέλαση ὅσων ἔχουν ἤδη φθάσει· θά ἐνταθοῦν πιθανῶς οἱ πιέσεις ἐκ μέρους τῶν ἡμεδαπῶν, ἡ ζωὴ καί τό μέλλον τῶν ὁποίων θίγονται ἄμεσα ἀπό μία τέτοια πολιτική καί τοῦτο εἶναι δυνατόν νά ὁδηγήσει - ὅπως ἄλλωστε διαπιστώθηκε ἤδη σέ ὁρισμένες περιοχές - σέ πολιτικά καί κοινωνικά ἀπαράδεκτες καταστάσεις καί ἐντάσεις πού γρήγορα ξεφεύγουν ἀπό τόν ἔλεγχο. Ὅσον ἀφορᾷ τήν Κοινότητα, πρέπει νά τονιστεῖ ὅτι οἱ πόροι τοῦ Εὐρωπαϊκοῦ Ταμείου Ἀνάπτυξης καί τοῦ κονδυλίου τοῦ προϋπολογισμοῦ γιά τίς μὴ συνδεδεμένες ἀναπτυσσόμενες χῶρες προορίζονται γιά τήν ἀνάπτυξη τῶν ἰδίων τῶν χωρῶν ὑποδοχῆς καί τοῦ πληθυσμοῦ τους καί δέν θά πρέπει νά χρησιμοποιοῦνται γιά τή χρηματοδότηση μονιμοτέρων λύσεων γιά τούς πρόσφυγες.

Ἡ Ἐπιτροπὴ ὥς ἐκ τούτου θεωρεῖ ὅτι, λόγω ἐλλείψεως οἰασδῆποτε κατάλληλης καθιερωμένης μορφῆς κοινοτικῆς χρηματοδοτήσεως, ἡ ἐπιλογὴ εἶναι σαφής : εἴτε τὰ Κράτη μέλη θά συμφωνήσουν νά δημιουργήσουν νέο εἶδος κοινοτικῆς ἐνισχύσεως προοριζόμενο εἰδικά γιά τὸ σκοπὸ αὐτό, ἢ θά συμφωνήσουν νά παράσχουν, τὰ ἴδια νέα χρηματικά μέσα γιά τὸ τρίτο αὐτὸ στάδιο τοῦ προβλήματος τῶν προσφύγων, ἐνῶ ἡ Κοινότητα θά περιοριστεῖ σέ καθήκοντα

συντονισμού τέτοιων πολιτικών ενσωματώσεων των προσφύγων, σύμφωνα με τα συμπεράσματα της διάσκεψης της Γενεύης. Η Έπιτροπή θεωρεί προτιμότερη την τελευταία λύση, υπό την προϋπόθεση ότι θα καθοριζόταν επακριβώς το κέντρο ευθύνης για τον συντονισμό σε κοινοτικό επίπεδο.

Η παρούσα ανακοίνωση απαιτεί ουσιαστική συζήτηση, εκ μέρους του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου, επί των ιδεών και των αρχών που προτείνει η Έπιτροπή. Βάσει των αποτελεσμάτων των συζητήσεων αυτών, η Έπιτροπή θα διατυπώσει κατόπιν επίσημη πρόταση, πιθανώς πριν από το τέλος του 1981.