

REFUGEES: ISSUES AND DIRECTIONS

(ured. Dennis Gallagher)

International Migration Review (IMR), vol 20, broj 74/1986

Etničke, vjerske i političke manjine odvajkada su bile izložene nesnošljivosti, diskriminaciji i progonima vlada ili javnosti zemalja u kojima su živjele, često bez obzira na stupanj povezanosti s tom zemljom i spremnošću asimilacije postojećega kulturnog i društvenog sistema.

U novijoj povijesti svaka je veća promjena — rat, pobuna, utvrđivanje državnih granica, unutrašnja društveno-ekonomska i politička kriza — uzrokom uvijek novog vala bjegunaca i beskućnika; od drugoga svjetskog rata više od 40 milijuna osoba našlo se u »statusu«¹ izbjeglica. Do godine 1966. njihov je broj, doduše, smanjen na 11 milijuna. Međutim, već krajem sedamdesetih godina preko 18 milijuna izbjeglica prebiva u više od 80 zemalja Afrike, Azije, Evrope, Južne i Sjeverne Amerike. Prema manje ili više pouzdanim procjenama i statistikama, njihov se broj krajem 1981. kretao između 11 i 15 milijuna, od čega je samo na afričkom kontinentu preko 5 milijuna osoba imalo status izbjeglica. Danas se procjenjuje da u svijetu ima oko 10 milijuna raseljenih osoba. No, dok je ranijih godina najveći postotak izbjegličke populacije proizlazio iz egzodusa velikih razmjera koji su se zbivali na teritoriju Indokine, Afrike i jugozapadne Azije od sredine 70-ih do prvih godina 80-ih, dakle glavninu izbjeglica sredinom 80-ih čine oni koji se u tom statusu nalaze već više godina nakon bijega. Posljednjih pet godina bilo je novih egzodusa iz Irana, Sudana, Ugande, Angole, Mozambiquea, ali ne prijašnjih dimenzija. Činjenica je, međutim, da jedna od najmasovnijih prisilnih migracija u Africi — protjerivanje blizu 1,5 milijuna radnika-migranata iz Nigerije, ponajviše iz ekonomskih motiva — nije bila tretirana kao migracija izbjeglica. Krajem 1984. i 1985. došlo je do novog vala izbjeglica iz Etiopije: 300.000 Etiopljana prebjeglo je u susjedni Sudan, a oko 100.000 u Somaliju. Ova prisilna migracija, koliko posljedica gladi toliko i dugotrajnog građanskog rata u Etiopiji, gotovo je utrostručila broj izbjeglica u Sudanu (cca 450.000), dok je njihov broj u Somaliji narastao na 800.000. Na područ-

ju jugoistočne Azije broj osoba u privremenom azilu pao je sa 400.000 godine 1979. na današnjih 125.000. Premda Afganistanci još traže azil na teritorijima Pakistana i Irana to se danas događa u znatno smanjenom opsegu tako da je broj Afganistanaca u egzilu od cca 4 milijuna približno jednak onome od prije pet godina.

Problem izbjeglica obično se rješava ili dobrovoljnom repatriacijom, ili integracijom u zemlju tzv. prvog azila, ili pak smještajem u neku treću zemlju. Dobrovoljna repatriacija u zemlju porijekla najbolje je moguće rješenje za obje strane. Ona se koristi u gotovo svim onim slučajevima u kojima je uzrok prisilnoj migraciji bio antikolonijalni rat u tim zemljama. U nekim slučajevima zemlja prvog azila, iz određenih razloga, odbija garanciju azila. Kad se to dogodi, nužno je naći drugu zemlju prihvata. Na ovo drugo rješenje izbjeglica je primoran kada je zemlja prvog azila suočena s »ekscesnim«² priljevom izbjeglica ili kada se izbjeglici zbog individualnih razloga ne može ili ne želi garantirati azil. Međutim, u tumačenju toga što znači »ekscesni«³ priljev, a što priljev u »normalnim«⁴ okvirima ne postoji neki jasan i internacionalno priznat kriterij. U nemalom broju slučajeva zemlje prihvata odlučuju se na stanovitu godišnju kvotu koja se najčešće utvrđuje proizvoljno, ne uzimajući u obzir stvarne dimenzije prisilne migracije.

Politički razlozi za postizanje statusa izbjeglica pokazali su se također vrlo važnim. Poznata je stvar da su se zapadne zemlje 1956. gotovo međusobno natjecale u prihvatu izbjeglica iz Mađarske, dok su, naprotiv, izbjeglice iz zemalja diktatorskih režima Latinske Amerike imale i imaju velikih teškoća u dobivanju azila u zemljama zapadne Evrope. Kulturne i rasne predrasude igraju značajnu ulogu u politici migracije izbjeglica. Tako, usprkos činjenici da je iz Evrope znatan broj ljudi migrirao u zemlje Latinske Amerike, a isto tako i u Afriku, upravo su evropske zemlje najmanje sklone prihvatu izbjeglica sa spomenutih kontinenata.

Karakter i brzina integracijskog procesa kod prisilnih migranata uvelike ovisi o općem standardu života zemlje prihvata. U visokorazvijenim zemljama Zapada kao što su SR Njemačka, Velika Britanija, Francuska, ili u Sjedinjenim Američkim Drž-

vama, čak i relativno uspješna integrirana izbjeglička skupina obično treba dosta vremena, napora, a i sreće da bi postigla ekonomski i društveni položaj što ga ima domaće stanovništvo. U zemljama u razvoju, naprotiv, gdje većina stanovnika živi na egzistencijalnom minimumu, najniži standard relativno se brzo i lako postiže; početna diskrepancija između izbjeglica i domaćeg stanovništva ovdje je jedva zamjetljiva. («World Refugu Survey» Komiteta za izbjeglice SAD iz 1984. pokazao je da više od 95% izbjeglica u svijetu bježi iz, odnosno u, zemlje u razvoju.) Stoga, u novije vrijeme, međunarodna zajednica stavlja veći naglasak na financijsku pomoć, jer bez nje siromašne zemlje prihvatiti ne bi bile kadre osigurati smještaj izbjeglicama na svom teritoriju a da se to negativno ne odrazi na standard vlastitih građana.

Premda nije na listi »izbjeglica kojima je potrebna međunarodna pomoć i zaštita« broj osoba iz zemalja Centralne Amerike, Irana, Sri Lanke i drugih koje se već nalaze u Evropi i Sjevernoj Americi i već su zatražile ili mogu zatražiti politički azil svakako premašuje jedan milijun. Međutim, u slučajevima gdje se tražioc azila nalaze u razvijenim zemljama manje je u pitanju financijska pomoć koja se očekuje od međunarodne zajednice, a više hoće li izbjeglice moći dobiti azil; u pitanju je, naime, aplikativnost brojnih međunarodnih, regionalnih i domaćih zakona i aranžmana kao i spremnost i sposobnost odgovarajućih službi da ih pošteno i profesionalno primijene. Nameće se nadalje pitanje koje su implikacije toga da Sjeverna Amerika i zemlje zapadne Evrope postaju privremena obitavališta ljudi koji bježe od političkih, socijalnih i ekonomskih razaranja iz siromašnijih zemalja Juga? Je li eventualna posljedica toga daljnji masovni priljev ljudi od kojih će se samo mali broj htjeti vratiti u svoju zemlju, čak ako se tamo i izmijene prilike koje su ih natjerale na odlazak, odnosno kakav prioritet valja dati humanitarnim i imigracijskim obzirima te pitanjima vanjske politike?

Članci u ovom broju IMR-a dotiču se značajnog kruga predmeta, djelimice već uvodno naznačenih, a podijeljeni su u četiri podtematska poglavlja. U poglavlju »Kretanja izbjeglica« Zolberg, Surkhe i Aguayo, unutar teoretskog okvira koji se obrađuje transnacionalnom karakteru problema izbjeglica, analiziraju uzroke koji do-

vode do izbjegličkih egzodusa. Danas, kao i u prošlosti — prema mišljenju autora — konflikte stvaraju dva glavna tipa političke transformacije: nagle promjene režima, posebno socijalne revolucije, te reorganizacija političkih zajednica, npr. formiranje novih nacija-država od bivših kolonija. Iako obično smatrani »unutrašnjim«, ovi konflikti u osnovi često uključuju element strane intervencije. Nadalje, politika prema izbjeglicama nerijetko se koristi kao instrument vanjske politike. Primjerice, politika otvorenog prihvata prema pojedinim grupama stanovništva potiče masovnije napuštanje određenih socioekonomskih grupa, a to može oslabiti zemlju porijekla u materijalnom smislu. Tradicionalna poslijeratna politika SAD prema građanima socijalističkih zemalja, počevši od zemalja Istočne Evrope i Kine preko Kube i Indokine eksplicitno je zasnovana na takvim razmišljanjima. I obratno, podrška vladi pojedine države redovito implicira odbijanje da se dodijeli status izbjeglice njezinim građanima kao što ilustrira ponašanje SAD u slučaju Chilea nakon Allendea, kao i u slučaju El Salvadora i Guatemale danas. Najekstremniji oblik korištenja izbjegličke politike u funkciji vanjske politike jest pomaganje zajednica u egzilu koje su vojno angažirane protiv vlade zemlje porijekla. Klasičan je primjer arapska podrška Palestincima kao i odluka da se oni ne integriraju u zemlje primitka jer bi to poslužilo legitimitetu Izraela. Noviji slučajevi ove prakse u koju su uključeni SAD ili njihovi saveznici jesu Afganistanci u Pakistanu, Khmeri na tajlandsko-kambodžijskoj granici, nikaragvanski kontraši na granici između Nikaragve i Hondurasa.

Kako je većina zemalja Trećeg svijeta involvirana u velike socijalne i političke transformacije koje neizbježno generiraju nasilje i progon to će problem izbjeglica još dugo biti aktualan. Pritom, krajnji vid zamagljivanja granica između onog što je unutrašnji konflikt i onog što je vanjski jest direktna strana intervencija, vojna i ekonomska pomoć jednoj strani protagonista u lokalnom sukobu. Stoga je ideja rješavanja »globalne izbjegličke krize« putem razvojnih programa koji bi izmijenili socioekonomske uvjete u zemljama porijekla očito nedovoljna. U onoj mjeri u kojoj su uzroci međunarodni, rješenja također zahtijevaju akcije na međunarodnoj razini, naglašavaju autori. Valja znati da politika prema izbjeglicama ne može biti »humanitarna« u smislu da bude sasvim

apolitična. Odluka o tome da li podržati različite grupe kao »izbjeglice« uvijek uključuje i stanovit stupanj vanjskopolitičke odluke.

U poglavlju »Azil i zaštita« članak Goodwin-Gilla objašnjava razvoj i primjenu međunarodnog prava u pogledu detencije izbjeglica i tražilaca azila. G. Melander bavi se složenim problemom odgovornosti država prema rješavanju zahtjeva za azilom, posebno s obzirom na očitu tendenciju mnogih država da prebace tu odgovornost na drugu zemlju. Tekst ukazuje na nužnost postizanja regionalnih sporazuma ukoliko se želi izbjeći fenomen »izbjeglica u orbiti«. Članak W. Kälina podsjeća da je komunikacija između onih koji traže azil i onih koji su uključeni u rješavanje takvih zahtjeva već po samoj prirodi stvari vrlo osjetljiva; ona biva još više otežana čestim jezičnim i kulturnim barijerama i nerazumijevanjima.

U poglavlju pod naslovom »Problemi izbjeglica u zemljama u razvoju« R. Chambers ukazuje na problem nepovoljnog utjecaja što pomoć izbjeglicama može imati na najosjetljivije slojeve stanovništva zemlje domaćina. Naime, u ruralnim područjima gdje domaća populacija boljeg ekonomskog stanja obično materijalno profitira prisustvom izbjeglica i njima namijenjenim programima siromašniji slojevi među domaćom populacijom mogu lako postati »skriveni gubitnici«. Ovo je slučaj osobito tamo gdje je obradive zemlje malo a radne snage relativno mnogo. Stoga, kako ističe Chambers, valjalo bi razlikovati različite kategorije domaćeg stanovništva te zaštititi siromašnije i slabije artikulirane. U tom smislu autor se zalaže za takve strategije pomoći koje će biti od koristi ukupnoj populaciji koja živi u područjima prihvata izbjeglica; to će osobito postati aktualno u sljedećem desetljeću, posebice u krajevima subsaharske Afrike.

Sličnim problemima kao Chambers bavi se i R. Gorman ističući potrebu za djelotvornim povezivanjem pomoći koja se pruža izbjeglicama s razvojnim strategijama dotične zemlje odnosno regije.

Autori Freund i Kalumba bave se pojavom »spontanog« smještaja izbjeglica u Sjeverozapadnoj pokrajini Zambije. »Spontano« smješteni izbjeglice obično nisu službeno registrirani, nisu zapravo priznati i ne primaju pomoć međunarodne zajednice kao ostale izbjeglice. Oni također rijetko bivaju predmetom istraživanja premda čine glavni dio izbjegličke popu-

lacije u zemljama poput Sudana, Somalije i Pakistana.

D. B. Edwards u svom članku o afganistanskim izbjeglicama u Pakistanu govori o socijalnim i kulturnim efektima produženog življenja u egzilu. Autor daje neke osnovne spoznaje o društvu i kulturi afganistanskih izbjeglica i o tome kakav utjecaj ima dislokacija posebno na plemenski organizirane Pakhtune koji čine približno 50 odsto ukupne afganistanske populacije te oko 80 do 90 odsto izbjegličke populacije. S obzirom na bliskost mnogih afganistanskih Pakhtuna s Pakistanom, stalnog prisustva nekoliko milijuna Pakhtuna u Pakistanu i tradicionalne propusnosti afganistansko-pakistanske granice, traženje azila nije bilo ni traumatsko ni društveno razorno u usporedbi s opcijom ostajanja u zemlji gdje afganistanska vlada pokušava interferirati u unutrašnje poslove plemenske organizacije Pakhtuna. Pa, ipak, s reorijentacijom ekonomskoga i društvenog života od samostalnog obrađivanja zemlje prema ovisničkom primanju pomoći od vanjskoga agensa, *ethos* samoodlučivanja suptilno biva potkopavan. Stoga, ono što potencijalno najviše prijete pakhtunskim izbjeglicama nije toliko socijalna dislokacija koliko kontradikcije koje nastaju iskustvom izbjegličkog »statusa«.

Nekoliko priloga u poglavlju »Problemi prilagodbe i smještaja« odnosi se na pojedine aspekte procesa adaptacije kod izbjeglica iz jugoistočne Azije u Sjedinjenim Američkim državama. Tako se tekst S. Fassa bavi specifičnom situacijom brdskog plemena Hmong iz Laosa u SAD, dok J. Desbarats, na osnovi očitih kulturnih razlika koje postoje između vijetnamskih i sino-vijetnamskih izbjeglica, ukazuje i na različite moduse njihove adaptacije na životne i radne uvjete u novoj sredini. Članak Bacha i Seguna analizira detaljnije složenost participacije izbjeglica na američkom tržištu radne snage, fokusirajući se prije svega na iskustvo izbjeglica iz jugoistočne Azije. Rembaut i Week bave se problemom visokog fertiliteta među indokineskim izbjeglicama u SAD; oni su pritom razvili teoretski model koji objašnjava utjecaj socioekonomske pozadine, povijesti migracije i obrazaca adaptacije u okviru različite ekonomske i kulturne sredine na fertilitet izbjeglica. Konačno, S. H. Yu i W. T. Liu daju korisne opservacije o metodološkim problemima s kojima se susreću istraživači koji se bave istraživanjem vijetnamskih izbjeglica.

Česta nedostupnost područja u kojima dolazi do kriza, zatim brzina kojom može doći do promjene prilika te neobično osjetljiva politička klima koja okružuje mnoge izbjegličke situacije, sve to u znatnoj mjeri otežava istraživački rad. Nadalje, »izbjeglice« se još uvijek ne smatraju zasebnim područjem studija iako su postali predmetom interesa i pažnje znanstvenika različitih profila. Ne postoji još stvarna teorija koja bi podržavala analizu prakse. Principi i zakoni koji rukovode praksom rijetki su i relativno novi. Ne postoji također ni stvarna baza podataka o izbjeglicama. No, unatoč ove dosta obeshrabrujuće slike istraživanja o izbjeglicama dobivaju na kvaliteti i opsegu. Mnogi od autora članaka u ovom časopisu čine dio malog ali sve šireg kruga koji konzistentno radi na pitanjima izbjeglica. Veze između istraživača i praktičara ojačale su. Osnovani su posebni centri za politiku istraživanja i analizu problema izbjeglica, neki povezani sa sveučilištima a neki priključeni privatnim agencijama. Vladini uredi na međunarodnoj i nacionalnoj razini također su osnovali dokumentacijske jedinice u kojima se prikupljaju i obrađuju informacije o položaju izbjeglica.

Ostaju, međutim, i dalje neke veće praznine u istraživanju ove problematike. Tako, primjerice, dok se stanovit broj članaka bavi programima smještaja izbjeglica iz jugoistočne Azije, dotle nije praktički ništa istraživano na problemu izbjeglica u samoj regiji. Dok se pažnja znanstvenika za Afganistan uvelike povećala od vremena sovjetske invazije, malo je radova, poput Edwardsova, posvećeno razumijevanju iskustva Afganistanaca u izbjeglištvu u Pakistanu, Iranu i Indiji. Povijest i iskustvo palestinskih izbjeglica također je zanemareni dio unutar generalnoga izraelsko-palestinskog pitanja. Bez obzira na svu pažnju posvećenu Centralnoj Americi malo je istraživačkog rada učinjeno na razumijevanju prirode pokreta u toj regiji i izvan nje. Problemi izbjeglica u El Salvadoru, Etiopiji, Ugandi i drugdje jednako su zanemareni kako od istraživača tako i od svijeta u globalu.

A fundamentalniji studij problema izbjeglica u suvremenom svijetu nužan je ukoliko razumijevanje predmeta treba voditi relevantnijim i djelotvornijim principima, zakonima i standardima akcije.

Ružica Čičak