

ΣΟΒΑΡΟΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ, ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ, ΑΙΤΟΥΝΤΕΣ ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ

Η ενσωμάτωσή τους στην ετοιμότητα
και τη διαχείριση καταστροφών



ΣΟΒΑΡΟΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ, ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ, ΑΙΤΟΥΝΤΕΣ ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ

Η ενσωμάτωσή τους στην ετοιμότητα
και τη διαχείριση καταστροφών

Bertrand Pauvert
John Twigg
Silvio Sagramola

Αγγλική έκδοση:
*Major hazards, migrants, asylum seekers
and refugees: Their inclusion in Disaster
Preparedness and Management*

Γαλλική έκδοση:
*Risques majeurs, migrants, demandeurs
d'asile et réfugiés : leur inclusion dans la
préparation et la gestion des catastrophes*

*Οι απόψεις που εκφράζονται στο παρόν
αποτελούν ευθύνη των συγγραφέων και
δεν απηχούν απαραίτητα την επίσημη
πολιτική του Συμβουλίου της Ευρώπης.*

Όλα τα αιτήματα σχετικά με την αναπαραγωγή
ή μετάφραση του συνόλου ή μέρους
του παρόντος εγγράφου πρέπει να
απευθύνονται στη Διεύθυνση Επικοινωνίας
(Directorate of Communication, F-67075
Strasbourg Cedex ή publishing@coe.int).
Κάθε άλλη αλληλογραφία σχετικά με το
παρόν έγγραφο θα πρέπει να απευθύνεται
στην Ευρωμεσογειακή Ανοικτή Μερική
Συμφωνία για την Αντιμετώπιση Μεγάλων
Καταστροφών (European and Mediterranean
Major Hazards Agreement (EUR-OPA).

Εξώφυλλο και σελιδοποίηση: Τμήμα
Παραγωγής Εγγράφων και Εκδόσεων,
Συμβούλιο της Ευρώπης

Φωτογραφίες: Συμβούλιο της Ευρώπης
© Council of Europe, Σεπτέμβριος 2017
Τυπώθηκε στο Συμβούλιο της Ευρώπης

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Tony Varo, Πρόεδρος των Μόνιμων
Ανταποκριτών της EUR-OPA, Μονακό
Audrey Morel Senatore, ENSOSP, Aix-en-Provence
Sanjula Weerasinghe, IOM/MICIC, Γενεύη
Lorenzo Guadagno, IOM/MICIC, Γενεύη

Περιεχόμενα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ	7
Η ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ, ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ ΣΤΗΝ ΕΤΟΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ	9
Μετανάστες, αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες – ορισμοί, στοιχεία και αριθμοί	12
Ηθικές και δεοντολογικές πτυχές	14
Ελλιπής υλοποίηση	16
Θεσμικό πλαίσιο	20
Συνεργασία για την ενσωμάτωση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στα σχέδια βοήθειας και αρωγής	23
Σχεδιασμός	23
Εκπαίδευση και ασκήσεις	26
Παραδείγματα ορθής πρακτικής	29
Συμπεράσματα	35
ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΟΧΗ ΒΟΗΘΕΙΑΣ ΣΤΟΥΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ, ΤΟΥΣ ΑΙΤΟΥΝΤΕΣ ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ ΣΕ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ	37
Προοίμιο	37
Επιτυχής υλοποίηση	39
Στάδια μετάβασης	40
Κατάρτιση σχεδίων δράσης	42
ΣΥΣΤΑΣΗ 2016-1 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΜΟΝΙΜΩΝ ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΤΩΝ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ, ΤΩΝ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΣΤΗΝ ΕΤΟΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ	45
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	47
ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ	51

Εισαγωγή

Οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες συνιστούν σημαντικό και αυξανόμενο ποσοστό του γενικού πληθυσμού στις χώρες της Ευρώπης. Όταν επέρχονται σοβαρά συμβάντα και καταστροφές, αντιμετωπίζουν τις ίδιες αντίξοες καταστάσεις με τους υπόλοιπους πληγέντες, αλλά μπορεί επίσης να υφίστανται απομόνωση, παραμέληση ή διακρίσεις.

■ Υπάρχουν αδιαμφισβήτητα ηθικά και δεοντολογικά επιχειρήματα υπέρ μιας προσέγγισης χωρίς αποκλεισμούς που εγγυάται στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες ίσα δικαιώματα με τον υπόλοιπο πληθυσμό όσον αφορά την περίθαλψη και την υποστήριξη σε περιόδους κρίσεων και σε ολόκληρο τον κύκλο διαχείρισης καταστροφών. Αυτό ενδεχομένως να απαιτεί αλλαγή προσανατολισμού όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζονται και παρέχονται οι υπηρεσίες πολιτικής προστασίας.

■ Όσον αφορά την ετοιμότητα και τον σχεδιασμό αντιμετώπισης έκτακτων καταστάσεων, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες, η τρωτότητα και ο τόπος όπου βρίσκονται οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες. Η οργάνωση, οι πόροι και το ανθρώπινο δυναμικό για την παροχή βοήθειας σε αυτές τις ομάδες θα πρέπει να είναι επαρκείς σε όλα τα επίπεδα, από το εθνικό έως το τοπικό. Οι συμμετέχοντες στην πολιτική προστασία θα πρέπει να εκπαιδεύονται σε ζητήματα διαπολιτισμικής συνείδησης και πολιτισμικής ευαισθησίας. Θα πρέπει να υλοποιηθούν προγράμματα επικοινωνίας και εκπαίδευσης σχετικά με την επικινδυνότητα, τις διαδικασίες και υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης, τα οποία να λαμβάνουν δεόντως υπόψη γλωσσικές και πολιτιστικές παραμέτρους.

■ Ο σχεδιασμός της πολιτικής προστασίας και η βοήθεια έκτακτης ανάγκης θα πρέπει να συντονίζονται και να ενσωματώνονται σε άλλες εξειδικευμένες υπηρεσίες που παρέχουν βοήθεια και στήριξη στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες, όπως τα ιδρύματα ιατρικής περίθαλψης, οι κοινωνικές υπηρεσίες και η κοινωνία των πολιτών. Για την καλύτερη επικοινωνία, την αμοιβαία κατανόηση και την οικοδόμηση εμπιστοσύνης, είναι πολύ σημαντική η συμμετοχή των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, καθώς και των οργανώσεων που τους εκπροσωπούν, στον προγραμματισμό για την αντιμετώπιση καταστροφών. Θα πρέπει επίσης να αναγνωρίζονται και να αξιοποιούνται οι δεξιότητες και οι ικανότητες αντιμετώπισης των μεταναστών.

■ Οι χώρες της Ευρώπης και της Μεσογείου εργάζονται σκληρά για να βελτιώσουν την ετοιμότητα για την αντιμετώπιση καταστροφών και τη διαχείριση έκτακτων αναγκών. Ωστόσο, ελάχιστα έχουν γίνει όσον αφορά τη συμμετοχή των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο, των προσφύγων και των οργανώσεών τους στα σχετικά πλαίσια και στα πρακτικά προγράμματα δράσης, και οι απόψεις τους σπάνια εισακούονται. Παρόλα αυτά, όπως προκύπτει και από το παρόν έγγραφο, υπάρχουν πρότυπα και παραδείγματα ορθής πρακτικής από την Ευρώπη και ολόκληρο τον κόσμο που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν ώστε να βελτιωθούν οι πρακτικές και τα αποτελέσματα.

■ En κατακλείδι, οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο, οι πρόσφυγες και οι οργανώσεις που τους στηρίζουν και τους εκπροσωπούν πρέπει να συμμετάσχουν στη διαδικασία πολιτικής προστασίας και διαχείρισης έκτακτων αναγκών. Η προετοιμασία για την αντιμετώπιση καταστροφών σε συνεργασία με αυτές τις ομάδες και για λογαριασμό τους απαιτεί πολιτική δέσμευση, συντονισμό σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, στρατηγικό σχεδιασμό, δικτύωση, διαχείριση γνώσεων, βελτιστοποίηση των πόρων και ανάπτυξη ορθών στρατηγικών επικοινωνίας. Για τον σκοπό αυτό, το Συμβούλιο της Ευρώπης, μέσω της Ανοικτής Μερικής Συμφωνίας για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών (EUR-OPA) και των κρατών μελών της, ανέπτυξε τις παρούσες κατευθυντήριες γραμμές και συστάσεις.

Βασικές απαιτήσεις

υπόψη των Ευρωπαϊκών υπευθύνων χάραξης πολιτικής

1. Οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες δικαιούνται την ίδια στήριξη με τον γενικό πληθυσμό, βάσει της αρχής των ίσων δικαιωμάτων για όλους και σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου.
2. Θα πρέπει να υιοθετηθούν εθνικές πολιτικές, νομικά πλαίσια, σχέδια και προγράμματα για τη βοήθεια και την προστασία των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, αναθέτοντας αρμοδιότητες για την υλοποίηση τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και διασφαλίζοντας τον συντονισμό με άλλους φορείς στήριξης.
3. Στον σχεδιασμό για την παροχή προστασίας και βοήθειας στους μετανάστες, τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης θα πρέπει να συμμετέχουν οι πολιτικές αρχές, η δημόσια διοίκηση, οι αρχές πολιτικής προστασίας, ο ιδιωτικός τομέας, οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και ομάδες και οργανώσεις εκπροσώπων μεταναστών.
4. Κατά τον σχεδιασμό θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ο τόπος όπου βρίσκονται οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί, οι συνθήκες διαβίωσης, η τρωτότητα και οι ανάγκες τους, σε συνδυασμό με τα κωλύματα που μπορεί να αντιμετωπίσουν όσον αφορά την πρόσβαση στη βοήθεια, για παράδειγμα λόγω γλωσσικών φραγμών, λόγω έλλειψης οικονομικών πόρων, πληροφοριών και εγγράφων, ή λόγω του φόβου σύλληψης ή διακρίσεων.
5. Τα σχέδια έκτακτης ανάγκης θα πρέπει να αναγνωρίζουν την ετερογένεια των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων ως ατόμων με συγκεκριμένες ανάγκες και όχι ως ομάδων ή κατηγοριών.
6. Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δίδεται σε καταστάσεις σε αστικές περιοχές, όπου διαμένει η πλειονότητα των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, καθώς και σε αόρατους πληθυσμούς που χαρακτηρίζονται από υψηλή κινητικότητα.
7. Το προσωπικό και οι εθελοντές της πολιτικής προστασίας θα πρέπει να εκπαιδεύονται σε θέματα πολιτιστικής πολυμορφίας και διαπολιτισμικής επικοινωνίας και συνείδησης· θα πρέπει επίσης να επιδιώκουν την οικοδόμηση σχέσης εμπιστοσύνης με τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες.
8. Οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες θα πρέπει να προσλαμβάνονται και να εκπαιδεύονται ως μέλη του προσωπικού, εθελοντές και σύμβουλοι, και να αξιοποιούνται πλήρως, μεταξύ άλλων, οι γλωσσικές και τεχνολογικές δεξιότητες των νέων ανθρώπων.
9. Οι δεξιότητες και οι ικανότητες των μεταναστών θα πρέπει να αναγνωρίζονται και να αξιοποιούνται, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών δικτύων και

των εμπειριών τους όσον αφορά την αντιμετώπιση κρίσεων και αντίξωων καταστάσεων.

10. Τα προγράμματα ενημέρωσης και δημόσιας εκπαίδευσης σχετικά με την επικινδυνότητα και τις διαδικασίες και υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης θα πρέπει να σχεδιάζονται ειδικά για άτομα που έχουν άλλη μητρική γλώσσα, με τη δημιουργία επαφής με τις ενδιαφερόμενες κοινότητες και τη χρήση μετάφρασης και διερμηνείας, γραφικών και άλλων καινοτόμων εργαλείων επικοινωνίας.
11. Τα αρνητικά στερεότυπα σχετικά με τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες θα πρέπει να αντιμετωπίζονται μέσω υποστηρικτικών δράσεων και η θετική επικοινωνία θα πρέπει να ενθαρρύνεται για τη βελτίωση των σχέσεων μεταξύ των κοινοτήτων, οι οποίες που θα είναι χρήσιμες για τον σχεδιασμό και την αντιμετώπιση κρίσεων.
12. Θα πρέπει να θεσπιστούν διαδικασίες για τη διασφάλιση της προστασίας των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων από την εκμετάλλευση, τις διακρίσεις, την κακοποίηση και τη βία σε όλα τα στάδια του κύκλου διαχείρισης καταστροφών (πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση).

Η ενσωμάτωση των μεταναστών, των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην ετοιμότητα και την αντιμετώπιση καταστροφών

Η παγκοσμιοποίηση και η διεθνοποίηση των κοινωνιών μας, σε συνδυασμό με την ταχεία ανάπτυξη των τεχνολογιών επικοινωνίας, φανερώνουν μια σταδιακή αλλαγή της στάσης αντιμετώπισης των αλλοδαπών. Η πρόσφατη παγκόσμια επιτυχία πολλών Ευρωπαίων αθλητών που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών (π.χ. στους Ολυμπιακούς Αγώνες του Ρίο)¹ και η επιτυχία ορισμένων ηθοποιών συνδέονται με αυτή την αλλαγή, ενώ παράλληλα οι προκαταλήψεις έχουν την τάση να υποχωρούν. Οι αλλοδαποί, είτε πρόκειται για μετανάστες είτε για αιτούντες άσυλο είτε για πρόσφυγες, έχουν αρχίσει να γίνονται πιο αποδεκτοί και να εντάσσονται καλύτερα στις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Αν και αυτή η αναγνώριση είναι πολύτιμη για την παρουσίαση μιας διαφορετικής εικόνας των αλλοδαπών, ο καθένας ωστόσο συνειδητοποιεί ότι οι εν λόγω ατομικές επιτυχίες δεν είναι καθόλου αντιπροσωπευτικές της κατάστασης στην οποία βρίσκεται ένα μεγάλο μέρος των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων που ζουν στις κοινωνίες μας. Ειδικότερα, η μαζική εισροή προσφύγων και μεταναστών που γνωρίζει η Ευρώπη εδώ και αρκετά χρόνια αποτελεί σήμερα μεγάλη πρόκληση για όλα τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Παρόλο που όλα τα κράτη έχουν κινητοποιηθεί προκειμένου να παρέχουν στήριξη και βοήθεια στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες, η συγκέντρωσή τους σε ορισμένους χώρους μπορεί να δημιουργήσει μια κατάσταση η οποία θα μπορούσε να απειλήσει τόσο την ευημερία τους όσο και τα δικαιώματά τους δυνάμει της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Η πολιτική σημασία του ζητήματος αυτού για το Συμβούλιο της Ευρώπης οδήγησε τον οργανισμό στις αρχές του 2016 να διορίσει έναν Ειδικό Εκπρόσωπο για τη Μετανάστευση και τους Πρόσφυγες.²

1. Pautot, M., 2014, 2016G· Simon, G, επιμ., 2014.

2. Ο Πρέσβης Tomáš Voček διορίστηκε Ειδικός Εκπρόσωπος του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Μετανάστευση και τους Πρόσφυγες. Είναι αρμόδιος για τη συλλογή στοιχείων σχετικά με τα βασικά δικαιώματα των μεταναστών και των προσφύγων στην Ευρώπη, μεταξύ άλλων μέσω διερευνητικών επισκέψεων, και για τη διατύπωση προτάσεων για δράση. Ανέλαβε καθήκοντα την 1η Φεβρουαρίου 2016.

■ Ωστόσο, οι διεθνείς πράξεις για τα ατομικά δικαιώματα συνήθως τίθενται σε εφαρμογή χωρίς να γίνεται αναφορά στην ιθαγένεια των κατόχων των δικαιωμάτων αυτών.³ Η διαδικασία της ευρωπαϊκής οικοδόμησης βασίζεται επίσης στην αρχή της ελευθερίας μετακίνησης και στην εξάλειψη κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας. Ως εκ τούτου, η ισότητα τείνει να επιτυγχάνεται από οικονομική και κοινωνική άποψη, χάρη στις σημαντικές πιέσεις που ασκούν οι οργανώσεις οι οποίες δραστηριοποιούνται στον κοινωνικό τομέα σε όλο τον κόσμο. Ανεξάρτητα από τα διάφορα καθεστώτα στα οποία υπάγονται, τα άτομα ξένης καταγωγής δεν είναι πλέον «αόρατοι πολίτες» και διεκδικούν το δικαίωμά τους να είναι παρόντες σε όλους τους τομείς της κοινωνικής ζωής.

■ Εντούτοις, παρά την ευνοϊκή αυτή τάση, εξακολουθούν να υφίστανται διακρίσεις και εδώ και μερικά χρόνια παρατηρείται αύξηση της ρητορικής μίσους και της εχθρικής συμπεριφοράς απέναντι στους μετανάστες. Η κατάσταση αυτή αντανακλάται στις αυξανόμενες επιθέσεις κατά των κέντρων υποδοχής και άλλων εγκαταστάσεων φιλοξενίας. Όπως αναφέρει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας, «η συνολική κατάσταση αναδεικνύει την ανάγκη να καταπολεμηθούν η ρατσιστική βία και η ρητορική μίσους και να εφαρμοστούν αποτελεσματικές στρατηγικές ένταξης.»⁴ Πολλές χώρες, καθώς βρίσκονται αντιμέτωπες με μια δύσκολη οικονομική κατάσταση, εφαρμόζουν μέτρα λιτότητας και δημοσιονομικές περικοπές. Αυτή η μείωση των οικονομικών πόρων έχει επηρεάσει τους οργανισμούς που επιχειρούν να αποτρέψουν και να καταπολεμήσουν τον ρατσισμό και τη μισαλλοδοξία, ενώ τα καθήκοντα και τα προβλήματα ολοένα και αυξάνονται. Σε ορισμένες χώρες, παρατηρούνται επίσης μειώσεις των κοινωνικών παροχών. Σε αυτό το δυσχερές πλαίσιο, οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες βρίσκονται σε ανταγωνισμό με άλλες ομάδες δυνητικά μειονεκτούντων ατόμων τα οποία επίσης αναζητούν εργασία ή προσπαθούν να κρατήσουν τη θέση εργασίας τους (εργαζόμενοι με επισφαλείς συμβάσεις ή μεγαλύτερης ηλικίας, άτομα που προέρχονται από μειονεκτικά κοινωνικά στρώματα και οι μακροχρόνια άνεργοι).

■ Παρόλο που ο ακριβής υπολογισμός τους δεν είναι δυνατός, ο αριθμός των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στις ευρωπαϊκές κοινωνίες είναι αρκετά μεγάλος ώστε να αποτελούν σημαντικές μειονότητες σε κάποιες περιπτώσεις. Αντιπροσωπεύουν κατά προσέγγιση 15% του πληθυσμού στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες.⁵ Το ποσοστό αυτό αυξάνεται επίσης σημαντικά από το 2012,⁶ λόγω της πρόσφατης μαζικής εισροής προσφύγων και αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη. Από νομική άποψη, οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες ανήκουν, ως ομάδες, στην ενιαία κατηγορία των «αλλοδαπών»· ωστόσο, ο όρος δεν είναι εδώ απόλυτα συναφής, καθώς θα μπορούσαν να προστεθούν οι μεθοριακοί εργαζόμενοι, οι μόνιμοι μετανάστες και όσοι διαμένουν νόμιμα, ακόμη και οι πολίτες ξένης καταγωγής. Ο αριθμός των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων μπορεί επομένως να ποικίλλει σημαντικά ανάλογα με τον ορισμό και τις μεθόδους

3. Βλ. ιδίως άρθρα 1 και 14 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ). Το ίδιο ισχύει για τις διατάξεις του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα.

4. Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (European Commission against Racism and Intolerance), 2015, σ. 10.

5. Eurostat, Στατιστικές για τη μετανάστευση και τον μεταναστευτικό πληθυσμό, Μάιος 2016.

6. Eurostat, Στατιστικές για το άσυλο, Απρίλιος 2016.

υπολογισμού που χρησιμοποιούνται· γίνεται πολύ δύσκολο να αξιολογηθούν τα πραγματικά μεγέθη, ιδίως επειδή ορισμένοι μετανάστες διαμένουν παράνομα βάσει της νομοθεσίας περί διαμονής και δεν μπορούν να καταμετρηθούν.⁷ Ως εκ τούτου, μπορεί να θεωρηθεί κανείς ότι σε ορισμένες χώρες της Ευρώπης σχεδόν ένα στα πέντε άτομα θα μπορούσε να εμπίπτει στην κατηγορία των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων. Όπως επεσήμανε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI), «ο όρος 'μετανάστευση' χρησιμοποιείται εδώ για να καλύψει τους πολλούς διαφορετικούς λόγους που οδηγούν τους ανθρώπους να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους. Ενώ πολλοί μετανάστες απέκτησαν καθεστώς πρόσφυγα στις χώρες υποδοχής, άλλοι είδαν τις αιτήσεις ασύλου τους να απορρίπτονται ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, δεν υπέβαλαν αίτηση ασύλου εξαρχής.»⁸ Επιπρόσθετα, οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες μπορεί επίσης να βρίσκονται σε οικονομικά πιο μειονεκτική θέση συγκριτικά με άλλα μέλη της κοινωνίας λόγω των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν να βρουν κατάλληλη θέση εργασίας, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι έχουν το δικαίωμα να εργαστούν. Επιπλέον, η διαχείριση της καθημερινότητας μπορεί να είναι πιο περίπλοκη από ό,τι για τους υπηκόους και όσους διαμένουν νόμιμα, έστω και για γλωσσικούς ή πολιτιστικούς λόγους.

■ Όσον αφορά την πολιτική προστασία και τις κρίσεις, η πρόοδος που σημειώνεται είναι ιδιαίτερα αργή όσον αφορά την ενσωμάτωση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων. Οι κρίσεις ή, ιδιαίτερα, οι καταστροφές και, γενικά, οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης ή οι εξαιρετικές περιστάσεις έχουν συχνά ως αποτέλεσμα να ανατρέπεται η καθημερινή ζωή και μπορεί να ευνοήσουν την αύξηση των προκαταλήψεων ή των διακρίσεων. Ωστόσο, εφόσον οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης και οι δημόσιες αρχές το επιθυμούν, είναι δυνατόν να γίνουν οργανωτικές ρυθμίσεις προκειμένου να λαμβάνονται καλύτερα υπόψη οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες στην ετοιμότητα, τον σχεδιασμό και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων.

■ Η παρούσα έκδοση επιχειρεί να παρουσιάσει μια επισκόπηση της τρέχουσας κατάστασης σε ό,τι αφορά την ενσωμάτωση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην ετοιμότητα και τη διαχείριση σοβαρών καταστροφών, δεδομένου ότι, ως ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα, εκτίθενται σε πρόσθετο κίνδυνο βλάβης σε περίπτωση καταστροφών. Ειδικότερα, ο σκοπός είναι να εξεταστεί κατά πόσο οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης και διάσωσης λαμβάνουν δεόντως υπόψη τις εν λόγω ομάδες ούτως ώστε να προωθήσουν την ανθεκτικότητά τους.

■ Στην αρχή της παρούσας έκδοσης δίδεται ο ορισμός των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων ως ομάδας προκειμένου να διευκρινιστούν τα ηθικά και δεοντολογικά ζητήματα σχετικά με το δικαίωμα αυτών των ατόμων να τυγχάνουν προστασίας σε αποδεκτό επίπεδο όταν συμβαίνουν καταστροφές ή σοβαρές κρίσεις. Στη συνέχεια, εξετάζεται το θεσμικό πλαίσιο που εφαρμόζουν τα κράτη με σκοπό τη διασφάλιση ίσης προστασίας για τους μετανάστες. Παρατηρούμε ότι τα κράτη δεν λαμβάνουν ειδικά υπόψη την κατάσταση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο

7. Eurostat, *Statistics on enforcement of immigration legislation*, Οκτώβριος 2015.

8. Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (European Commission against Racism and Intolerance), στο ίδιο, σ. 7.

και των προσφύγων στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων· αυτό ισχύει τόσο για τις υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης όσο και για τις αρχές. Με αυτά τα δεδομένα, είναι απαραίτητο να βελτιωθεί η θεωρητική και πρακτική κατάρτιση του προσωπικού των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης και διάσωσης. Βασικός παράγοντας αυτής της βελτίωσης είναι ο σωστός σχεδιασμός που λαμβάνει υπόψη την ύπαρξη και την κατάσταση των μεταναστών. Τέλος, πρέπει να ληφθούν υπόψη τα διάφορα παραδείγματα ορθών πρακτικών, τα οποία πρέπει συνεχώς να προσαρμόζονται ανάλογα με τις νέες συνθήκες και περιβάλλοντα. Σύμφωνα με την παρούσα έκδοση υπάρχουν μεγάλα περιθώρια βελτίωσης της ετοιμότητας σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης για τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες και τα επιχειρήματα που στηρίζουν μια τέτοια διαδικασία είναι αδιαμφισβήτητα.

Μετανάστες, αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες – ορισμοί, στοιχεία και αριθμοί

■ Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων προβλέπει ότι πρόσφυγας είναι παν πρόσωπο το οποίο «δεδικαιολογημένου φόβου διώξεως λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων ευρίσκεται εκτός της χώρας οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή, λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να απολαύσει της προστασίας της χώρας ταύτης».⁹ Στην περίπτωση των μεταναστών, δεν υφίσταται τυποποιημένος νομικός ορισμός σε διεθνές επίπεδο, αλλά γενικά ως «μετανάστης» χαρακτηρίζεται κάθε πρόσωπο το οποίο φεύγει ή εγκαταλείπει τη χώρα καταγωγής του για να εγκατασταθεί κάπου αλλού – συνήθως στο εξωτερικό – αναζητώντας καλύτερες ή ασφαλέστερες συνθήκες διαβίωσης. Η μετανάστευση μπορεί να είναι εκούσια ή αναγκαστική.¹⁰ Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει επίσης επισημάνει ότι ο όρος «μετανάστης» είναι «γενικός και καλύπτει τους περισσότερους ανθρώπους οι οποίοι μετακινούνται σε ξένη χώρα για διάφορους λόγους και για ορισμένο χρονικό διάστημα (...). Γίνεται διάκριση μεταξύ του προσωρινού μετανάστη (migrant) και του μόνιμου μετανάστη (immigrant), ο οποίος αποκτά μόνιμη κατοικία σε χώρα διαφορετική από την πατρίδα του.»¹¹ Τέλος, οι αιτούντες άσυλο είναι πρόσωπα που έχουν εισέλθει σε μια χώρα και ζητούν να τους αναγνωριστεί το καθεστώς του πρόσφυγα. Αν και όλοι θεωρούνται αλλοδαποί δυνάμει της νομοθεσίας περί ιθαγένειας, η κατάστασή τους διαφέρει σημαντικά όσον αφορά τη νομική προστασία τους. Ωστόσο, ανεξαρτήτως της κατάστασης στην οποία βρίσκονται, όλοι πρέπει να αντιμετωπίζονται με σεβασμό και αξιοπρέπεια, ενώ πρέπει να διαφυλάσσονται τα ανθρώπινα δικαιώματά τους. Η κατηγορία των μεταναστών, των αιτούντων

9. Άρθρο 1 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Καθεστώς των Προσφύγων, η οποία υπεγράφη στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951.

10. Διεθνής Ομοσπονδία Συλλόγων Ερυθρού Σταυρού και Ερυθράς Ημισελήνου, <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/migration/>. Βλ. επίσης «Accueil et hébergement des personnes migrantes», Γαλλικός Ερυθρός Σταυρός, www.croix-rouge.fr/Nos-actions/Action-sociale/Personnes-migrantes/Accueil-et-hebergement-des-personnes-migrantes.

11. «The protection of migrants and asylum seekers: states' main legal obligations under the Council of Europe conventions» (Η προστασία των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο: οι κύριες νομικές υποχρεώσεις των κρατών δυνάμει των συμβάσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης), επιστολή του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τους αρχηγούς των κυβερνήσεων των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, 8 Σεπτεμβρίου 2015.

άσυλο και των προσφύγων καλύπτει επομένως ολόκληρο φάσμα διαφορετικών καταστάσεων και θα ήταν ενδεχομένως πιο σκόπιμο και αποτελεσματικό να αναπτυχθεί μια ολιστική προσέγγιση που να στοχοθετεί καλύτερα τα εν λόγω άτομα: «Θα ήταν πιθανώς πιο ενδεδειγμένο να καθοριστούν ομάδες-στόχοι σύμφωνα με ορισμένα χαρακτηριστικά όπως η χώρα καταγωγής τους, οι γλώσσες που ομιλούν, η θρησκεία τους, το μέρος όπου ζουν και εργάζονται κ.λπ. Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν άτομα που δεν εμπίπτουν στις κλασικές κατηγορίες διαχείρισης της μετανάστευσης, όπως οι μετανάστες χωρίς επίσημα έγγραφα, οι μεθοριακοί εργαζόμενοι, οι αλλοδαποί τουρίστες ή οι υπήκοοι με μεταναστευτικό υπόβαθρο.»¹²

■ Αν και η ιδιαίτερη τρωτότητα που υφίστανται ορισμένοι μετανάστες, αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες στην περίπτωση καταστροφών ή σοβαρών κρίσεων δεν μπορεί να συγκριθεί με αυτή που προκύπτει από μια αναπηρία (μειωμένη κινητικότητα, ολική ή μερική τύφλωση, κώφωση ή μείωση της ακοής) ή το γήρας, είναι ωστόσο εξίσου αληθινή. Η τρωτότητα των εν λόγω ομάδων ανθρώπων προέρχεται κατά πρώτον από την κατάσταση την οποία βιώνουν ως εκτοπισμένοι. Καθώς ζουν σε μια ξένη χώρα την οποία δεν γνωρίζουν καλά, οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες δεν έχουν επίγνωση των κινδύνων στους οποίους εκτίθενται, και αυτή η έλλειψη γνώσης τους καθιστά ιδιαίτερα ευάλωτους σε περίπτωση καταστροφών. Ως εκ τούτου, διατρέχουν σημαντικό κίνδυνο να μην αντιδράσουν με τον κατάλληλο τρόπο σε τέτοια γεγονότα. Επιπλέον, η τρωτότητα των εν λόγω ομάδων εξαρτάται επίσης από τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνονται το μέλλον τους στις χώρες όπου φιλοξενούνται: αν και όλοι οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες μπορεί να είναι θύματα καταστροφών ή σοβαρών κρίσεων, η προσοχή που θα δώσουν στα μηνύματα και μέτρα πρόληψης θα διαφέρει σε μεγάλο βαθμό ανάλογα με το εάν πιστεύουν ότι είναι μόνο περαστικοί από τη χώρα όπου κατοικούν ή εάν θέλουν να ξαναχτίσουν τη ζωή τους σε διαρκή βάση εκεί. Όλα αυτά τα άτομα, εξαιτίας της έλλειψης γνώσης της γλώσσας του τόπου όπου ζουν, εκτίθενται περισσότερο στον κίνδυνο να υποστούν βλάβη σε περίπτωση καταστροφών (άγνοια ή αδυναμία κατανόησης των οδηγιών ασφαλείας ή των οδηγιών σχετικά με το πώς πρέπει να δράσουν σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης). Όσοι βρίσκονται σε παράνομη κατάσταση όσον αφορά τις προϋποθέσεις εισόδου ή διαμονής στη χώρα μπορεί να αντιδράσουν αρνητικά σε περίπτωση επέμβασης των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης, επειδή μπορεί να εκλάβουν τις στολές τους ως αστυνομικές στολές. Όλοι αυτοί οι παράγοντες και το ευρύ φάσμα των ανθρώπινων καταστάσεων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τις αρχές και τους επαγγελματίες των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης στις στρατηγικές, τις προσεγγίσεις και τις λύσεις που πρέπει να αναπτυχθούν σε όλους τους τομείς της διαχείρισης έκτακτων αναγκών και πρόληψης των κινδύνων.

■ Το κοινό χαρακτηριστικό που έχουν όλες οι ευάλωτες ομάδες (άτομα με αναπηρία, έγκυες γυναίκες, παιδιά, ορισμένοι ηλικιωμένοι, ασθενείς, τραυματίες, κρατούμενοι και εθνοτικές και θρησκευτικές μειονότητες, κ.λπ.)¹³ είναι ότι εκτίθενται

12. Ευρωμεσογειακή Ανοικτή Μερική Συμφωνία για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών (European and Mediterranean Major Hazards Agreement - EUR-OPA), APCAT (2014)08. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c445a>.

13. Prieur, M., 2012.

περισσότερο σε καταστάσεις έλλειψης κατάλληλης περίθαλψης, εχθρότητας, βίας ή διακρίσεων σε σχέση με τον υπόλοιπο πληθυσμό. Επιπλέον, όλοι αναγνωρίζουν ότι τα ανθρώπινα δικαιώματα δεν μπορούν να παραμεριστούν με το πρόσχημα ότι υπάρχει ανάγκη για επείγουσα δράση ή ότι προκαλείται αναταραχή μετά από μια σοβαρή κρίση ή καταστροφή, δεδομένου ότι πρέπει να ισχύουν πάντοτε, σε όλα τα μέρη και σε όλες τις περιστάσεις.¹⁴ Εντούτοις, σε περίπτωση καταστροφών τα ανθρώπινα δικαιώματα απειλούνται ιδιαίτερα λόγω της αναταραχής και του πανικού που προκαλούνται,¹⁵ και τα δικαιώματα των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων διατρέχουν ιδιαίτερο κίνδυνο, ιδίως επειδή ενδέχεται να υπάρξουν ελλείψεις αγαθών και πόρων, οξύνοντας τις εντάσεις μεταξύ των ατόμων και των ομάδων.

■ Η μείωση των κινδύνων και η αποτελεσματικότητα της βοήθειας έκτακτης ανάγκης εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τον σωστό σχεδιασμό της αντιμετώπισης, η οποία με τη σειρά της βασίζεται στην ύπαρξη διαφόρων σχεδίων αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών και στα σενάρια υλοποίησης. Τα εν λόγω σχέδια μπορούν να οριστούν ως το σύνολο των μέτρων ή των διαδικασιών που πρέπει να υλοποιηθούν προκειμένου να καθίσταται δυνατή η αποτελεσματική διανομή βοήθειας έκτακτης ανάγκης σε ομάδες πληθυσμού που αντιμετωπίζουν αιφνίδια, ασυνήθιστα και μεγάλης κλίμακας συμβάντα, τα οποία θα μπορούσαν να θέσουν τη ζωή και την περιουσία τους σε κίνδυνο.¹⁶ Η μείωση των κινδύνων, όπως άλλωστε και των ζωνών τρωτότητας, συνεπάγεται τον προσδιορισμό τους. Έτσι, θα μπορέσουν να υλοποιηθούν συστήματα παρακολούθησης και προειδοποίησης, όπως επίσης να ληφθούν μέτρα ενημέρωσης και εκπαίδευσης, ούτως ώστε να γίνει προετοιμασία των τρόπων αντιμετώπισης οι οποίοι μειώνουν τη βλάβη που προκαλείται στα άτομα και την περιουσία όταν σημειώνονται τα σχετικά συμβάντα. Οι αρχές και οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης πρέπει να λάβουν δεόντως υπόψη την ειδική κατάσταση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, προκειμένου να συστήσουν εκ των προτέρων, σε προληπτική βάση, μια επιχειρησιακή δομή η οποία να ασχολείται με τα χαρακτηριστικά των καταστάσεων κρίσης και να προσαρμόζεται σε όλες τις καταστάσεις που προσδιορίζονται.

Ηθικές και δεοντολογικές πτυχές

■ Η επέλευση μιας καταστροφής ή μιας σοβαρής κρίσης συχνά προκαλεί μια σύνθετη κατάσταση όπου δεν είναι σπάνιο τα ανθρώπινα δικαιώματα να παραβλέπονται ή ακόμη να καταπατούνται. Ωστόσο, «τα ανθρώπινα δικαιώματα δεν μπορούν να αγνοούνται με το παραπλανητικό πρόσχημα των εξαιρετικών περιστάσεων»¹⁷ και είναι σημαντικό να τονιστεί ότι υπάρχει μια γενική ηθική και δεοντολογική αρχή στην επιτακτική ανάγκη για σεβασμό των εν λόγω δικαιωμάτων, καθώς οι καταστροφές δεν καταργούν τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα.

14. Park K.G., 2013.

15. Prieur, M., 2010.

16. Noto, R., 1996.

17. Ευρωμεσογειακή Ανοικτή Μερική Συμφωνία για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών (European and Mediterranean Major Hazards Agreement - EUR-OPA), 2012, σ. 6, http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/pub/Ethical-Principles-Publication_en.pdf.

■ Όπως και οι άλλοι άνθρωποι, έτσι και οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες δικαιούνται σεβασμό των δικαιωμάτων τους: είτε είναι πρόσφυγες είτε έχουν εκτοπιστεί λόγω περιβαλλοντικών φαινομένων, οι μετανάστες κατέχουν δικαιώματα που έχουν αναγνωριστεί σε διεθνές επίπεδο.¹⁸ Ωστόσο, το γεγονός ότι είναι αλλοδαποί τους θέτει εξαρχής σε διαφορούμενη θέση. Ως αλλοδαποί, το δίκαιο τους θεωρεί υπηκόους άλλης χώρας (εξού και οι περιορισμοί στην άσκηση ορισμένων ατομικών ελευθεριών)- ως άνθρωποι, πρέπει να απολαύουν των θεμελιωδών ελευθεριών που αναγνωρίζονται σε όλους. Στις ημέρες μας, η ηθική επιρροή του φυσικού δικαίου οδήγησε στην εξάλειψη των νομικών διακρίσεων που αφορούν την ιθαγένεια: ο άνθρωπος διέπεται από έναν φυσικό νόμο που έχει σαφώς οικουμενική διάσταση· η διαλεκτική που απορρέει από τις διάφορες διακηρύξεις δικαιωμάτων βασίζεται στην αρχή της ισότητας μεταξύ των ατόμων και αποκλείει κάθε διάκριση μεταξύ τους. Παρά την αρχή αυτή, οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες συχνά έρχονται αντιμέτωποι με διάφορα νομικά και πρακτικά μέτρα που αφορούν τον αποκλεισμό ή την ξενοφοβία· τα ανθρώπινα δικαιώματά τους συχνά λησμονούνται.

■ Όταν επέρχεται μια καταστροφή ή ένα σοβαρό συμβάν, οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες δικαιούνται προστασία στο ίδιο επίπεδο με τα άλλα μέλη της κοινωνίας. Τέτοιου είδους γεγονότα δεν πρέπει να χρησιμοποιούνται ως πρόσχημα για την αναστολή των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων. Επιπλέον, αυτό δεν συμβαίνει όσον αφορά την παροχή βοήθειας έκτακτης ανάγκης, καθώς είναι σαφές ότι οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης βοηθούν όλα τα θύματα χωρίς να δίνουν την παραμικρή προσοχή στην ιδιότητά τους, δηλαδή αν είναι «μετανάστες», «αιτούντες άσυλο» ή «πρόσφυγες»: παρέχουν βοήθεια και περίθαλψη χωρίς να λαμβάνουν υπόψη κάποιον ιδιαίτερο παράγοντα ή να κάνουν διακρίσεις. Εντούτοις, αυτή η εξισωτική και αφηρημένη προσέγγιση μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να παραβλέπονται ορισμένες συγκεκριμένες καταστάσεις των εν λόγω ομάδων όταν αντιμετωπίζουν καταστροφές (ιδίως όσον αφορά τη γνώση της γλώσσας και την κατανόηση των οδηγιών ασφαλείας, την τοποθεσία της κατοικίας κ.λπ.)· συνεπεία αυτού, οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες εκτίθενται υπερβολικά στον κίνδυνο να υποστούν πρόσθετη βλάβη όταν συμβαίνουν καταστροφές και σοβαρές κρίσεις. Ωστόσο, τίποτα δεν δικαιολογεί τη χαλάρωση είτε των δεοντολογικών ή ηθικών κανόνων είτε των δικαιωμάτων του ανθρώπου κατά την επέλευση σοβαρών συμβάντων ή καταστροφών. Καθώς στις κοινωνίες μας υπάρχουν ολόένα και περισσότερες ομάδες ατόμων αλλοδαπής καταγωγής, είναι σημαντικό οι αρχές και οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης να λαμβάνουν υπόψη κάθε συγκεκριμένο παράγοντα που τις αφορά, ούτως ώστε να απολαύουν ισότιμης πρόσβασης στην περίθαλψη και βοήθεια έκτακτης ανάγκης σε περίπτωση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων. Η αναγνώριση αυτής της επιταγής κατά τον σχεδιασμό για την αντιμετώπιση κρίσεων δεν μπορεί παρά να διασφαλίσει την παροχή της πλέον αποτελεσματικής βοήθειας όταν σημειώνονται τέτοια συμβάντα.

18. Cournil, C. και Mayer, B. 2014.

Ελλιπής υλοποίηση

■ Ωστόσο, η παράλειψη ενσωμάτωσης των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων με οποιονδήποτε τρόπο στον σχεδιασμό και τη διαχείριση σοβαρών κρίσεων και καταστροφών φαίνεται ότι αποτελεί σταθερή παράμετρο, από την πλευρά τόσο των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης και διάσωσης όσο και των κρατών, συμπεριλαμβανομένης της εσφαλμένης εκτίμησης τυχόν ειδικών αναγκών (γλωσσικών ή πολιτιστικών) που μπορεί να έχουν. Ο λόγος που προβάλλουν πιο συχνά τα κράτη και οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης για την κατάσταση αυτή έγκειται στην αρχή της «ίσης μεταχείρισης όλων των ατόμων σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης». Όσοι δέχονται βοήθεια θεωρούνται κατά τρόπο αφηρημένο θύματα που χρειάζονται στήριξη, χωρίς να υπάρχει ανάγκη να ληφθεί υπόψη η νομική ή κοινωνική τους κατάσταση, δηλαδή εάν είναι μετανάστες, αιτούντες άσυλο ή πρόσφυγες. Οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης και διάσωσης επιτελούν το έργο τους με πλήρη αμεροληψία παρέχοντας βοήθεια σε όλα τα πρόσωπα, ανεξάρτητα από την καταγωγή ή τη θρησκεία τους. Δεν θα ήταν υπερβολικό μάλιστα να πει κανείς ότι, σε τελική ανάλυση, για τα κράτη και ειδικά από τη σκοπιά της ετοιμότητας και της διαχείρισης σοβαρών κρίσεων, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες δεν υπάρχουν, δηλαδή, δεν θεωρούνται μια ειδικά προσδιορισμένη ομάδα. Αυτό εξηγεί μερικώς γιατί το ζήτημα των μέτρων πρόληψης που απευθύνονται σε συγκεκριμένες πληθυσμιακές ομάδες δεν έχει ουσιαστικά ληφθεί υπόψη από τους πυροσβέστες και τους επαγγελματίες των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης. Πρωτίστως, είναι απαραίτητο να επαναληφθεί γιατί οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες αποτελούν μια ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα όταν επέρχονται καταστροφές.

■ Η ιδιαίτερη τρωτότητα των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών στην περίπτωση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων είναι αδιαμφισβήτητη. Αποτελούν μια ευάλωτη ομάδα τόσο για πρακτικούς λόγους (χαμηλό εισόδημα, κακής ποιότητας κατοικίες που μπορεί να είναι λιγότερο ανθεκτικές σε καταστροφές κ.λπ.) όσο και για πολιτιστικούς λόγους (έλλειψη γνώσης της γλώσσας του τόπου όπου ζουν, καθιστώντας έτσι δυσχερή την αποτελεσματική διανομή βοήθειας και την προσέγγιση αυτού του τμήματος του πληθυσμού με σκοπό την ενημέρωσή του για τα μέτρα πρόληψης ή τον τρόπο ενέργειας σε περίπτωση καταστροφής)- επίσης, διστάζουν να δείξουν εμπιστοσύνη στις αρχές και έχουν την τάση να περιχαράκωνονται στην κοινότητά τους (πολιτιστικές διαφορές σχετικά με το φύλο ή/και τις οικογενειακές σχέσεις, θρησκευτικές πεποιθήσεις κ.λπ.). Για παράδειγμα, τον Οκτώβριο του 2015 έγινε γνωστό ότι η περιοχή στην οποία κατοικούσαν αρκετές χιλιάδες μετανάστες στο Calais, στη βόρεια Γαλλία, περιλαμβάνεται στη ζώνη ενός σχεδίου πρόληψης τεχνολογικών κινδύνων.¹⁹ Εάν συνέβαινε χημικό ατύχημα στον χώρο των βιομηχανικών εγκαταστάσεων, οι μετανάστες που κατοικούσαν στη γύρω περιοχή θα λάμβαναν όντως την ίδια προστασία με τις άλλες πληθυσμιακές ομάδες; Υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να θεωρείται το αντίθετο. Ωστόσο, δεν υπάρχει σχεδόν καμία μελέτη που να αφορά ειδικά την κατάσταση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών στην περίπτωση καταστροφών· υπάρχει επίσης έλλειψη συστηματικών δεδομένων αναφορικά με

19. *Le Monde*, 19 Οκτωβρίου 2015, www.lemonde.fr/societe/article/2015/10/19/la-jungle-de-calais-est-majoritairement-situee-en-zone-seveso_4792559_3224.html.

αυτά τα άτομα σε σχέση με την προστασία τους από καταστροφές και, ομοίως, ο σχεδιασμός των κινδύνων και η αξιολόγηση μετά τα συμβάντα δεν περιλαμβάνουν (ή μόνο πολύ σπάνια) αλλοδαπούς. Επομένως, η ελλιπής υλοποίηση προέρχεται πρωτίστως από την έλλειψη δεδομένων και αναλύσεων· με άλλα λόγια, από την ανικανότητα να υπάρξει μια ακριβής κατανόηση των ειδικών θεμάτων που προκύπτουν σε ό,τι αφορά την εξέταση της θέσης των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων.

■ Εάν είναι δύσκολο να ενσωματωθούν οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες στον σχεδιασμό και τη διαχείριση καταστροφών, αυτό οφείλεται κυρίως στις πολύ διαφορετικές καταστάσεις στις οποίες βρίσκονται οι σχετικές ομάδες. Ορισμένοι από αυτούς επιθυμούν να ενταχθούν σε διαρκή βάση στη χώρα όπου ζουν (αυτό ισχύει ιδίως για τους μετανάστες, αλλά και για πολλούς αιτούντες άσυλο)· άλλοι είναι μόνο περαστικοί από την εν λόγω χώρα και θέλουν να εγκατασταθούν σε χώρες εκτός αυτής στην οποία ζουν επί του παρόντος· άλλοι πάλι θέλουν να επιστρέψουν στις χώρες καταγωγής τους όταν σταματήσουν να ισχύουν οι συνθήκες που τους ανάγκασαν να τις εγκαταλείψουν και είναι πλέον σε θέση να γυρίσουν πίσω (αυτό ισχύει ιδίως και κατ' αρχήν για τους πρόσφυγες). Εξαιτίας αυτών των διαφορετικών λόγων είναι δύσκολο να υιοθετηθεί μια ομοιόμορφη προσέγγιση για όλα τα ζητήματα πολιτικής προστασίας που σχετίζονται με τις εν λόγω ομάδες. Αν και όλοι οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες μπορεί να είναι θύματα καταστροφών ή σοβαρών κρίσεων, το ενδιαφέρον που θα δείξουν για την πρόληψη σοβαρών κρίσεων θα διαφέρει σε μεγάλο βαθμό ανάλογα με το εάν πιστεύουν ότι είναι μόνο περαστικοί από τη χώρα όπου ζουν ή εάν θέλουν να ξαναχτίσουν τη ζωή τους σε διαρκή βάση εκεί. Αυτό εγείρει επίσης το ζήτημα της υποκειμενικής ή αντικειμενικής επίγνωσης των κινδύνων στους οποίους οι εν λόγω ομάδες μπορεί να εκτίθενται.

■ Εντούτοις, το Πλαίσιο Sendai για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών που θεσπίστηκε το 2015 προτρέπει τα κράτη να υιοθετήσουν μια ευρύτερη και πιο ανθρωποκεντρική προληπτική προσέγγιση· ειδικότερα, τονίζει ότι οι πρακτικές μείωσης του κινδύνου καταστροφών πρέπει να είναι προσβάσιμες σε όλους και να μην αποκλείουν κανέναν, προκειμένου να είναι αποτελεσματικές και αποδοτικές. Οι κυβερνήσεις καλούνται να συνεργαστούν με τους σχετικούς ενδιαφερόμενους φορείς ούτως ώστε να συμπεριληφθούν οι μετανάστες στον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών, σχεδίων και προτύπων.²⁰ Το έγγραφο αναφέρει επίσης ότι προκειμένου να βελτιωθεί η διακυβέρνηση των κινδύνων καταστροφών, είναι σημαντικό να υπάρξει συνεργασία και συντονισμός με τους μετανάστες όσον αφορά τη διαχείριση των κινδύνων καταστροφών σε τοπικό επίπεδο.²¹ Λόγω της μεγάλης πολυμορφίας των πολιτικών συστημάτων, των πολιτιστικών διαφορών και του βιοτικού επιπέδου των ανθρώπων, των μεθόδων εσωτερικής οργάνωσης και υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης των κρατών, καθώς επίσης των ειδικών γεωγραφικών και κλιματικών χαρακτηριστικών κάθε χώρας και του φάσματος των κινδύνων στους οποίους μπορεί να εκτίθεται, είναι εξαιρετικά δύσκολο να καταρτιστούν κοινά κριτήρια. Ως εκ τούτου, είναι πάνω

20. Πλαίσιο Sendai για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών, σημείο 7.

21. Πλαίσιο Sendai για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών, σημείο 27(h).

από όλα απαραίτητο να αναγνωριστούν οι προκλήσεις και η ανάγκη κατάρτισης ειδικών μέτρων που να ενσωματώνουν τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων. Το βασικό στοιχείο για την ανάληψη αποτελεσματικής δράσης έγκειται στη συλλογή αξιόπιστων δεδομένων για τις εν λόγω ομάδες, ένας τομέας ο οποίος παρουσιάζει μεγάλες ελλείψεις σήμερα.

■ Αν και πολλές χώρες διαθέτουν μητρώα πληθυσμού και γνωρίζουν επομένως τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες που ζουν στην επικράτειά τους (παρόλο που αυτό δεν ισχύει για όλες), αυτό το σύστημα καταγραφής του πληθυσμού δεν είναι απολύτως ικανοποιητικό όσον αφορά τους μετανάστες. Ειδικότερα, ισχύει μόνο για τις ομάδες που διαμένουν νόμιμα βάσει της νομοθεσίας περί διαμονής της οικείας χώρας. Εξ ορισμού, στα μητρώα δεν λαμβάνονται υπόψη οι παράνομοι μετανάστες. Ωστόσο, εάν όλοι οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες πρόκειται να ενσωματωθούν στα μέτρα πρόληψης κινδύνων, είναι απολύτως απαραίτητο να καταστεί γνωστό ποιοι και πόσοι άνθρωποι θα χρειαστούν βοήθεια, πού βρίσκονται και σε ποιους κινδύνους εκτίθενται – ιδίως όσον αφορά τις πλέον ευάλωτες ομάδες. Αυτές οι απαραίτητες βασικές πληροφορίες θα αποτελέσουν τα θεμέλια κάθε βιώσιμου προγράμματος βοήθειας. Επιπλέον, προκειμένου να είναι αποτελεσματικά, τα μητρώα πρέπει να βρίσκονται στη διάθεση των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης και διάσωσης, καθώς και των τοπικών αρχών, και να επικαιροποιούνται. Θα ήταν ιδιαίτερα σκόπιμο να υπάρχουν τέτοιου είδους μητρώα, πρώτον, σε περίπτωση καταστροφών αλλά και, κυρίως, κατά τη διενέργεια του σχεδιασμού καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και κατά τον προγραμματισμό της διανομής βοήθειας, καθώς επιτρέπουν μια σχεδόν ολοκληρωμένη απογραφή των ειδικών αναγκών που έχουν και του τύπου όπου βρίσκονται οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες, οι οποίοι μπορεί να χρειάζονται βοήθεια όταν επέρχονται καταστροφές.

■ Επιπρόσθετα, η αρχή της «ίσης μεταχείρισης όλων των ατόμων σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης», βάσει της οποίας όσοι δέχονται βοήθεια θεωρούνται κατά τρόπο αφηρημένο απλώς θύματα που χρειάζονται στήριξη, δεν είναι η ενδεδειγμένη καθώς δεν λαμβάνει υπόψη όλες τις σχετικές πτυχές όσον αφορά τη διανομή βοήθειας. Η αρχή αυτή θα μπορούσε να συμπληρωθεί με μια μέθοδο που να περιλαμβάνει την ιδέα «Design for All»,²² μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση που επιδιώκει να προσφέρει στον καθένα τις ίδιες ευκαιρίες για να ενταχθεί στη σύγχρονη ζωή και να επωφεληθεί από τις υπηρεσίες της. Αυτό συνεπάγεται ότι οι υποδομές, οι υπηρεσίες και οι αρχές, ακόμη και οι δημόσιες πολιτικές, επινοούνται και σχεδιάζονται κατά τέτοιο τρόπο ώστε το σύνολο του πληθυσμού να επωφελείται από αυτές χωρίς καμία διάκριση με βάση την κατάσταση ή τη θέση των ατόμων.

■ Παρόλη την πρόοδο που έχει παρατηρηθεί τα τελευταία χρόνια,²³ δεν υπάρχει ακόμη σήμερα σε διεθνές επίπεδο «καμία συνθήκη ή πολιτικό έγγραφο σχετικά με το θέμα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά την εκδήλωση καταστροφών»,²⁴ γεγονός το οποίο οδήγησε το Συμβούλιο της Ευρώπης να επιληφθεί του θέματος και να

22. Βλ. Aragall, F., Neumann, P., και Sagramola, S., 2013.

23. Έκθεση της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου, 2013.

24. Prieur, M., 2010, στο ίδιο.

συντάξει το 2012 το έγγραφο με τίτλο «Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience» (Αρχές ηθικής και δεοντολογίας για τη μείωση του κινδύνου καταστροφών και την ανθεκτικότητα των ανθρώπων). Στο εν λόγω έγγραφο καθίσταται σαφές ότι «τα κράτη έχουν καθήκον να προστατεύουν τα πρόσωπα που βρίσκονται στην επικράτειά τους, διαφυλάσσοντας την πλήρη εφαρμογή, ακόμη και σε περίπτωση καταστροφής, των δικαιωμάτων του ανθρώπου όχι μόνο για τους υπηκόους αλλά και για τους αλλοδαπούς που βρίσκονται στο έδαφός τους.»²⁵ Αρκετά σημεία είναι χαρακτηριστικά της αδυναμίας των κρατών να εφαρμόσουν ορθώς τις εν λόγω αρχές.

■ Οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες δεν λαμβάνονται υπόψη ως μια ειδικά ευάλωτη ομάδα. Το γεγονός ότι οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης παρέχουν βοήθεια χωρίς να λαμβάνουν υπόψη κάποιον ιδιαίτερο παράγοντα ή να κάνουν διακρίσεις με βάση την αρχή της ίσης μεταχείρισης των θυμάτων σημαίνει ότι δεν δίδεται καθόλου έμφαση στα ειδικά χαρακτηριστικά των ομάδων αλλοδαπών που μπορεί να χρειάζονται βοήθεια. Προκειμένου να διασφαλίζεται μια ακόμη πιο αποτελεσματική διανομή βοήθειας, θα πρέπει να δίδεται η δέουσα σημασία σε αυτή η διάσταση. Οι επίσημες κατευθυντήριες γραμμές θα πρέπει να προτρέπουν τους φορείς παροχής βοήθειας έκτακτης ανάγκης, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, να λαμβάνουν υπόψη τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες στην οργάνωση της διανομής βοήθειας.

■ Υπάρχει έλλειψη θεσμικών, οργανωμένων επαφών με τους εκπροσώπους των μεταναστών, των προσφύγων ή των αιτούντων άσυλο. Οι πληθυσμοί αυτοί σπάνια θεωρούνται ή νοούνται ως «ομάδες» ή «κοινότητες», αλλά ως άτομα που αποτελούν μέρος αυτών των ομάδων. Αν και η εν λόγω εξατομικευμένη προσέγγιση συνδέεται σαφώς με την επιθυμία να δοθεί έμφαση στην προσωπική διάσταση του τι θέλουν οι μετανάστες, έχει επίσης αρνητική συνέπεια καθώς παραβλέπεται η συλλογική διάσταση της μετανάστευσης και, ως εκ τούτου, αποκόβονται οι αρχές από τη συλλογική προσέγγιση των εν λόγω ατόμων.

■ Οι εν λόγω ομάδες δεν λαμβάνονται δεόντως υπόψη κατά την κατάρτιση σχεδίων πρόληψης και αντιμετώπισης κρίσεων. Από τη σκοπιά της ίδιας της επιχειρησιακής διαχείρισης έκτακτων αναγκών, σχεδόν όλα τα κράτη διαθέτουν εργαλεία που επιτρέπουν στις αλλοδαπές πληθυσμιακές ομάδες να έχουν τη δέουσα πρόσβαση στις υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης (πολύγλωσσα τηλεφωνικά κέντρα, πρόσβαση σε υπηρεσίες μετάφρασης/διερμηνείας σε σύντομο διάστημα). Εντούτοις, και πέρα από το απλό ζήτημα της ειδοποίησης των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης, μόνο πολύ λίγα κράτη έχουν σχεδιάσει μέτρα πρόληψης ειδικά για τους αλλοδαπούς (πρόκειται κυρίως για οδηγούς που διατίθενται σε διάφορες γλώσσες και απευθύνονται συνήθως μόνο σε τουρίστες).

■ Παρατηρείται έλλειψη παροχής πληροφοριών και συμβουλών σχετικά με τη διαχείριση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων όταν συμβαίνουν καταστροφές ή σοβαρές κρίσεις. Ομοίως, οι ευρωπαϊκές χώρες δεν έχουν αναφέρει ότι διοργανώνουν σχετικά εκπαιδευτικά προγράμματα για τις υπηρεσίες

25. Ευρωμεσογειακή Ανοικτή Μερική Συμφωνία για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών (European and Mediterranean Major Hazards Agreement - EUR-OPA), *Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience*, 2012, ό.π., σ. 18.

έκτακτης ανάγκης στη διάρκεια των τελευταίων ετών. Οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες δεν λαμβάνονται ειδικά υπόψη κατά την κατάρτιση μέτρων σχεδιασμού. Η κατάσταση αυτή επιδεινώνεται περαιτέρω λόγω του ότι η βοήθεια έκτακτης ανάγκης παρέχεται σε αποκεντρωμένη βάση και οι ενδιαφερόμενοι φορείς δεν γνωρίζονται μεταξύ τους.

■ Παρατηρείται ότι δεν είναι γνωστό ότι μεταξύ των μελών του προσωπικού των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης συγκαταλέγονται άτομα με μεταναστευτικό υπόβαθρο. Ομοίως, οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης δεν έχουν αναγνωρισμένες επαφές εντός των ομάδων αυτών ούτε επιδιώκουν να συμπεριλάβουν τις ομάδες στον σχεδιασμό πρόληψης καταστροφών. Αυτοί που γνωρίζουν τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες και επιλαμβάνονται συνήθως των σχετικών θεμάτων είναι η κοινωνία των πολιτών (μη κυβερνητικές οργανώσεις - ΜΚΟ) ή υπηρεσίες πρόνοιας, οι οποίες στηρίζουν τις υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης.

■ Οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες διατρέχουν επίσης τον κίνδυνο να υποστούν διακρίσεις μετά από μια καταστροφή ή σοβαρή κρίση, κατά την περίοδο «αποκατάστασης» ή επιστροφής στην κανονικότητα. Όμως, «κατά την περίοδο επιστροφής σε κανονικούς ρυθμούς ζωής, [τα κράτη και οι τοπικές και περιφερειακές αρχές] εξακολουθούν να διαφυλάσσουν την ύπαρξη υποδομών και βασικών υπηρεσιών, καθώς και την απόλαυση και τον σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου.²⁶ Ακόμη κι αν οι συνθήκες διαβίωσης έχουν γίνει δυσχερείς λόγω των περιορισμένων διαθέσιμων πόρων, των αντίξοων καταστάσεων ή της επιδείνωσης του περιβάλλοντος διαβίωσης, είναι σημαντικό όσοι συμμετέχουν σε αυτό το στάδιο να διασφαλίζουν τον σεβασμό των δικαιωμάτων των ομάδων αλλοδαπής καταγωγής, ιδίως επειδή ενδέχεται να είναι ακόμη πιο σοβαρά αποπροσανατολισμένοι σε σχέση με τους υπόλοιπους κατοίκους από τις συνέπειες της καταστροφής. Τέλος, δεν θα πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός ότι οι μετανάστες μπορούν επίσης να συμβάλουν στην ανθεκτικότητα των κοινοτήτων και των κοινωνιών καθώς, όπως αναφέρεται στο Πλαίσιο Sendai, «οι γνώσεις, οι δεξιότητες και οι ικανότητές τους μπορούν να φανούν χρήσιμες στην κατάρτιση και την υλοποίηση σχεδίων μείωσης του κινδύνου καταστροφών.»²⁷

Θεσμικό πλαίσιο

■ Προκειμένου να διασφαλίζεται η ισοτιμία και η ίση μεταχείριση όλων των ανθρώπων, οι πολιτικές των κυβερνήσεων πρέπει:

- ▶ να εγγυώνται και να διαφυλάσσουν τα θεμελιώδη δικαιώματα κάθε προσώπου και, ως εκ τούτου, και τα δικαιώματα των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων·
- ▶ να προάγουν την καλύτερη ένταξη των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην κοινωνία υποδοχής·

26. Ευρωμεσογειακή Ανοικτή Μερική Συμφωνία για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών (European and Mediterranean Major Hazards Agreement - EUR-OPA), *Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience*, 2012, ό.π., σ. 33.

27. Πλαίσιο Sendai για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών, σημείο 36 (a-vi).

- ▶ να επιδιώκουν την αποτροπή των διακρίσεων κατά των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων·
- ▶ να θεσπίζουν δικονομικούς και διοικητικούς μηχανισμούς για την επίτευξη των εν λόγω στόχων·
- ▶ να καθορίζουν επακριβώς τις αρχές και τους οργανισμούς οι οποίοι είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή και την εκτέλεση των εν λόγω μηχανισμών·
- ▶ να ενθαρρύνουν τον αμερόληπτο έλεγχο και την τακτική παρακολούθηση σε ό,τι αφορά τις ηθικές και δεοντολογικές διαστάσεις και την αποτελεσματικότητα των εν λόγω μηχανισμών, καθώς και τον βαθμό στον οποίο υλοποιούνται.

■ Οι ιδιαίτερες ανάγκες και οι προκλήσεις που συνδέονται με την ενσωμάτωση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων δεν πρέπει να περιορίζονται σε απλές δεσμεύσεις στο πλαίσιο των ευρύτερων πολιτικών που έχουν σχεδιαστεί για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των μειονεκτουσών ομάδων. Αντιθέτως, πρέπει να αναλαμβάνονται από τους αρμόδιους για τα εν λόγω θέματα φορείς σε κάθε επίπεδο.

■ Οι ανεπάρκειες και οι αδυναμίες που αναφέρονται στην προηγούμενη ενότητα μπορεί να οφείλονται κατ' αρχάς στον τρόπο με τον οποίο λειτουργούν οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης. Κατά παράδοση, οι υπηρεσίες αυτές ήταν τοπικές και συνδέονταν με δεδομένη περιοχή, ενώ το προσωπικό που απασχολούσαν προερχόταν από την περιοχή αυτή. Ως εκ τούτου, οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης δεν φροντίζουν πάντα επαρκώς να λαμβάνουν υπόψη νέες καταστάσεις, ιδίως όπως αυτή που αποτελεί αντικείμενο της παρούσας μελέτης. Θα μπορούσε να πει κανείς ότι, κατά κάποιο τρόπο, από την άποψη των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης, οι «αλλοδαποί», οι «μετανάστες», οι «αιτούντες άσυλο» και οι «πρόσφυγες» δεν υπάρχουν· θεωρούνται αποκλειστικά ως εν δυνάμει θύματα χωρίς να λαμβάνεται καθόλου υπόψη η ιθαγένεια ή το νομικό καθεστώς τους. Μια τέτοια αφηρημένη προσέγγιση, ωστόσο, μπορεί να οδηγήσει στην παραγνώριση ορισμένων στοιχείων που χαρακτηρίζουν τις εν λόγω ομάδες και, συνεκδοχικά, στην υπερβολική τους έκθεση στον κίνδυνο να υποστούν βλάβη όταν συμβαίνουν καταστροφές ή σοβαρές κρίσεις. Σίγουρα, στην πράξη, οι πυροσβέστες έχουν συχνά εξαιρετική ικανότητα προσαρμογής στην κάθε ξεχωριστή κατάσταση, γεγονός το οποίο βοηθά να εξηγηθεί γιατί υπάρχουν λίγες γραπτές διατάξεις ή οδηγίες σχετικά με συγκεκριμένες πληθυσμιακές ομάδες, επιτρέποντας έτσι κάποιον βαθμό ευελιξίας στις αποφάσεις που λαμβάνονται σχετικά με τον τρόπο αντιμετώπισης. Εντούτοις, θα πρέπει να εξεταστούν οι ιδιαίτερες προκλήσεις που συνεπάγονται οι επιχειρήσεις αυτού του είδους προτού συμβούν καταστροφές ή σοβαρές κρίσεις. Τέλος, η έλλειψη επαφής μεταξύ των φορέων που ασχολούνται με την περίθαλψη των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων (κοινωνικές υπηρεσίες, υπηρεσίες υγείας) και των αρμοδίων για τη διαχείριση και τον σχεδιασμό καταστάσεων έκτακτης ανάγκης (υπουργείο εσωτερικών και τοπικές αρχές), χωρίς να παραληφθεί ο ρόλος των σωματείων (ΜΚΟ) και των εθελοντών, εξηγεί τη δυσκολία συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων αυτών ενδιαφερόμενων φορέων.

■ Η ικανοποίηση των αναγκών των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στη διάρκεια καταστροφών απαιτεί συντονισμένες προσπάθειες εκ μέρους όλων όσοι συμμετέχουν στην παροχή βοήθειας έκτακτης ανάγκης. Αυτό αφορά, πρώτον και κύριον, τις κρατικές αρχές, από το ανώτερο έως το κατώτερο επίπεδο της κεντρικής κυβέρνησης, αλλά και την τοπική αυτοδιοίκηση, και όλους τους φορείς που παρέχουν αρωγή και βοήθεια έκτακτης ανάγκης (πυροσβέστες, ιατρικές υπηρεσίες), καθώς και την κοινωνία των πολιτών (κυρίως τις εθελοντικές οργανώσεις και ομάδες, αλλά και το κοινό γενικότερα). Από θεσμική άποψη, πρέπει να δημιουργηθούν ισχυροί δεσμοί σε διάφορες κατευθύνσεις, ήτοι:

- ▶ μεταξύ όλων των βαθμίδων της διοίκησης (εθνική, περιφερειακή και τοπική)·
- ▶ μεταξύ των υπουργείων υγείας, κοινωνικών υπηρεσιών και άλλων υπουργείων, όπως εκείνα που είναι επιφορτισμένα με την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών (συνήθως το υπουργείο εσωτερικών ή οι ένοπλες δυνάμεις)·
- ▶ μεταξύ των προαναφερόμενων μορφών της δημόσιας διοίκησης και των εθελοντικών σωματείων (ΜΚΟ)·
- ▶ μεταξύ των υπηρεσιών πολιτικής προστασίας και των σωματείων που παρέχουν περίθαλψη στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες ή υποστηρίζουν τα δικαιώματά τους·

■ Η ενσωμάτωση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων προϋποθέτει, πρώτον, ότι έχει γίνει αντιληπτό πόσο σημαντικό είναι να μην παραληφθούν οι εν λόγω ομάδες από τη διαδικασία διαχείρισης κινδύνου. Αν και αναμφίβολα η πολιτεία πρέπει να διαδραματίσει πρωταγωνιστικό ρόλο σε εθνικό επίπεδο, τα μέτρα θα πρέπει στη συνέχεια να εφαρμοστούν σε τοπικό επίπεδο. Τον συντονισμό και τη διαχείριση των εν λόγω μέτρων θα αναλάβει ο οργανισμός που εκπροσωπεί την κεντρική κυβέρνηση σε συνεργασία με τους φορείς που είναι αρμόδιοι για τον σχεδιασμό καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Ο εν λόγω οργανισμός πρέπει να μεριμνήσει ώστε οι συστάσεις να εφαρμόζονται στο επίπεδο που είναι πιο κοντά στους ενδιαφερόμενους πληθυσμούς και να έχουν την πλήρη στήριξη των τοπικών αρχών. Πρέπει επίσης να ευνοηθεί η ανταλλαγή πληροφοριών και απόψεων με βάση τα σχόλια που θα ληφθούν σε εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο.

■ Μια πολύ σημαντική πτυχή των εν λόγω θεσμικών ρυθμίσεων είναι η ομαδική εργασία και η δικτύωση μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων φορέων. Οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης (ιδίως οι πυροσβέστες) και οι οργανώσεις πολιτικής προστασίας πρέπει να παροτρύνονται να συνεργάζονται με ομάδες που εκπροσωπούν μετανάστες, αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες (βλ. διάγραμμα). Αυτός είναι ένας τρόπος σύνδεσης δύο θεσμικών δομών οι οποίες δεν ενεργούν πάντα μαζί, καθώς έχουν διαφορετικές αρμοδιότητες και προγράμματα. Πρέπει επίσης να αναπτυχθούν συνέργειες μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των αποκεντρωμένων υπηρεσιών, καθώς και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, οι οποίες συχνά αποτελούν σημαντικότατο κρίκο της αλυσίδας σε ό,τι αφορά την εκτέλεση καθηκόντων τα οποία είτε είναι εκτός του πλαισίου αρμοδιοτήτων του κράτους είτε έχουν ανατεθεί στον τομέα του εθελοντισμού, συνήθως λόγω έλλειψης δημόσιων πόρων.

Συνεργασία για την ενσωμάτωση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στα σχέδια βοήθειας και αρωγής



■ Πέρα από την ενίσχυση των διμερών σχέσεων μεταξύ, για παράδειγμα, μιας υπηρεσίας πολιτικής προστασίας και μιας εθελοντικής οργάνωσης που παρέχει βοήθεια στους μετανάστες, υπάρχουν κι άλλοι βασικοί φορείς που πρέπει να συμμετέχουν στη διαδικασία προετοιμασίας παροχής βοήθειας στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες σε περίπτωση καταστροφής. Μεταξύ αυτών των φορέων συγκαταλέγονται οι υποστηρικτές των δικαιωμάτων των εν λόγω ομάδων και τα σωματεία που ειδικεύονται στην παροχή βοήθειας στους μειονεκτούντες, οι οποίοι συνδράμουν τους υπεύθυνους των υπηρεσιών προσωπικής βοήθειας. Όλοι έχουν κάποιο ρόλο να διαδραματίσουν και πρέπει να αντιληφθούν την ανάγκη ενσωμάτωσης των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων.

■ Οι σχέσεις που περιγράφονται σε αυτή την ενότητα πρέπει να υλοποιούνται στο στάδιο του σχεδιασμού καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, το οποίο περιγράφεται στην επόμενη ενότητα της παρούσας έκθεσης.

Σχεδιασμός

■ Σε περίπτωση κατάστασης έκτακτης ανάγκης (είτε ονομάζεται σοβαρό συμβάν είτε καταστροφή είτε απρόβλεπτο γεγονός είτε κρίση), οι αρχές ενεργοποιούν τους μηχανισμούς που πρέπει να έχουν σχεδιαστεί δεόντως εκ των προτέρων. Ο εν λόγω σχεδιασμός καταστάσεων έκτακτης ανάγκης αποσκοπεί είτε στη διασφάλιση ή την τήρηση της δημόσιας τάξης και της προστασίας των εγκαταστάσεων και των δραστηριοτήτων που είναι ζωτικής σημασίας για το εθνικό συμφέρον είτε στην πρόληψη των κινδύνων, την οργάνωση της βοήθειας και τη σταδιακή επιστροφή στην κανονικότητα. Θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ τριών στοιχείων: τα σχέδια, οι διαδικασίες και ο αυτοσχεδιασμός. Οι διαδικασίες ή πρωτόκολλα είναι μια μορφή καθοδήγησης για τη διενέργεια συγκεκριμένων δραστηριοτήτων. Στην πολιτική

προστασία, ο σχεδιασμός περιλαμβάνει την εφαρμογή προσωρινών εργαλείων προκειμένου να μπορέσει το κράτος να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά μια κρίση, μέσω μιας καλά οργανωμένης βοήθειας και συνετής χρήσης εξοπλισμού και υλικών σε κάθε επίπεδο, από την κεντρική κυβέρνηση έως τις τοπικές αρχές. Τα εν λόγω σχέδια καταρτίζονται στο πλαίσιο μιας συντονισμένης και διεπιστημονικής προσέγγισης της διαδικασίας αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών και, προκειμένου να είναι αποτελεσματικά, πρέπει να επικαιροποιούνται σε τακτική βάση και να κοινοποιούνται στους ανθρώπους και τους φορείς που θα τα χρησιμοποιούν. Ακόμη κι αν τα μέτρα εξετάζονται γενικά σε υψηλότερο επίπεδο, το βασικό επίπεδο του σχεδιασμού καταστάσεων έκτακτης ανάγκης είναι το τοπικό. Πράγματι, το τοπικό επίπεδο, όπως είναι πιο κοντά στις ανάγκες των ανθρώπων, είναι πάντα το θέατρο των επιχειρήσεων όταν συμβαίνει μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Στο επόμενο επίπεδο, δηλαδή στο επίπεδο της περιοχής, γίνεται ο συντονισμός και η ιεράρχηση των πόρων. Ο σχεδιασμός καταστάσεων έκτακτης ανάγκης συνίσταται στην ουσία στην πραγματοποίηση όλων των απαραίτητων ρυθμίσεων όσον αφορά τον προσδιορισμό και την προετοιμασία του προσωπικού, των προμηθειών, των οχημάτων, των μέσων επικοινωνίας, των καυσίμων, του εξοπλισμού κ.λπ., ούτως ώστε να διασφαλίζεται η μέγιστη δυνατή ικανοποίηση των επείγουσών αναγκών.

■ Ο σχεδιασμός πραγματοποιείται σε σχέση με τα τρία βασικά στάδια της εξέλιξης μιας κρίσης. Πρώτον, υπάρχουν τα μέτρα πρόληψης τα οποία έχουν σχεδιαστεί με σκοπό την αποτροπή της κρίσης και δεύτερον οι ίδιες οι επιχειρήσεις διάσωσης. Τρίτον, οι υπεύθυνοι για τον σχεδιασμό πρέπει να σκεφτούν την επόμενη ημέρα της κρίσης και την ανάγκη να παράσχουν βοήθεια στους πληγέντες, καθώς και να διευκολύνουν τη σταδιακή επιστροφή στην κανονικότητα τόσο όσον αφορά τους ανθρώπους όσο και τις δραστηριότητες. Ωστόσο, ακόμη και τα καλύτερα καταστρωμένα σχέδια μπορεί να μην εξελιχθούν ομαλά, εάν μια καταστροφή ή σοβαρή κρίση πυροδοτήσει μια άλλη «άτυπη» κρίση, δηλαδή μια κρίση η οποία υπερβαίνει τα όρια αυτού που θα μπορούσε λογικά να έχει προβλεφθεί και για το οποίο θα μπορούσαν να είχαν γίνει προετοιμασίες.²⁸ Ως εκ τούτου, είναι πάντα σημαντικό να υπάρχει κάποια ευελιξία στη χρήση των μέτρων σχεδιασμού, προκειμένου να μπορεί πάντα να αντιμετωπιστεί ένα απρόβλεπτο γεγονός. Από τη στιγμή που εκδηλώνεται μια κρίση μέχρι τη στιγμή που θα παρέλθει, οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης μπορεί να αναγκαστούν να αυτοσχεδιάσουν προκειμένου να αντιμετωπίσουν απρόβλεπτες καταστάσεις. Ωστόσο, οι αυτοσχεδιασμοί αυτού του είδους πρέπει να περιορίζονται στο ελάχιστο, καθώς συνήθως μεταφράζονται σε αναποτελεσματικότητα και σπατάλη ενέργειας και μπορεί να οδηγήσουν σε καταστροφή περιουσιών ή ακόμη απώλεια ανθρώπινων ζωών που θα μπορούσε να είχε αποφευχθεί. Βασικό στοιχείο του σχεδιασμού είναι η εφαρμογή μέτρων για την εκ των προτέρων πρόληψη της επικινδυνότητας. Οι ασκήσεις και οι δραστηριότητες εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης που απευθύνονται άμεσα στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες και σε όσους εργάζονται μαζί τους αποτελούν μια άλλη σημαντική πτυχή της πρόληψης.

■ Όσον αφορά τις τεχνικές και επιχειρησιακές συνθήκες, δεν υπάρχει μεγάλη διαφορά μεταξύ των επιχειρήσεων αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών προς όφελος των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων και των επιχειρήσεων

28. Βλ. Marie-Caroline Moulin, 2014.

που απευθύνονται στον υπόλοιπο πληθυσμό. Οι βασικές τεχνικές διαφορές μεταξύ των δύο επιχειρήσεων είναι, πρώτον, οι γλωσσικοί φραγμοί μεταξύ των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης και των μεταναστών και, δεύτερον, η δυσπιστία με την οποία ενδέχεται οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες να αντιδράσουν στη θέα ένστολων ανδρών και γυναικών τους οποίους μπορεί να εκλάβουν ως αστυνομικούς ή υπαλλήλους της υπηρεσίας μετανάστευσης.

■ Βασικός παράγοντας για μια επιτυχημένη αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών είναι ο ορθός επιχειρησιακός προγραμματισμός. Για παράδειγμα, εάν τα σχέδια έκτακτης ανάγκης για τον γενικό πληθυσμό είναι ακατάλληλα ή ανύπαρκτα, είναι σχεδόν απίθανο να υπάρχει ειδική πρόβλεψη για τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες. Από την άλλη, τα σχέδια που έχουν επινοηθεί σωστά και λαμβάνουν δεόντως υπόψη τις ειδικές ανάγκες των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, ιδίως από γλωσσική άποψη, θα είναι κατάλληλα και για άλλες ομάδες αλλοδαπών, όπως οι τουρίστες, και θα διευκολύνουν το έργο της παροχής βοήθειας. Επομένως, οι μηχανισμοί που εφαρμόζονται για τον γενικό πληθυσμό αποτελούν προϋπόθεση για τους μηχανισμούς που απευθύνονται στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες. Ωστόσο, οι μηχανισμοί για τον γενικό πληθυσμό δεν θα πρέπει να ενσωματώνουν τους μηχανισμούς για τους μετανάστες αλλά να τους προσαρμόζουν, ούτως ώστε να λαμβάνονται υπόψη ορισμένες συγκεκριμένες ανάγκες.

■ Το πρώτο στάδιο κάθε διαδικασίας σχεδιασμού καταστάσεων έκτακτης ανάγκης είναι η συλλογή δεδομένων σχετικά με τους κινδύνους και την τρωτότητα. Η βασική δυσκολία είναι λοιπόν να σχηματιστεί μια ακριβής εικόνα των κοινοτήτων μεταναστών, αιτούντων άσυλο και προσφύγων, επειδή, ακόμη κι αν υπάρχουν μητρώα πληθυσμού, πολλά από τα εν λόγω άτομα μπορεί να μην έχουν καταχωριστεί σε αυτά, ιδίως εάν βρίσκονται παράνομα στη χώρα.²⁹ Καθώς τα επίσημα δεδομένα δεν είναι καθόλου πάντα επαρκή και αξιόπιστα, είναι σημαντικό οι φορείς που είναι αρμόδιοι για τον σχεδιασμό καταστάσεων έκτακτης ανάγκης να μπορούν, στο μέτρο του δυνατού, να συλλέγουν κατάλληλες πληροφορίες σχετικά με τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες που είναι παρόντες στην περιοχή (τόπος διαβίωσης, ηλικία, ομιλούμενες εθνικές γλώσσες ή διάλεκτοι, πιθανές ανάγκες σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης κ.λπ.). Παράλληλα, πρέπει να αξιολογηθεί η φύση των κινδύνων που απειλούν τις εν λόγω κοινότητες και οι πιθανές επιπτώσεις σε τοπικό επίπεδο ενός ακραίου γεγονότος. Προφανώς, θα είναι αδύνατον να ληφθούν ακριβή δεδομένα ή πλήρη στοιχεία, αλλά η δυνατότητα αξιοποίησης πληροφοριών που είναι όσο το δυνατόν πιο ακριβείς θα διευκολύνει τις υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης να αντιμετωπίσουν μια κατάσταση εφόσον χρειαστεί.

■ Το επόμενο στάδιο του σχεδιασμού καταστάσεων έκτακτης ανάγκης είναι ο καθορισμός μέτρων προφύλαξης του πληθυσμού με βάση τους κινδύνους στους οποίους εκτίθεται και μια απογραφή των ιδιωτικών και δημόσιων πόρων που είναι ήδη διαθέσιμοι ή θα μπορούσαν να επιταχθούν σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης (προσωπικό, οχήματα, εξοπλισμός, προμήθειες, μέσα επικοινωνίας, κτίρια και τροφή). Στην περίπτωση που οι επιπτώσεις των κινδύνων μπορούν να προβλεφθούν αρκετά

²⁹ Αυτό συμβαίνει ιδιαίτερα συχνά στην περίπτωση των αλλοδαπών των οποίων οι αιτήσεις ασύλου έχουν απορριφθεί.

νωρίς ώστε να υπάρχει περιθώριο αντίδρασης, τα σχέδια θα πρέπει προβλέπουν μηχανισμούς προειδοποίησης και εκκένωσης όσον αφορά τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες, λαμβάνοντας προσεκτικά υπόψη όλες τις πτυχές αυτής της διαδικασίας και το θέμα της κατανόησης (χρήση εικονογραμμάτων, οδηγίες σε κατανοητή γλώσσα). Στην περίπτωση που έχουν εκ των προτέρων καθοριστεί καταφύγια, θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι είναι προσβάσιμα σε άτομα που δεν κατανοούν τη γλώσσα ή δεν αντιλαμβάνονται τον κίνδυνο στον οποίο εκτίθενται (όπως στην περίπτωση χημικών κινδύνων, για παράδειγμα). Σε γενικές γραμμές, οι προετοιμασίες που γίνονται στο πλαίσιο της διαδικασίας σχεδιασμού θα πρέπει να αντανakλούν τη δέσμευση όσον αφορά την εφαρμογή μιας πολιτικής που περικλείει, και δεν αποκλείει, τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες στους μηχανισμούς έκτακτης ανάγκης.

Εκπαίδευση και ασκήσεις

■ Όλο το προσωπικό αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών πρέπει να είναι ευαισθητοποιημένο στις προκλήσεις που αφορούν την ενσωμάτωση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων. Αυτή η ευαισθητοποίηση είναι ιδιαίτερα σημαντική σε τρία βασικά στάδια, ήτοι κατά την εκπαίδευση των ανθρώπων που παρέχουν βοήθεια έκτακτης ανάγκης (πυροσβέστες, ιατρικές υπηρεσίες και οργανώσεις πολιτικής προστασίας), κατά τον σχεδιασμό των ενεργειών που πρέπει να γίνουν σε μια κρίση και, τέλος, κατά τη διεξαγωγή ασκήσεων προσομοίωσης. Πρώτον και κύριον, θα ήταν χρήσιμο να παρέχεται σε όλους τους συμμετέχοντες φορείς μια γενική εκπαίδευση όπου θα εξηγείται τι σημαίνει η ενσωμάτωση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων. Η εκπαίδευση αυτή θα μπορούσε να περιλαμβάνει μια ολοκληρωμένη κατάρτιση σχετικά με την πολυμορφία. Θα πρέπει να εξετάζεται μια σειρά θεμάτων, όπως για παράδειγμα:

- ▶ η δομική παρουσία μεταναστευτικών πληθυσμών στις σύγχρονες κοινωνίες και τα διάφορα πιθανά αίτια της μετανάστευσης·
- ▶ τα ηθικά και δεοντολογικά επιχειρήματα υπέρ του μη αποκλεισμού·
- ▶ οι νομικές και δικαιοδοτικές αρμοδιότητες όσον αφορά την περίθαλψη·
- ▶ ο σχεδιασμός μέτρων για τη βοήθεια των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων·
- ▶ τα σενάρια ανάληψης δράσης όταν συμβαίνουν γεγονότα ή καταστροφές·
- ▶ τα πρακτικά ζητήματα που συνδέονται με την πρώτη απόκριση σε συμβάντα ή καταστροφές.

■ Το πρώτο θέμα που πρέπει να εξεταστεί αφορά την παροχή ξεχωριστής εκπαίδευσης στους διασώστες των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης, των σχετικών κλάδων της δημόσιας διοίκησης και των εθελοντικών οργανώσεων, σχετικά με την ενσωμάτωση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων. Στο μέτρο του δυνατού, η εν λόγω εκπαίδευση θα πρέπει να συνδυάζει γενική θεωρία με περιπτωσιολογικές μελέτες που αντανakλούν τις τοπικές συνθήκες. Σημαντικά ζητήματα που θα πρέπει να

εξετάζονται είναι, μεταξύ άλλων, ο τρόπος ανάπτυξης σχέσεων με ομάδες μεταναστών, αιτούντων άσυλο και προσφύγων, ο τρόπος εξοικείωσης με αυτές τις ομάδες και τη σύνθεσή τους (καταγωγή, γλώσσες που ομιλούν και πολιτισμικές πρακτικές), ο τρόπος προσδιορισμού εντός των ομάδων ατόμων με σχετικές γνώσεις που μπορούν να τις προσφέρουν, ο τρόπος διασφάλισης ότι οι προειδοποιήσεις προς τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες γίνονται με κατανοητό τρόπο (μηνύματα και οδηγίες στη γλώσσα τους και χρήση εικονογραμμάτων) και ο τρόπος διασφάλισης ότι οι εκκενώσεις πραγματοποιούνται κατά το δυνατόν με σεβασμό προς την αξιοπρέπεια και την κουλτούρα τους. Όπου είναι εφικτό (και αυτό μπορεί να είναι πολύ δύσκολο στην πράξη), άτομα από τους ενδιαφερόμενους πληθυσμούς θα πρέπει να ενθαρρύνονται να συμμετέχουν ως εκπαιδευτές. Εάν επιτευχθεί αυτό, αναμφίβολα θα συμβάλει στην καλύτερη κατανόηση των προκλήσεων από τους συμμετέχοντες στην εκπαίδευση και, το πιο σημαντικό, από τους ίδιους τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες, μετά το τέλος της εκπαίδευσης.

■ Οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες πρέπει να ενσωματώνονται στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων πρωτίστως στο επίπεδο του σχεδιασμού. Μέχρι σήμερα, η προώθηση μιας προσέγγισης χωρίς αποκλεισμούς όσον αφορά τους μετανάστες δεν ήταν στη νοοτροπία των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης. Με βάση την αρχή ότι η αρωγή δεν θα πρέπει να εισάγει διακρίσεις ή διαφοροποιήσεις καθώς όλοι οι χρήστες είναι ίσοι, οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης και οι αρχές που είναι αρμόδιες για την πολιτική προστασία δεν έχουν ακόμη λάβει πραγματικά υπόψη τις προκλήσεις που συνδέονται με την παρουσία μεγάλου αριθμού προσφύγων, αιτούντων άσυλο και προσφύγων στα έγγραφα και τα μέτρα σχεδιασμού που έχουν καταρτίσει. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να υπάρξει μέριμνα ώστε να ενσωματωθούν στα σχέδια αρωγής βασικά ζητήματα όπως οι γλωσσικοί φραγμοί, η έλλειψη επίγνωσης των κινδύνων εκ μέρους των ενδιαφερόμενων ομάδων ή η έλλειψη γνώσης σχετικά με τον τρόπο αντίδρασης και ενέργειας σε περίπτωση καταστροφής. Ένα ακόμη σημείο που χρήζει προσοχής εδώ, αλλά και στη διαδικασία του σχεδιασμού, είναι η πιθανότητα κάποια μέλη αυτών των ομάδων να αντιδράσουν αρνητικά στη θέα ένστολων αντρών και γυναικών που θα μπορούσαν να εκληφθούν ως όργανα επιβολής του νόμου. Τέτοιου είδους παράγοντες, που μπορούν ενδεχομένως να καθυστερήσουν την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών ή ακόμη και να επιδεινώσουν την κατάσταση, καθώς η μία κρίση προστίθεται πάνω στην άλλη, πρέπει να σχεδιάζονται εκ των προτέρων προκειμένου να εξασφαλίζεται στην πράξη ο σεβασμός των δικαιωμάτων των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων όσον αφορά την προστασία στη διάρκεια καταστροφών.

■ Οι ασκήσεις προσομοίωσης αποτελούν φυσική προέκταση τόσο του σχεδιασμού όσο και της εκπαίδευσης. Μπορούν να διενεργούνται σε διαφορετικά επίπεδα και με διαφορετικές μορφές. Μπορούν να συνίστανται σε συζητήσεις με ανάθεση ρόλων (άσκηση επί χάρτου) ή ασκήσεις διαχείρισης κρίσεων (με κέντρο ελέγχου επιχειρήσεων), ή προσομοιώσεις μεγάλης κλίμακας επί πεδίου, με τη συμμετοχή μεγάλου αριθμού φορέων. Η προσομοίωση συνθηκών έκτακτης ανάγκης και καταστροφής είναι ένας από τους τρόπους με τους οποίους μπορεί να βελτιωθεί η ετοιμότητα όσον αφορά την πολιτική προστασία. Για να είναι επιτυχείς, οι προσομοιώσεις πρέπει να βασίζονται σε επαρκή σχεδιασμό όσον αφορά τόσο την ίδια την άσκηση προσομοίωσης όσο και τις απαιτούμενες δράσεις αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών. Σε

πολλές χώρες τέτοιου είδους ασκήσεις είναι υποχρεωτικές για τους οργανισμούς και παρέχουν την ευκαιρία να δοκιμαστεί στην πράξη η αποτελεσματικότητα της πρακτικής συνεργασίας με τις τοπικές υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης. Τα πλεονεκτήματα των ασκήσεων προσομοίωσης επί πεδίου είναι τα εξής:

- ▶ συμβάλλουν στην ευαισθητοποίηση όχι μόνον των άμεσα ενδιαφερόμενων φορέων, αλλά και του ευρύτερου πληθυσμού, όσον αφορά την ανάγκη προετοιμασίας έναντι των καταστροφών·
- ▶ συμβάλλουν στην εξοικείωση των συμμετεχόντων με τον ρόλο τον οποίο αναμένεται να αναλάβουν σε μια κρίση και με τα πρωτόκολλα και τις διαδικασίες που πρέπει να τηρηθούν σε περίπτωση σοβαρής έκτακτης ανάγκης·
- ▶ βοηθούν τις διάφορες υπηρεσίες, οργανώσεις και υπεύθυνους να συνεργαστούν υπό ασυνήθιστες συνθήκες και υπό πίεση·
- ▶ μπορεί να φανερώσουν ελλείψεις σε σχέση με την οργάνωση ή την προετοιμασία για μια πραγματική έκτακτη ανάγκη·
- ▶ μπορούν να αποτελέσουν την ευκαιρία να τεθεί το ερώτημα σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να παρέχεται περίθαλψη στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης (χώροι που πρέπει να εκκενωθούν από ανθρώπους που δεν καταλαβαίνουν τη γλώσσα ή τις οδηγίες, που φεύγουν τρέχοντας όταν καταφθάνουν οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης ή αντιδρούν με βίαιο ή επιθετικό τρόπο).

■ Ωστόσο, οι ασκήσεις προσομοίωσης έχουν και κάποια μειονεκτήματα:

- ▶ μπορεί να είναι πολυδάπανες και συχνά απαιτούν σημαντική οργάνωση προκειμένου να διεξαχθούν σε συνθήκες που προσομοιάζουν όσο το δυνατόν πιο πιστά στην πραγματικότητα· η όλη διαδικασία γενικά χρειάζεται έξι έως δώδεκα μήνες προετοιμασίας, συναντήσεων και σχεδιασμού·
- ▶ οι προσομοιώσεις συνήθως είναι τεχνητές καταστάσεις και τείνουν να μην έχουν τον επιτακτικό χαρακτήρα, τη φυσικότητα και τον ρεαλισμό των γνήσιων έκτακτων αναγκών·
- ▶ από την άλλη, εάν μια προσομοίωση είναι ρεαλιστική (υπό την έννοια ότι οι συμμετέχοντες δεν ειδοποιούνται εκ των προτέρων), υπάρχει ο κίνδυνος διατάραξης της κανονικής ζωής και μπορεί να παρουσιάσει κινδύνους για την ασφάλεια·
- ▶ για τους ίδιους λόγους, σπάνια καθίσταται εφικτός ο έλεγχος όλων των μηχανισμών έκτακτης ανάγκης. Συνήθως μπορούν να ελέγχονται μόνο κάποιοι από αυτούς, με αποτέλεσμα η άσκηση να υπολείπεται σε αξιοπιστία. Ομοίως, είναι δύσκολο να συνυπολογιστούν άγνωστοι παράγοντες που προκύπτουν πάντοτε σε πραγματικές καταστάσεις έκτακτης ανάγκης·
- ▶ υπάρχει μια ευρέως διαδεδομένη τάση να μην επαναλαμβάνονται οι ασκήσεις ή να μην επαναλαμβάνονται ανά τακτά διαστήματα (το ίδιο ισχύει γενικά όσον αφορά την επικαιροποίηση των σχεδίων έκτακτης ανάγκης), με αποτέλεσμα να χάνεται σταδιακά η αποκτηθείσα εμπειρία.

■ Εντούτοις, οι ασκήσεις προσομοίωσης είναι ζωτικής σημασίας όσον αφορά τον έλεγχο του βαθμού απόκρισης των διαφόρων συνιστωσών του συστήματος αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών, καθώς επισημαίνονται τομείς που χρήζουν

βελτίωσης (ελλείψεις και κενά στον συντονισμό, ανεπαρκείς διαδικασίες κ.λπ.) και ευαισθητοποιούνται οι φορείς σε σχέση με διάφορα ζητήματα. Μπορούν να αποτελέσουν την ευκαιρία να συσπειρωθούν οι ομάδες υποστήριξης μεταναστών γύρω από τον στόχο της παροχής προστασίας σε αυτούς τους πληθυσμούς σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης, να εκπαιδευτούν οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης σχετικά με τον τρόπο αντιμετώπισης των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, καθώς και να εντοπιστούν τα δυνατά σημεία και οι αδυναμίες των μηχανισμών διάσωσης, στέγασης και βοήθειας αυτών των πληθυσμών όταν επέρχεται μια καταστροφή. Όπως συμβαίνει με τις κρίσεις αυτές καθαυτές, οι εν λόγω ασκήσεις θα πρέπει να αξιοποιούνται για την άντληση πληροφοριών που μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση του τρόπου διεξαγωγής των επιχειρήσεων στο μέλλον.

Παραδείγματα ορθής πρακτικής

■ Ως ένθερμος υποστηρικτής της απαγόρευσης των διακρίσεων, το Συμβούλιο της Ευρώπης προάγει την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών, των προσφύγων και των εκτοπισμένων. Το 2010, για παράδειγμα, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση ενέκρινε τη Σύσταση 1917 (2010) «Migrants and refugees: a continuing challenge for the Council of Europe» (Μετανάστες και πρόσφυγες: μια διαρκής πρόκληση για το Συμβούλιο της Ευρώπης), στην οποία καλεί το Συμβούλιο της Ευρώπης να θεσπίσει πράξεις σκληρού και ήπιου δικαίου και να σχεδιάσει πρακτικές δραστηριότητες που να αφορούν τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο, τους πρόσφυγες και τους εκτοπισμένους. Επιπλέον, υπάρχει κίνδυνος οι μεγάλες κινήσεις προσφύγων και μεταναστών που γνωρίζει σήμερα η Ευρώπη να οδηγήσουν σε απάρνηση των δικαιωμάτων που απολαμβάνουν οι εν λόγω πληθυσμοί δυνάμει της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Πρόκειται για ένα μείζον πολιτικό θέμα κατά την άποψη του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης που τον οδήγησε να διορίσει, τον Φεβρουάριο του 2016, έναν Ειδικό Εκπρόσωπο για τη Μετανάστευση και τους Πρόσφυγες, τον Πρέσβη Tomáš Vošček, ο οποίος είναι υπεύθυνος για τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τον τρόπο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών και των προσφύγων στην Ευρώπη.

■ Ομοίως, η Ευρωμεσογειακή Ανοικτή Μερική Συμφωνία για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών (EUR-OPA) επέλεξε να επικεντρώσει μέρος των εργασιών της στην κατάρτιση κατευθυντηρίων οδηγιών με σκοπό τη βελτίωση των επιχειρησιακών πρακτικών όσον αφορά τις ευάλωτες ομάδες (άτομα με αναπηρία, μετανάστες, πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο, παιδιά κ.λπ.). Το έγγραφο βασικών εννοιών (2014-2016) με τίτλο «Vulnerable Groups: migrants, asylum seekers and refugees and disaster preparedness and response» (Ευάλωτες ομάδες: μετανάστες, αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες και ετοιμότητα και αντιμετώπιση καταστροφών) επιχειρεί να «εξακριβώσει πώς οι υπηρεσίες πολιτικής προστασίας λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες των εν λόγω ομάδων κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση συστημάτων προστασίας και εκκένωσης και πώς οι εν λόγω πληθυσμοί μπορούν να παρακινηθούν να συμμετάσχουν ενεργά σε αυτές τις εργασίες και να συμβάλουν στην ανάπτυξη ακόμη πιο αποτελεσματικών συστημάτων, που να είναι προσαρμοσμένα στις ειδικές

τους ανάγκες.»³⁰ Σκοπός επίσης του σχεδίου είναι να διασφαλίσει ότι οι επαγγελματίες διαθέτουν εργαλεία τα οποία μπορούν να αξιοποιήσουν προκειμένου να διαφυλάξουν τα δικαιώματα των μεταναστών, των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στη διάρκεια καταστροφών. Αν και η επείγουσα βοήθεια που παρέχεται στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες είναι σχετικά ικανοποιητική και έχει οδηγήσει στη δημιουργία αρκετά αποτελεσματικών μηχανισμών συνεργασίας μεταξύ των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης,³¹ αυτό που τώρα είναι απαραίτητο είναι μια ευρύτερη αντίληψη του τρόπου με τον οποίο οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες μπορούν να ενσωματωθούν στην ετοιμότητα και τη διαχείριση σοβαρών κρίσεων.

■ Στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας που έλαβε το 2014, το Συμβούλιο της Ευρώπης έστειλε ένα ερωτηματολόγιο σχετικά με τη μείωση του κινδύνου καταστροφών και την ετοιμότητα σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης όσον αφορά τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες στις 25 χώρες μέλη της Ευρωμεσογειακής Ανοικτής Μερικής Συμφωνίας για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών (EUR-OPA) και σε άλλα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης.³² Ελήφθησαν δεκατέσσερις απαντήσεις. Παρόλο που, εκ πρώτης, αυτός ο αριθμός μπορεί να ακούγεται πολύ μικρός για να είναι σημαντικός, ωστόσο ορισμένα συμπεράσματα μπορούν να εξαχθούν από τις απαντήσεις που ελήφθησαν, και μάλιστα ακόμη και από την απουσία των απαντήσεων που ενίοτε είναι εξίσου σημαντική με τις απαντήσεις. Συνολικά, οι απαντήσεις παρέχουν μια σημαντική εικόνα του επιπέδου ετοιμότητας των ευρωπαϊκών και μεσογειακών χωρών.

■ Οι απαντήσεις, οι οποίες είναι εξαιρετικά αμερόληπτες, αντανakλούν τον καινοφανή χαρακτήρα και την ανάγκη συζήτησης σχετικά με την ενσωμάτωση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων. Παρά το γεγονός ότι τα κράτη-εταίροι της εν λόγω συμφωνίας διαθέτουν εξαιρετικές υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης και φροντίζουν πάντα να βελτιώνουν την ετοιμότητά τους σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, σε όλες τις χώρες υπάρχουν πολύ λίγες προβλέψεις που να περιλαμβάνουν ειδικά τους μετανάστες, ή ακόμη δεν υπάρχουν καθόλου. Έχουν υιοθετηθεί πολύ λίγα μέτρα και όσες προσπάθειες ενσωμάτωσης έχουν γίνει είναι συχνά εξαιρετικά αυτοσχέδιες.

■ Συνολικά, αξίζει να επισημανθούν δύο βασικά σημεία. Πρώτον, υπάρχει η τάση να ενσωματώνονται μέτρα για τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες στη γενικότερη πρόβλεψη αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών. Δεύτερον, τα κράτη συχνά τείνουν να ευνοούν τα αφηρημένα μέτρα έκτακτης ανάγκης σε σχέση με τα ζητήματα που αφορούν ειδικά την ενσωμάτωση των μεταναστών, θεωρώντας ότι τα ζητήματα αυτά είναι πρωταρχική αρμοδιότητα των ΜΚΟ ή των οργανισμών

30. Συμβούλιο της Ευρώπης, Ευρωμεσογειακή Ανοικτή Μερική Συμφωνία για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών (European and Mediterranean Major Hazards Agreement - EUR-OPA), APCAT (2015)10.

31. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, υπάρχει ένα τμήμα ανθρωπιστικής βοήθειας και πολιτικής προστασίας (ECHO), ενώ ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας της ΕΕ λειτουργεί από το 2001 με σκοπό την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της πολιτικής προστασίας: http://ec.europa.eu/echo/index_en.

32. Ευρωμεσογειακή Ανοικτή Μερική Συμφωνία για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών (European and Mediterranean Major Hazards Agreement - EUR-OPA), APCAT (2015)08.

κοινωνικής πρόνοιας που παρέχουν στήριξη στις υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης. Ωστόσο, ο μεγάλος αριθμός φορέων που πιθανώς θα παρέμβει σε τέτοια θέματα (υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης, ιατρικές υπηρεσίες, κοινωνικές υπηρεσίες, ο τομέας του εθελοντισμού και οι φορείς κεντρικής κυβέρνησης και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης) δεν διευκολύνει καθόλου ούτε την επικοινωνία ούτε τη συνεργασία.

■ Υπάρχουν, ωστόσο, ορισμένα παραδείγματα ορθής πρακτικής που μπορεί να αποτελέσουν πηγή έμπνευσης για άλλες χώρες, οι οποίες μπορούν να τα μιμηθούν και να τα προσαρμόσουν στις δικές τους συνθήκες και ανάγκες.

■ Πρώτον, αξίζει να σημειωθεί ότι είναι σημαντικό να υπάρχει καλή γνώση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, καθώς η εν λόγω γνώση θα καθορίσει σε μεγάλο βαθμό την αποτελεσματικότητα της ενσωμάτωσής τους στην ετοιμότητα σε περίπτωση σοβαρών κρίσεων. Ορισμένες ορθές πρακτικές σε τοπικό ή παγκόσμιο επίπεδο αξίζουν να σημειωθούν. Στη Βαρκελώνη, για παράδειγμα, μια τοπική πρωτοβουλία, η οποία αφορά μια ψηφιακή διαδραστική χαρτογράφηση, βοήθησε να βελτιωθούν η αντίληψη και οι γνώσεις για την πολιτιστική πολυμορφία. Χάρη σε αυτό το σύστημα χαρτογράφησης διαφόρων πληροφοριών σχετικά με τη μετανάστευση και τις πολιτιστικές πρακτικές, τα στοιχεία μπορούν να χρησιμοποιηθούν εκ νέου για να ενσωματωθεί η πολιτιστική διάσταση στον σχεδιασμό της διαχείρισης καταστροφών. Σε παγκόσμιο επίπεδο, τα κράτη θα μπορούσαν να εμπνευστούν από τα εργαλεία παρακολούθησης πληθυσμού και τον πίνακα παρακολούθησης εκτοπίσεων «Displacement Tracking Matrix» που χρησιμοποιεί ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ), προκειμένου να αντιμετωπίσουν την ανάγκη χαρτογράφησης των μεταναστευτικών πληθυσμών.³³

■ Αρκετές χώρες διαθέτουν πολύγλωσσους οδηγούς (για παράδειγμα, στην Ελλάδα μπορεί να γίνει λήψη των πιο σημαντικών εγγράφων σχετικά με τους κινδύνους από τον δικτυακό τόπο της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας στα αγγλικά, ισπανικά, γαλλικά και αραβικά)³⁴. Παρόλο που οι περισσότερες άλλες χώρες δεν έχουν σημειώσει τόσο μεγάλη πρόοδο, είναι σαφές ότι αρκετές φροντίζουν να παράσχουν πληροφορίες στις ξένες κοινότητες που ζουν εντός των συνόρων τους, όπως το Λουξεμβούργο, η Μάλτα και η Κροατία (στην περίπτωση δασικών πυρκαγιών), ενώ στην Αλβανία τέτοιου είδους υλικό βρίσκεται στο στάδιο προετοιμασίας. Ωστόσο, τέτοια μέτρα πρόληψης συνήθως περιορίζονται στην παραγωγή εντύπων σε μία ή περισσότερες άλλες γλώσσες. Σε τοπικό επίπεδο, οι τοπικές αρχές εφαρμόζουν παρόμοιους μηχανισμούς, συνήθως σε συνεργασία με τον οργανισμό τουρισμού (η Generalitat de Catalunya, για παράδειγμα, διαθέτει έντυπα στα γαλλικά, τα αγγλικά και τα ισπανικά). Στη Γαλλία, τα σχέδια αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών (σχέδια ανάλυσης και κάλυψης της επικινδυνότητας), τα οποία επικαιροποιούνται κάθε τρία με πέντε έτη, αφορούν την ικανότητα των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης να αντιμετωπίσουν καταστροφές: ορισμένα από αυτά περιλαμβάνουν πλέον στην κατηγορία «επικινδυνότητα για την κοινότητα» μεγάλες εισροές μεταναστών ή θυμάτων ναυαγιών, μαζί με σενάρια κλίμακας (scaling scenarios). Σχεδόν όλα τα κράτη διαθέτουν τηλεφωνικά ή επιχειρησιακά κέντρα με πλατφόρμες μετάφρασης ή μεταφραστές που είναι άμεσα διαθέσιμοι. Συχνά,

33. <http://www.globaldtm.info/global/>.

34. <http://civilprotection.gr/el>.

επίσης, σε προσωρινά καταλύματα για μετανάστες, αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες υπάρχουν πινακίδες και ανακοινώσεις που είναι μεταφρασμένες σε διάφορες γλώσσες ή περιλαμβάνουν εικονογράμματα, διευκολύνοντας έτσι τον προσανατολισμό των ατόμων στον χώρο. Τα έντυπα είναι ένας ακόμη εύκολος και αποτελεσματικός τρόπος επικοινωνίας για την παροχή πληροφοριών και τηλεφωνικών αριθμών έκτακτης ανάγκης. Το σχέδιο ImMigRanT (άμεσα εργαλεία και πόροι για τους μετανάστες) του Ευρωπαϊκού Κέντρου Ιατρικής Καταστροφών (European Centre for Disaster Medicine - CEMEC) που εδρεύει στον Άγιο Μαρίνο αναπτύσσει βασικά μέσα επικοινωνίας για την παροχή πληροφοριών στους μετανάστες, ιδίως σε σχέση με τον τρόπο πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας. Δίνει έμφαση στη χρήση οπτικών μέσων ως τρόπου παροχής κατανοητών πληροφοριών σχετικά με θέματα υγείας, εξασφάλισης περιθαλψής, επικοινωνίας, υγιεινής και στέγασης, καθώς και σχετικά με κινδύνους που συνδέονται με τη διατροφή και νομικά ζητήματα.³⁵ Πολύτιμα διδάγματα και ιδέες μπορούν να αντληθούν επίσης από ορισμένες πρόσφατες πρωτοβουλίες οι οποίες αποσκοπούν στην παροχή πολύγλωσσων συμβουλών στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες που εισέρχονται και ταξιδεύουν στην Ευρώπη. Για παράδειγμα, οι δικτυακοί τόποι που δημιούργησαν ο Ερυθρός Σταυρός και η Διεθνής Επιτροπή Διάσωσης παρέχουν προσβάσιμες συμβουλές για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και για επαφές σε οργανώσεις ανθρωπιστικής βοήθειας, καθώς και πρακτικές πληροφορίες σχετικά με ιατρικές υπηρεσίες.³⁶ Στη Fuenlabrada, στην Ισπανία, η τοπική αστυνομία συγκρότησε μια ομάδα διαχείρισης της πολυμορφίας, η οποία ανέπτυξε ένα δίκτυο επαφών εντός της κοινότητας μεταναστών με το οποίο η επικοινωνία γίνεται πολύ άμεσα σε περίπτωση ανάγκης.³⁷ Το πρόγραμμα «Διαπολιτισμικές Πόλεις» του Συμβουλίου της Ευρώπης συμβάλλει στη μείωση του κινδύνου καταστροφών προάγοντας τη διαπολιτισμική αλληλεπίδραση ως τρόπο ενίσχυσης της εμπιστοσύνης και των σχέσεων εντός των πόλεων. Η ένταξη των προσφύγων σε αυτή τη διαδικασία, όπως προτείνει το εν λόγω πρόγραμμα, στηρίζεται στην έννοια «το πλεονέκτημα της πολυμορφίας», δηλαδή ο καθένας έχει κάτι να προσφέρει στην κοινωνία στην οποία επέλεξε να ζήσει. Το πρόγραμμα «Διαπολιτισμικές Πόλεις» προτείνει καινοτόμες πρακτικές πολιτικής, κατευθυντήριες γραμμές και εργαλεία για τη στήριξη των πόλεων κατά την επιπόηση τρόπων διασφάλισης μιας βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς προσέγγισης για τις εισροές προσφύγων.³⁸

■ Άλλα παραδείγματα υφιστάμενων ορθών πρακτικών που αφορούν άλλες ευάλωτες ομάδες θα μπορούσαν εύκολα να προσαρμοστούν στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες. Διάφορες χώρες εφαρμόζουν συστήματα αποστολής SMS με τα οποία ειδοποιούνται άτομα με προβλήματα ακοής για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης· παρόμοιος μηχανισμός θα μπορούσε να εφαρμοστεί χωρίς μεγάλη δυσκολία σε όλες τις χώρες, όπως επίσης και τηλεφωνικές γραμμές βοήθειας έκτακτης ανάγκης σε πολλές γλώσσες. Στη Λισαβόνα, οι δημοτικές αρχές και οι ΜΚΟ έχουν αναλάβει συντονισμένη δράση για τη στήριξη και την ένταξη των μεταναστών, μέσω μιας υπηρεσίας μιας στάσης και ενός δικτύου 148 τοπικών

35. <http://www.cemec-sanmarino.eu/>.

36. <http://preparezvous.eu/front/index.php> <http://refugeeinfo.eu>.

37. Freeman O., 2014.

38. Ομοίως.

κέντρων υποστήριξης, υποδοχής και περίθαλψης. Άλλα μέτρα περιλαμβάνουν τη στήριξη από τους δήμους σε πολλές δεκάδες πολυπολιτισμικά σωματεία στα οποία συμμετέχει ευρύ φάσμα οργανώσεων που εργάζονται με τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες.³⁹

■ Υλοποιούνται επίσης εκπαιδευτικά προγράμματα. Στη Γαλλία, για παράδειγμα, η *Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers* (Εθνική Ανώτατη Σχολή Αξιωματικών Πυροσβεστικής - ENSOSP) αποφάσισε να συμπεριλάβει στη μετεκπαίδευση των αξιωματικών των υπηρεσιών πυροσβεστικής και έκτακτης ανάγκης θέματα ευαισθητοποίησης όσον αφορά την ενσωμάτωση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στον σχεδιασμό της ετοιμότητας και της διαχείρισης καταστροφών και σοβαρών κρίσεων. Νέες εκπαιδευτικές ενότητες για τον «σχεδιασμό της επιχειρησιακής αντιμετώπισης» δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στη διαρκή στρατηγική παρακολούθηση των αναδυόμενων κινδύνων και των πρόσφατων εξελίξεων, όπως αυτές που επηρεάζουν τους πληθυσμούς που εγκαταλείπουν τη χώρα τους. Πλεονέκτημα αυτής της προσέγγισης είναι ότι προσελκύει τους διάφορους φορείς που μπορούν να αντιμετωπίσουν μια κρίση και παρέχει στον καθένα τη δυνατότητα να βελτιώσει τον σχεδιασμό και την πρόληψη σοβαρών κινδύνων. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα τοπικά έγγραφα σχεδιασμού για την αντιμετώπιση κρίσεων, τα οποία αναθεωρούνται ανά διαστήματα, αρχίζουν να εξετάζουν τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να αντιμετωπιστούν οι ειδικές ανάγκες των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων. Παράλληλα, η πρωτοβουλία που ξεκίνησε στο πλαίσιο της Ανοικτής Μερικής Συμφωνίας για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών (EUR-OPA) παρέχει χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με τις προκλήσεις που συνδέονται με μια καλύτερη ενσωμάτωση των μεταναστών στην πρόληψη των κινδύνων.

■ Εκτός Ευρώπης, λαμβάνονται άλλες πρωτοβουλίες που είναι συναφείς με τα θέματα που καλύπτει η Συμφωνία EUR-OPA. Σε παγκόσμιο επίπεδο, το 2016, η Πρωτοβουλία «Μετανάστες σε Χώρες σε Κρίση» (Migrants in Countries in Crisis Initiative - MCIC) εξέδωσε μια σειρά κατευθυντηρίων γραμμών για την προστασία των μεταναστών σε χώρες που έχουν πληγεί από συγκρούσεις ή φυσικές καταστροφές, κατόπιν μιας διαδικασίας διαβούλευσης, υπό κρατική καθοδήγηση, που δεν απέκλειε κανέναν φορέα. Οι κατευθυντήριες γραμμές περιλαμβάνουν δέκα θεμελιώδεις αρχές, δεκαπέντε στοχευμένες κατευθυντήριες γραμμές και μια επιλογή παραδειγμάτων που παρουσιάζουν πρακτικούς τρόπους για τη βελτίωση της προστασίας των μεταναστών στα στάδια της ετοιμότητας σε περίπτωση κρίσεων, της αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών, καθώς και της αποκατάστασης μετά τις κρίσεις. Οι κατευθυντήριες γραμμές εφαρμόζονται στα κράτη, στους φορείς του ιδιωτικού τομέα, σε διεθνείς οργανισμούς και στην κοινωνία των πολιτών, είναι δε διαθέσιμες σε όλες τις επίσημες γλώσσες του ΟΗΕ, εκ των οποίων τα γαλλικά και τα ισπανικά.⁴⁰ Πλέον των κατευθυντηρίων γραμμών, η MCIC έχει δημιουργήσει ένα ηλεκτρονικό αποθετήριο το οποίο περιλαμβάνει πληροφορίες για εκατοντάδες υφιστάμενες πρακτικές, καθώς και επιπλέον πόρους που επιτρέπουν την ανταλλαγή γνώσεων και

39. Ευρωμεσογειακή Ανοικτή Μερική Συμφωνία για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών, (European and Mediterranean Major Hazards Agreement - EUR-OPA), APCAT (2016)01.

40. MCIC, 2016.

εμπειρογνωμοσύνης μεταξύ των κρατικών και άλλων ενδιαφερόμενων φορέων.⁴¹ Ειδικότερα στην Ιαπωνία, έχουν σχεδιαστεί μέτρα που απευθύνονται συγκεκριμένα στους αλλοδαπούς. Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί το Κέντρο Πολύγλωσσης Υποστήριξης σε περίπτωση Καταστροφών (Disaster Multilingual Support Centre) στην πόλη Sendai. Το κέντρο αυτό, που συστάθηκε από την Ένωση Διεθνών Σχέσεων της Sendai και λειτουργεί με κρατική χρηματοδότηση, προωθεί τις ανταλλαγές και τις διαπολιτισμικές σχέσεις εντός του τοπικού πληθυσμού. Συγκεντρώνει σωματεία και εθελοντές, διοργανώνει μαθήματα γλώσσας και παρέχει στήριξη σε παιδιά που προέρχονται από οικογένειες μεταναστών, καθώς και συμβουλές σε αλλοδαπούς που ζουν στη Sendai. Παρέχει επίσης στους κατοίκους που δεν είναι Ιάπωνες πληροφορίες σε ξένες γλώσσες σε περίπτωση καταστροφής.⁴² Στο πλαίσιο αυτό, εφαρμόζεται ένα πολύγλωσσο σύστημα πληροφοριών σε περίπτωση καταστροφής προκειμένου να υπερκεραστούν οι γλωσσικοί φραγμοί σε παρόμοιες περιστάσεις.⁴³ Ως αποτέλεσμα, η στήριξη των μεταναστών που ζουν στη Sendai ήταν πολύ ευκολότερη όταν συνέβη ο σεισμός του 2011.

■ Η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ αποφάσισε να καθιερώσει τη δεύτερη Τετάρτη του Οκτωβρίου ως «Διεθνή Ημέρα για τη Μείωση των Καταστροφών». Κάθε χρόνο, η ημέρα αυτή είναι αφιερωμένη σε ένα συγκεκριμένο θέμα.⁴⁴ Το 2016, το θέμα ήταν «Live to tell» (Ζήσε και μοιράσου την εμπειρία σου) και το 2013 «Living with disability and disasters» (Ζώντας με την αναπηρία και τις καταστροφές). Η παγκόσμια αυτή πρωτοβουλία, υπό την αιγίδα του Γραφείου των Ηνωμένων Εθνών για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών (United Nations Office for Disaster Risk Reduction - UNISDR), έχει ως σκοπό την προαγωγή της ανθεκτικότητας. Το UNISDR στηρίζει την ιδέα ότι δεν θα πρέπει να αποκλείεται κανένας από τις λύσεις του προβλήματος των καταστροφών· στο πλαίσιο αυτό, το θέμα της ενσωμάτωσης των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων θα μπορούσε να λάβει μεγαλύτερη κάλυψη από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, με σκοπό να του δοθεί η απαραίτητη δημοσιότητα.

■ Μια συνεδρίαση της Συμφωνίας EUR-OPA επεσήμανε, ομοίως, τις απόψεις των εμπειρογνομόνων σχετικά με αυτό το ζήτημα και αναγνώρισε τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες ως ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα σε καταστάσεις καταστροφών.⁴⁵ Διατυπώθηκαν διάφορα συγκεκριμένα θέματα τα οποία αξίζει να επισημανθούν:

- ▶ χρήση εικονογραμμάτων που προσδιορίζουν τους κινδύνους και λαμβάνουν υπόψη τις πολιτισμικές αντιλήψεις των μεταναστών·
- ▶ χρήση πολύγλωσσων συστημάτων προειδοποίησης·

41. Το ηλεκτρονικό αποθετήριο είναι διαθέσιμο στην ακόλουθη διεύθυνση: <http://micicinitiative.iom.int/repository-practices>. Η Συμφωνία EUR-OPA είναι εταίρος της εν λόγω πρωτοβουλίας. www.coe.int/fr/web/europarisks. <https://www.facebook.com/europarisk/>

42. Κέντρο Πολύγλωσσης Υποστήριξης σε περίπτωση Καταστροφών της Sendai (Sendai Disaster Multilingual Support Center)· www.int.senia-sendai.jp/saigai/.

43. Miyao M, κ.ά., 2007.

44. www.un.org/fr/events/disasterreductionday/pastobs.shtml.

45. Ευρωμεσογειακή Ανοκτή Μερική Συμφωνία για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών (European and Mediterranean Major Hazards Agreement - EUR-OPA), APCAT (2012)16.

- ▶ προσδιορισμός, εντός των κοινοτήτων των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, ατόμων με σχετικές γνώσεις που μπορούν να τις προσφέρουν.
- ▶ ενσωμάτωση του θέματος που αφορά τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να ληφθούν υπόψη οι μετανάστες στην ετοιμότητα σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και σε ασκήσεις προσομοίωσης.

■ Επιπλέον, θα ήταν σκόπιμο εάν αυτή η συζήτηση δημιουργούσε επίσης τις προϋποθέσεις για την τυποποίηση ως έναν βαθμό των μέτρων πρόληψης και προειδοποίησης σε παγκόσμιο επίπεδο (εικονογράμματα, προειδοποιητικά σήματα). Στο μεταξύ, θα πρέπει να ενθαρρύνεται η συνεργασία των φορέων σε αυτόν τον τομέα. Για παράδειγμα, θα μπορούσε να αναπτυχθεί ένα εργαλείο παρόμοιο με την ηλεκτρονική πλατφόρμα ανοικτού κώδικα (και σελίδα στο Facebook) που έχει δημιουργήσει η ομάδα «Future Architecture». Η εν λόγω πλατφόρμα, που ονομάζεται «Architecture for Refugees»⁴⁶ (Αρχιτεκτονική για τους Πρόσφυγες), επιτρέπει τη συλλογή και ανταλλαγή ερωτήσεων, προβλημάτων, ιδεών και λύσεων που αφορούν τις αρχιτεκτονικές πτυχές της τρέχουσας προσφυγικής κρίσης σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο. Η χρήση ενός τέτοιου εργαλείου όσον αφορά την ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών θα βοηθούσε να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ των ακτιβιστών, των προσφύγων, των εργαζομένων σε υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης και των πολιτικών.

■ Ένα τελευταίο σημείο που πρέπει να αναφερθεί αφορά τις ένοπλες δυνάμεις, οι οποίες συχνά κινητοποιούνται κατόπιν εντολής των αρχών εάν το μέγεθος της καταστροφής ξεπεράσει ένα ορισμένο όριο. Ανάλογα με τις ανάγκες, πρόκειται για τις στρατιωτικές μονάδες που ειδικεύονται στην πολιτική προστασία (όπως στη Γαλλία και την Ισπανία) και για τις τακτικές ένοπλες δυνάμεις. Παρόλο που οι ειδικευμένες μονάδες είναι πολύ καλά εκπαιδευμένες κι έχουν αποδεδειγμένη επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα, μεταξύ άλλων και σε ό,τι αφορά τη διαχείριση της πολιτιστικής πολυμορφίας κατά την εργασία τους, το ίδιο δεν ισχύει για τις υπόλοιπες ένοπλες δυνάμεις. Καθώς οι προαναφερθείσες στρατιωτικές δυνάμεις ενδέχεται να κληθούν να συνδράμουν στην αντιμετώπιση σοβαρών κρίσεων, θα ήταν σκόπιμο να συμπεριληφθεί στην εκπαίδευσή τους η ευαισθητοποίηση σε θέματα διαπολιτισμικότητας.

Συμπεράσματα

■ Ο τρόπος με τον οποίο μια κοινωνία αντιμετωπίζει τα πλέον αδύναμα και ευάλωτα μέλη της είναι δηλωτικός των ηθικών αξιών της. Η παρούσα έκδοση επιχειρεί να καταστήσει σαφές ότι παρόλο που οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες ανήκουν σε έναν ευρύτερο πληθυσμό μειονεκτουσών ομάδων και ατόμων, είναι ωστόσο ένα εξαιρετικά ετερογενές σύνολο, είτε σε ό,τι αφορά το νομικό καθεστώς τους είτε την επιθυμία τους, ή την απροθυμία τους, να ενταχθούν στη χώρα υποδοχής σε μακροχρόνια βάση. Ωστόσο, οι ομάδες αυτές είναι πιο ευάλωτες από άλλες όσον αφορά τις συνέπειες των καταστροφών, πρώτον επειδή έχουν περιορισμένη πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τους κινδύνους (πολύ συχνά, δεν ομιλούν τη γλώσσα της χώρας στην οποία κατοικούν ή/και δεν γνωρίζουν τους κινδύνους με

46. www.futurearchitectureplatform.org/projects/32a151aa-d1bc-4418-98ed-75018e3e06bb/

τους οποίους όμως είναι εξοικειωμένοι οι κάτοικοι της περιοχής κ.λπ.) και δεύτερον επειδή οι συνθήκες διαβίωσής τους είναι κακές (π.χ. ζουν σε καταυλισμούς ή ακατάλληλα καταλύματα, σε απομακρυσμένα ή επικίνδυνα μέρη κ.λπ.).

■ Επιπρόσθετα, η ενσωμάτωση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην ετοιμότητα και τη διαχείριση σοβαρών κρίσεων μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να βελτιώσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης. Οι μετανάστες διαθέτουν επίσης δεξιότητες τις οποίες οι υπηρεσίες πολιτικής προστασίας αναγνωρίζουν λίγο ή και καθόλου. Η ύπαρξη ατόμων σε αυτές τις κοινότητες που μπορούν να ενεργήσουν ως μεσολαβητές θα διευκολύνει τις υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης να αντιμετωπίσουν κάποια ενδεχόμενη καταστροφή. Επίσης, χάρη στα προσωπικά τους βιώματα, οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες είναι συχνά σε θέση να ανταποκριθούν σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Μέσα από τις κακουχίες που έχουν περάσει, έχουν μάθει να αντέχουν και να ξεπερνούν τις αντιξοότητες. Συχνά, επίσης, εντός των κοινοτήτων αυτών υπάρχουν δίκτυα αλληλεγγύης, που μπορεί να αποδειχθούν εξαιρετικά πολύτιμα σε περίπτωση καταστροφής. Η πολυμορφία τότε αποτελεί πλεονέκτημα και όχι εμπόδιο.

■ Αν πρέπει να διασφαλιστεί στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες το επίπεδο προστασίας που δικαιούνται ως άνθρωποι, τότε οι δημόσιες αρχές και οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης πρέπει να εξετάσουν το ζήτημα της ενσωμάτωσής τους στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό να ενσωματωθούν στα μέτρα σχεδιασμού και στις ασκήσεις προσομοίωσης τα θέματα των πολιτιστικών διαφορών των πιθανών θυμάτων και ο τρόπος με τον οποίο λαμβάνονται υπόψη αυτές οι διαφορές κατά την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών (εφόσον κρίνεται σκόπιμο).

■ Τέλος, η συμμετοχή των εκπροσώπων των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στις συζητήσεις σχετικά με τον τρόπο ενσωμάτωσής τους στην ετοιμότητα και τη διαχείριση καταστροφών και σοβαρών κρίσεων αποτελεί καίριο παράγοντα για την επιτυχία αυτών των προγραμμάτων. Η εξέταση της ασφάλειας των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων είναι θέμα θεμελιωδών δικαιωμάτων και, παράλληλα, βέλτιστης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης. Ο σχεδιασμός, η εκπαίδευση και η παροχή πληροφοριών είναι ουσιώδεις δραστηριότητες για την κατοχύρωση των εν λόγω δικαιωμάτων. Το ίδιο ισχύει και για την ανταλλαγή πληροφοριών, την άντληση διδαγμάτων από τις ορθές πρακτικές και την τυποποίηση των προσεγγίσεων μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών. Οι μετανάστες αποτελούν σήμερα σημαντική μειονότητα των ευρωπαϊκών κοινωνιών και πρέπει να τους παρέχεται προστασία, σύμφωνα με τις υποχρεώσεις σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις βασικές ηθικές και δεοντολογικές επιταγές. Εφόσον το επιθυμούν, τα κράτη μπορούν να αναλάβουν δράση και να συνεργαστούν προς αυτή την κατεύθυνση.

Κατευθυντήριες γραμμές για την παροχή βοήθειας στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης και καταστροφών

Προοίμιο

Στη σημερινή εποχή της παγκοσμιοποίησης υπάρχει αυξανόμενη παρουσία μεταναστών, αιτούντων άσυλο και προσφύγων σε όλες τις περιοχές του κόσμου. Η Ευρώπη φιλοξενεί σημαντικό ποσοστό μεταναστών, αιτούντων άσυλο και προσφύγων οι οποίοι εντείνουν τη δημογραφική, πολιτιστική και κοινωνικοοικονομική πολυμορφία των κοινοτήτων σε αναρίθμητα, πρωτίστως αστικά, κέντρα της ηπείρου. Δεδομένου ότι ο αριθμός των διεθνών μεταναστών αυξάνεται στην υφήλιο με ταχύτερο ρυθμό από ό,τι ο παγκόσμιος πληθυσμός το 2015 και η βίαιη εκτόπιση πληθυσμών παγκοσμίως διαμορφώνεται σε πρωτοφανή επίπεδα, οι τάσεις αυτές είναι μάλλον απίθανο να υποχωρήσουν.

■ Οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες μπορεί να είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι στις καταστροφές. Οι γλωσσικοί φραγμοί, το μεταναστευτικό καθεστώς, η απομόνωση, τα περιορισμένα κοινωνικά δίκτυα, οι περιορισμοί στις μετακινήσεις, η δυσπιστία των αρχών, η απώλεια εγγράφων ταυτότητας και ταξιδιωτικών εγγράφων, καθώς και η κακοποίηση, η εκμετάλλευση και η ξενοφοβία είναι κάποιες από τις συνθήκες τρωτότητας που μειώνουν την ανθεκτικότητά τους και υπαγορεύουν τις ανάγκες τους. Ωστόσο, όπως αναγνωρίζεται στο Πλαίσιο Sendai για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών το διάστημα 2015-2030, οι μετανάστες συμβάλλουν στην ανθεκτικότητα των κοινοτήτων και των κοινωνιών και διαθέτουν γνώσεις, δεξιότητες και ικανότητες που μπορούν να συμβάλουν στον σχεδιασμό και την υλοποίηση σχεδίων για τη μείωση του κινδύνου καταστροφών.

■ Σε αυτό το πλαίσιο, οι πολιτικές και οι πρακτικές μείωσης του κινδύνου καταστροφών πρέπει να προβλέπουν και να μεριμνούν για την αυξημένη κινητικότητα των ανθρώπων, τους τρόπους με τους οποίους η κινητικότητα επηρεάζει τη δημογραφική, πολιτιστική και κοινωνικοοικονομική πολυμορφία των κοινοτήτων, καθώς και για την τρωτότητα, τις ανάγκες και τις ικανότητες των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων. Οι πολιτικές και οι πρακτικές θα πρέπει επίσης να αναγνωρίζουν

ότι όλοι οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες έχουν δικαιώματα ως άνθρωποι. Τα πρότυπα που προβλέπονται στις συνθήκες του ΟΗΕ, στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη ισχύουν για όλους όσους δεν είναι πολίτες. Πρέπει να εξασφαλίζεται ο σεβασμός, η προστασία και η ικανοποίηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων σύμφωνα με το διεθνές και περιφερειακό δίκαιο, ακόμη και στο πλαίσιο καταστροφών. Η διασφάλιση ότι οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες λαμβάνουν επαρκή περίθαλψη είναι επίσης ζήτημα δίκαιης μεταχείρισης, ισοτιμίας και δικαιοσύνης, καθώς και μια σημαντική αναγνώριση των αξιών της κοσμιότητας.

■ Οι επικεφαλής και οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων στη δημόσια διοίκηση, τις επιχειρήσεις και την κοινωνία των πολιτών που είναι αρμόδιοι για την παροχή υπηρεσιών που επηρεάζουν τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες θα πρέπει να κατανοούν ότι αυτοί οι άνθρωποι μπορεί να διατρέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο από ό,τι το ευρύ κοινό. Μπορεί να είναι περισσότερο ευάλωτοι στους κινδύνους, στις συνέπειες των καταστροφών και στην άδικη μεταχείριση είτε κατά τη διάρκεια είτε μετά το γεγονός.

■ Κατά την προετοιμασία, την αντιμετώπιση και την αποκατάσταση μετά από καταστροφές, θα πρέπει να καταβάλλεται κάθε δυνατή προσπάθεια ώστε να εξασφαλίζεται ότι οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες δεν υφίστανται διακρίσεις. Σκοπός είναι να διασφαλίζεται ότι η μεταχείριση και οι υπηρεσίες που λαμβάνουν συνιστούν εξίσου αποτελεσματική στήριξη με εκείνη που παρέχεται στους πολίτες. Ομοίως, θα πρέπει να καταβάλλεται κάθε δυνατή προσπάθεια ώστε να διασφαλίζεται ότι αξιοποιούνται οι δεξιότητες και οι ικανότητες των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων με σκοπό τη βελτίωση των ενεργειών που αφορούν την ετοιμότητα, την αντιμετώπιση και την αποκατάσταση.

■ Η ενσωμάτωση και η συμμετοχή των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στη διαχείριση καταστροφών και έκτακτων αναγκών απαιτεί την εις βάθος εξέταση των ατομικών και συλλογικών συνθηκών τους, των αναγκών τους και των ικανοτήτων τους. Αυτό πιθανόν να απαιτεί την κινητοποίηση σημαντικών πόρων. Επίσης απαιτεί διαπολιτισμικές ικανότητες και προϋπάρχουσες σχέσεις εμπιστοσύνης με τις ομάδες και τις κοινότητες μεταναστών, αιτούντων άσυλο και προσφύγων. Ως εκ τούτου, ο προγραμματισμός, η κατάρτιση και η υλοποίηση σχεδίων μείωσης του κινδύνου καταστροφών, καθώς και η παροχή περίθαλψης και υπηρεσιών θα πρέπει απαραίτητως να περιλαμβάνει ευρύ φάσμα φορέων – από εθνικές και τοπικές αρχές έως ομάδες της κοινωνίας των πολιτών και ομάδες εθελοντών που περιλαμβάνουν μετανάστες, αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες ή που συνεργάζονται μαζί τους.

■ Η παροχή βοήθειας στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες κατά τη διάρκεια καταστροφών απαιτεί σχεδιασμό. Η πρόβλεψη και οι συντονισμένες, χωρίς αποκλεισμούς, ενέργειες είναι απαραίτητες πριν από την εκδήλωση των καταστροφών, ούτως ώστε τα προγράμματα και οι διαδικασίες να έχουν ήδη τεθεί σε εφαρμογή όταν η κατάσταση γίνει κρίσιμη. Ο αυτοσχεδιασμός είναι ο εχθρός της ορθής διαδικασίας και θα πρέπει να μειώνεται στο ελάχιστο με τη διοργάνωση διαβουλεύσεων και την υιοθέτηση διαδικασιών σχεδιασμού που καθορίζουν τους πόρους προς χρήση όταν προκύπτει ανάγκη.

■ Σκοπός της παρούσας δέσμης κατευθυντήριων γραμμών είναι να διασφαλιστεί ότι οι εθνικές κυβερνήσεις και οι περιφερειακές και τοπικές αρχές, οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και οι σχετικοί φορείς τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα έχουν μια ξεκάθαρη εικόνα σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο θα ενεργήσουν προκειμένου να μειωθεί ο κίνδυνος καταστροφών για τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες. Στην αρχή παρέχεται μια σειρά λειτουργικών ορισμών και στη συνέχεια εξετάζονται οι απαιτήσεις μιας ορθής ετοιμότητας σε όλα τα στάδια της διαχείρισης κρίσεων: μετριασμός και σχεδιασμός, ειδοποίηση, επείγουσα δράση και αποκατάσταση. Η ενσωμάτωση και η συμμετοχή των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων πρέπει να εξετάζεται σε σχέση με όλα αυτά τα στάδια.

Επιτυχής υλοποίηση

■ Οι καταστροφές και οι συνέπειές τους μπορούν να ποικίλλουν σημαντικά από το ένα μέρος του κόσμου στο άλλο και τα συστήματα αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών επηρεάζονται έντονα από το πολιτικό και το πολιτισμικό υπόβαθρο.

■ Οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες διατρέχουν τον κίνδυνο έκθεσης σε διαφορετικά σενάρια. Στη διάρκεια της μετακίνησής τους και κατά την άφιξή τους στον τελικό τους προορισμό βρίσκονται αντιμέτωποι με άγνωστες πολιτικές και κοινωνικοπολιτιστικές καταστάσεις. Το πρώτο εμπόδιο που καλούνται να αντιμετωπίσουν είναι ενδεχομένως η γλώσσα.

■ Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να υιοθετηθεί μια εννοιολογική προσέγγιση όσον αφορά τη διαχείριση του κινδύνου καταστροφών η οποία να είναι ευκόλως κατανοητή και μεταβιβάσιμη, στρατηγική που βασίζεται στην ιδέα «Design for All».

■ Μια τέτοια στρατηγική θα μπορούσε να βασίζεται σε ένα σύνολο κοινών παραγόντων.⁴⁷

- 1. Πολιτική δέσμευση.** Οι κυβερνήσεις πρέπει να δεσμεύονται για την ανάπτυξη στρατηγικών διαχείρισης του κινδύνου καταστροφών με βάση την ανθρώπινη ποικιλομορφία, οι οποίες να εντάσσονται στο γενικό τους πολιτικό πρόγραμμα. Στο πλαίσιο της γενικότερης προσπάθειας να διαφυλάσσεται η ασφάλεια ολόενα και πιο ποικιλόμορφων πληθυσμών, πρέπει να δίδουν συνεχώς προσοχή στη μεγάλη ποικιλία των τρόπων ζωής και των δυνητικών αναγκών των ανθρώπων.
- 2. Συντονισμός και συνέχεια.** Προκειμένου να διαφυλαχθεί η αποτελεσματική ανάπτυξη, εφαρμογή και παρακολούθηση των συστημάτων έκτακτης ανάγκης, ένας ειδικός φορέας της δημόσιας διοίκησης πρέπει να είναι υπεύθυνος για τον συντονισμό και τη συνέχεια των πρωτοβουλιών. Σε στενή συνεργασία με όλους τους σχετικούς ενδιαφερόμενους φορείς, ο συντονιστικός φορέας θα είναι υπεύθυνος για τη συλλογή σε κεντρικό επίπεδο όλων των σχετικών πληροφοριών.
- 3. Δικτύωση.** Θα πρέπει να υπάρχει τουλάχιστον ένα δίκτυο που να επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους φορείς να συνεδριάζουν και να ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με τις προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπιστούν, προκειμένου να

47. EuCAN, 2008, σ.18.

προσδιοριστούν οι κίνδυνοι και να βρεθούν λύσεις. Δεδομένου ότι οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες δεν συνιστούν ομοιογενή ομάδα, αυτά τα δίκτυα θα πρέπει να είναι πάντοτε ανοικτά σε νέα μέλη και θα πρέπει να λαμβάνουν πλήρως υπόψη τις εξελίξεις της τεχνολογίας, τις συνθήκες και τις προσδοκίες.

- 4. Στρατηγικός σχεδιασμός.** Θα πρέπει να καταρτιστεί ένα ρυθμιστικό σχέδιο το οποίο θα επικαιροποιείται διαρκώς. Η οργάνωση των εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων και η αξιολόγηση των ασκήσεων έκτακτης ανάγκης θα πρέπει να εντάσσονται στο πλαίσιο μιας διαρκούς διαδικασίας προσαρμογής του ρυθμιστικού σχεδίου.
- 5. Διαχείριση γνώσεων.** Θα πρέπει να χρησιμοποιείται ένα συνεκτικό πρόγραμμα διαχείρισης γνώσεων για να διασφαλίζεται η μεταφορά της τεχνογνωσίας που αποκτάται σε όσους μπορούν να ωφεληθούν από αυτήν. Αυτές οι γνώσεις θα διευκολύνουν την οργάνωση των εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων και θα επιτρέψουν τη διαρκή βελτίωση των μηχανισμών έκτακτης ανάγκης. Θα προκύψει ειδική προστιθέμενη αξία από τη συμμετοχή των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, καθώς και των οργανώσεών τους.
- 6. Προσδιορισμός και βελτιστοποίηση των πόρων.** Η αξιολόγηση του ρυθμιστικού σχεδίου και η διαρκής επικαιροποίηση των δυνατοτήτων του, καθώς και το γενικό επίπεδο γνώσεων, αναμένεται ότι θα επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους φορείς να εκτιμούν τις ανάγκες σχετικά με τους οικονομικούς, τους οργανωτικούς και τους ανθρώπινους πόρους.
- 7. Επικοινωνία.** Μια καλή επικοινωνιακή πολιτική είναι απαραίτητη προκειμένου να διασφαλίζεται ότι όλοι λαμβάνουν ενημέρωση σχετικά με την κατάσταση ετοιμότητας. Η διάδοση των πληροφοριών με ενεργητικό τρόπο θα διασφαλίζει την επαφή με ολόένα και περισσότερους ενδιαφερόμενους φορείς οι οποίοι θα συμμετέχουν στη διαδικασία ετοιμότητας.

Στάδια μετάβασης

■ Προφανώς το επίπεδο υλοποίησης στρατηγικών έκτακτης ανάγκης διαφέρει πολύ από τη μία χώρα στην άλλη. Προκειμένου να προσδιοριστεί το επίπεδο ετοιμότητας, μπορούν να καθοριστούν διαφορετικά στάδια: επίγνωση, αρχή της υλοποίησης, ανάπτυξη και εδραίωση. Τα εν λόγω στάδια περιγράφονται συνοπτικά στον ακόλουθο πίνακα.

	Επίγνωση	Αρχή της υλοποίησης	Ανάπτυξη	Εδραίωση
Πολιτική δέσμευση	Παρακίνηση της κυβέρνησης να δραστηριοποιηθεί	Απόφαση έναρξης της διαδικασίας υλοποίησης	Παροχή επίσημης εντολής και ανάθεση καθηκόντων	Συστηματική συμπερίληψη των μέτρων στον προϋπολογισμό

	Επίγνωση	Αρχή της υλοποίησης	Ανάπτυξη	Εδραίωση
Συντονισμός	Απόφαση σχετικά με το ποιος πρέπει να αναλάβει την ευθύνη για την εργασία	Διορισμοί και περιγραφή των εργασιών καθηκόντων	Οργάνωση ενεργειών και υποβολή εκθέσεων	Σύσταση του συντονιστικού φορέα σε επίσημες δομές
Δικτύωση	Προσδιορισμός δυνητικών εταίρων	Πρόσκληση εσωτερικών και εξωτερικών εταίρων και καθορισμός ρόλων, δομών και μεθόδων εργασίας	Καθορισμός μεθόδων εργασίας	Διατήρηση της δομής και απόκτηση εξειδικευμένων γνώσεων
Στρατηγικός σχεδιασμός	Αναζήτηση πιθανών υποδειγμάτων	Ορισμός στόχων, σκοπών και ενεργειών	Ανάπτυξη ρυθμιστικού σχεδίου με στρατηγικές, ενέργειες, χρονοδιαγράμματα και πόρους που έχουν συμφωνηθεί και καθοριστεί εκ των προτέρων	Οργάνωση συνεχούς αξιολόγησης της ποιότητας και των επιπέδων επιτυχίας
Διαχείριση γνώσεων	Αύξηση του επιπέδου ενδιαφέροντος και εμφάνιση ερωτημάτων	Ανάλυση της κατάστασης (νομικό πλαίσιο, τεκμηρίωση κ.λπ.) Προσδιορισμός των αναγκών σε θέματα εκπαίδευσης ή εξωτερικής εμπειρο-γνωμοσύνης	Δημιουργία κοινής βάσης δεδομένων (για εκπαίδευση, κατάρτιση, πληροφορίες, συνέδρια κ.λπ.)	Διαχείριση νέων γνώσεων σε συνεχή βάση
Πόροι	Αναζήτηση υπαρχόντων πόρων (εθελοντικοί ρόλοι)	Διασαφήνιση της κατανομής πόρων	Κατανομή πόρων σύμφωνα με ένα ρυθμιστικό σχέδιο και ευκαιρίες	Διάθεση σταθερών πόρων
Επικοινωνία	Εμφάνιση ενδιαφέροντος (μέσω της διάδοσης βασικών εμπειριών, δελτίων Τύπου κ.λπ.)	Επικοινωνία και ανακοίνωση των προθέσεων Επιδίωξη ανταλλαγής απόψεων και επικοινωνίας με εξωτερικούς φορείς	Επικοινωνία και σχόλια σχετικά με τα βήματα που έχουν γίνει	Διαρκής παρακολούθηση της ποιότητας και της επιτυχίας (διαχείριση των σχέσεων με τους πελάτες)

Κατάρτιση σχεδίων δράσης

■ Αφού εξασφαλιστεί η πολιτική δέσμευση, έχουν συμφωνηθεί και καταστεί λειτουργικές οι ρυθμίσεις συντονισμού και έχουν συσταθεί τα συνεργατικά δίκτυα, μπορεί να οριστεί ένα σχέδιο δράσης. Αυτό περιλαμβάνει τέσσερα στάδια: πρόληψη (μακροπρόθεσμος σχεδιασμός και μείωση του κινδύνου καταστροφών, ετοιμότητα (πιο βραχυπρόθεσμος σχεδιασμός καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και έγκαιρη προειδοποίηση), αντιμετώπιση (διαχείριση έκτακτων αναγκών και ανθρωπιστική βοήθεια) και αποκατάσταση (ανάκαμψη, επιστροφή στην κανονικότητα και μείωση της μελλοντικής επικινδυνότητας).

Πρόληψη

■ Πριν από την εκδήλωση καταστροφών θα πρέπει να θεσπίζονται εθνικές πολιτικές, νομικά πλαίσια, σχέδια και προγράμματα ώστε να διασφαλίζεται η παροχή επαρκούς βοήθειας και προστασίας στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης. Οι αρμοδιότητες για την υλοποίηση αυτών των πολιτικών και σχεδίων θα πρέπει να ανατίθενται σε επίσημους φορείς σε εθνικό και τοπικό επίπεδο.

■ Θα πρέπει να δημιουργηθούν μηχανισμοί συντονισμού των οργανώσεων πολιτικής προστασίας, των φορέων που παρέχουν άλλες μορφές στήριξης στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες (π.χ. ιατρική περίθαλψη, στέγαση, πρόνοια, εκπαίδευση) και άλλων οργανώσεων που τους εκπροσωπούν ή εργάζονται για λογαριασμό τους. Μπορεί επίσης να χρειαστούν διακρατικές συμφωνίες συνεργασίας σε περιπτώσεις διασυνοριακών καταστάσεων έκτακτης ανάγκης ή μεταναστών, αιτούντων άσυλο και προσφύγων που διασχίζουν τα εθνικά σύνορα.

■ Τα σχέδια και τα προγράμματα θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την κατάσταση και τις ανάγκες των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, καθώς και τα προβλήματα που ενδέχεται να αντιμετωπίσουν όσον αφορά την πρόσβαση στη βοήθεια (για παράδειγμα, λόγω του νομικού καθεστώτος, της κοινωνικής απομόνωσης ή των γλωσσικών φραγμών). Όλες οι κατηγορίες του προσωπικού της πολιτικής προστασίας και οι εθελοντές θα πρέπει να εκπαιδεύονται σε θέματα πολιτιστικής πολυμορφίας, διαπολιτισμικής επικοινωνίας και συνείδησης. Οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες θα πρέπει να προσλαμβάνονται και να εκπαιδεύονται ως προσωπικό πολιτικής προστασίας, εθελοντές και σύμβουλοι.

■ Θα πρέπει να διασφαλίζεται η εδραίωση της αρχής των ίσων δικαιωμάτων για όλους σε περιπτώσεις καταστροφών, ούτως ώστε οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες να έχουν τα ίδια θεμελιώδη δικαιώματα όσον αφορά την προστασία και τη βοήθεια με τον υπόλοιπο πληθυσμό.

Ετοιμότητα

■ Οι ανάγκες και η τρωτότητα των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων θα πρέπει να θεωρούνται αναπόσπαστο μέρος της ετοιμότητας και του σχεδιασμού αντιμετώπισης έκτακτων καταστάσεων σε παγκόσμιο, εθνικό,

περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, και θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τον σχεδιασμό και τη λειτουργία των συστημάτων έγκαιρης ειδοποίησης.

■ Είναι ουσιώδους σημασίας τα σωματεία και οι ομάδες μεταναστών, αιτούντων άσυλο και προσφύγων να συμμετέχουν στον σχεδιασμό της ετοιμότητας σε περίπτωση καταστροφών.

■ Για τον κατάλληλο σχεδιασμό αντιμετώπισης καταστροφών απαιτείται ακριβής και επικαιροποιημένη πληροφόρηση σχετικά με τον τόπο όπου βρίσκονται οι άνθρωποι, τις ανάγκες και την τρωτότητά τους. Κατά τον σχεδιασμό θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι είναι δύσκολο να συλλέγονται και να διατηρούνται δεδομένα σχετικά με υψηλής κινητικότητας πληθυσμούς μεταναστών, αιτούντων άσυλο και προσφύγων που περιλαμβάνουν ανθρώπους οι προηγούμενες εμπειρίες των οποίων μπορεί να τους καθιστούν καχύποπτους ή φοβισμένους απέναντι στους επίσημους φορείς. Θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές όσον αφορά την τρωτότητα και τις ικανότητες των διαφόρων ομάδων μεταναστών, αιτούντων άσυλο και προσφύγων, καθώς και των ίδιων των ατόμων εντός των ομάδων (π.χ. τρωτότητα που προκύπτει από τις σχέσεις μεταξύ των δύο φύλων).

■ Τα προγράμματα επικοινωνίας και δημόσιας εκπαίδευσης σχετικά με την επικινδυνότητα, τις διαδικασίες και υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης θα πρέπει να υλοποιούνται για άτομα που έχουν άλλη μητρική γλώσσα. Αυτό απαιτεί τη χρήση πολλών γλωσσών και μέσων επικοινωνίας, καθώς και πολιτισμική ευαισθησία. Η συμμετοχή των εκπροσώπων διαφόρων κοινοτήτων είναι απαραίτητη για την ανάπτυξη και εκτέλεση τέτοιων προγραμμάτων, καθώς διευκολύνει την επικοινωνία, την κατανόηση και την οικοδόμηση εμπιστοσύνης. Οι φορείς θα πρέπει να τηρούν επικαιροποιημένους καταλόγους των οργανώσεων μεταναστών, αιτούντων άσυλο και προσφύγων, των επικεφαλής των κοινοτήτων και των εθνοτικών μέσων ενημέρωσης που μπορούν να διαδίδουν πληροφορίες πολύ γρήγορα κατά τη διάρκεια κρίσεων.

Αντιμετώπιση και αποκατάσταση

■ Οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης και οι ανθρωπιστικές οργανώσεις θα πρέπει να εφαρμόζουν τη βασική αρχή της παροχής βοήθειας προς όλους σύμφωνα με τις ανάγκες τους, αναγνωρίζοντας ότι οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες μπορεί να διατρέχουν ιδιαίτερο κίνδυνο εκμετάλλευσης, κακοποίησης και βίας στη διάρκεια μιας κρίσης.

■ Η βοήθεια θα πρέπει να είναι κατάλληλη από πολιτιστικής άποψης και να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες εκάστου φύλου. Τα κέντρα εκκένωσης και τα προσωρινά καταλύματα θα πρέπει να σχεδιάζονται και να οργανώνονται με γνώμονα την πολιτιστική πολυμορφία και τις πολιτισμικές ευαισθησίες (π.χ. ζητήματα όπως διατροφικοί περιορισμοί και ιδιαίτεροι χώροι για τις γυναίκες), καθώς και ειδικές ανάγκες.

■ Οι οργανώσεις πολιτικής προστασίας θα πρέπει να διαθέτουν προϋπάρχουσες διαδικασίες ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι δεν μένει κανείς πίσω. Ενδέχεται να απαιτούνται επιπλέον προσπάθειες για τον εντοπισμό μεταναστών, αιτούντων άσυλο και προσφύγων που χρειάζονται βοήθεια και προστασία, ιδίως εκείνων που είναι αόρατοι για τις αρχές ή που εμφανίζουν υψηλή κινητικότητα.

■ Οι φορείς θα πρέπει να γνωρίζουν ότι κάποιοι μετανάστες, αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες ενδέχεται να είναι διστακτικοί να απομακρυνθούν από μια δυνητικά επικίνδυνη κατάσταση, φοβούμενοι ότι θα χάσουν τη δουλειά και τα περιουσιακά τους στοιχεία, ή ότι θα συλληφθούν και θα απελαθούν, ή ότι δεν θα τους επιτραπεί να επιστρέψουν μετά το πέρας της κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

■ Η βοήθεια έκτακτης ανάγκης θα πρέπει να συνδυάζεται με άλλες εξειδικευμένες υπηρεσίες πρόνοιας και στήριξης προς τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες ώστε να ενσωματώνονται στις κοινότητες υποδοχής, προκειμένου να μπορέσουν να ανακάμψουν από την καταστροφή και να αποκατασταθούν οι συνθήκες διαβίωσης και τα μέσα βιοπορισμού τους. Η ψυχοκοινωνική στήριξη μπορεί να είναι ιδιαίτερα αναγκαία για τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες που έχουν ήδη υποστεί ψυχικό τραύμα λόγω προηγούμενων εμπειριών.

■ Η αποκατάσταση μετά την καταστροφή μπορεί να είναι αργή διαδικασία η οποία διαρκεί χρόνια και περιλαμβάνει μακρές περιόδους διαβίωσης σε προσωρινές συνθήκες. Θα πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα ώστε να διασφαλίζεται ότι οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες δεν υφίστανται περαιτέρω διακρίσεις σε σχέση με την πρόσβαση σε ευκαιρίες απασχόλησης και στην κοινωνική πρόνοια ή σε σχέση με την απόκτηση μόνιμης στέγης μετά την καταστροφή.

Σύσταση 2016-1 της Επιτροπής Μόνιμων Ανταποκριτών σχετικά με την ενσωμάτωση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην ετοιμότητα και την αντιμετώπιση καταστροφών

η οποία εγκρίθηκε κατά τη 13η Υπουργική Σύνοδο της Ευρωμεσογειακής Ανοικτής Μερικής Συμφωνίας για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών (EUR-OPA), στη Λισαβόνα, Πορτογαλία, στις 26 Οκτωβρίου 2016

Οι Υπουργοί,

- A. αναγνωρίζοντας ότι οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες έχουν το θεμελιώδες δικαίωμα προστασίας από τις καταστροφές στον ίδιο βαθμό με τον υπόλοιπο πληθυσμό·
- B. λαμβάνοντας υπόψη ότι στα κράτη μέλη της Ανοικτής Μερικής Συμφωνίας EUR-OPA η συνειδητοποίηση, ο σχεδιασμός, οι υπηρεσίες, η εκπαίδευση και η παροχή βοήθειας έκτακτης ανάγκης στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες θα μπορούσαν να βελτιωθούν σημαντικά·
- Γ. επιθυμώντας να προάγουν μια πιο ολοκληρωμένη, αποτελεσματική και αποδοτική προσέγγιση όσον αφορά την προστασία των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην Ευρώπη από τους κινδύνους και τις επιπτώσεις των καταστροφών·
- Δ. λαμβάνοντας γνώση με ικανοποίηση της έκθεσης σχετικά με την «Ενσωμάτωση των μεταναστών, των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην ετοιμότητα και την αντιμετώπιση καταστροφών» και τις «Κατευθυντήριες γραμμές για την παροχή βοήθειας στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες

σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης και καταστροφών», καθώς και άλλα σχετικά πλαίσια και κατευθυντήριες γραμμές,

συνιστούν στα κράτη μέλη της Ευρωμεσογειακής Ανοικτής Μερικής Συμφωνίας για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών (EUR-OPA):

1. να ενσωματώσουν εξειδικευμένα μέτρα για τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες στις εθνικές πολιτικές μείωσης του κινδύνου καταστροφών, στις διαδικασίες σχεδιασμού, στο εκπαιδευτικό πρόγραμμα και στη διαχείριση έκτακτων αναγκών, προκρίνοντας την επένδυση σε μακροπρόθεσμες στρατηγικές για τη μείωση της τρωτότητας και της έκθεσης σε καταστροφές των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων·
2. να σχεδιάσουν και να προωθήσουν εθνικά προγράμματα και πρότυπα για τη διάσωση, την προστασία και την περίθαλψη των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων όταν και όπου διατρέχουν κίνδυνο καταστροφής·
3. να σχεδιάσουν, να προωθήσουν και να συντονίσουν μέτρα σε όλα τα επίπεδα, μέσω των αρχών και των υπηρεσιών διαχείρισης έκτακτης ανάγκης, αξιοποιώντας την κοινωνία των πολιτών·
4. να μεριμνήσουν για τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και άλλων μη κρατικών φορέων, συμπεριλαμβανομένου του ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι παρέχουν περίθαλψη και υπηρεσίες στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες και τους εκπροσωπούν·
5. να διασφαλίσουν ότι οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες περιλαμβάνονται σε ολόκληρη τη διαδικασία μείωσης του κινδύνου καταστροφών, λαμβάνοντας υπόψη τις απόψεις τους και αξιοποιώντας τις δεξιότητες και τις ικανότητές τους·
6. να διασφαλίσουν ότι η εκπαίδευση και η κατάρτιση σχετικά με την προστασία και την παροχή βοήθειας στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες εντάσσονται στα βασικά εκπαιδευτικά προγράμματα για τη μείωση του κινδύνου καταστροφών·
7. να στηρίξουν τις προσπάθειες της συμφωνίας για την προαγωγή της μείωσης του κινδύνου καταστροφών, χωρίς αποκλεισμούς, όσον αφορά τους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες στα κράτη μέλη της μέσω της προώθησης κατάλληλων πολιτικών, της ανταλλαγής τεχνογνωσίας, της οργάνωσης εκπαιδευτικών προγραμμάτων και της προώθησης υποσχόμενων πρακτικών,

Καλούν τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης που δεν είναι συμβαλλόμενα μέρη της Ευρωμεσογειακής Ανοικτής Μερικής Συμφωνίας για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών (EUR-OPA) να εξετάσουν τις προαναφερθείσες συστάσεις και να τις χρησιμοποιήσουν ως πηγή έμπνευσης για τις πολιτικές και τις πρακτικές τους.

Βιβλιογραφία

Aragall, F., Neumann, P., και Sagramola, S. (2013), *Design for All in progress, from theory to practice – ECA 2013*, Info-Handicap – Conseil National des Personnes Handicapées, Luxembourg: www.eca.lu/index.php/documents/eucan-documents/29-eca-2013-design-for-all-in-progress-from-theory-to-practice.

Arlikatti S., H. Taibah και S. Andrew (2014), «How do you warn them if they speak only Spanish? Challenges for organisations in communicating risk to Colonias residents in Texas USA», *Disaster Prevention and Management* 23(5): σσ. 533-550.

Birkmann J., Chang Seng D. και Setiadi N. (2013), «Enhancing early warning in the light of migration and environmental shocks», *Environmental Science & Policy* 27S: 577-88.

Blazek, M. (2014), «Migration, Vulnerability and the Complexity of Violence: Experiences of documented non-EU migrants in Slovakia», *Geoforum* 56: σσ. 101-112.

Coates, D., Anand P. και Norris M. (2013), «Housing and quality of life for migrant communities in western Europe: a capabilities approach», *Journal on Migration and Human Security* 1(4): σσ. 163-209.

Cohen, R. (2014), «Lessons from the Development of the Guiding Principles on Internal Displacement», *Forced Migration Review* 45: σσ. 12-14.

Collins, A. (2013), «Applications of the disaster risk reduction approach to migration influenced by environmental change», *Environmental Science & Policy* 27S: S112-125.

Cournil, C., και Mayer, B. (2014) *Les migrations environnementales : Enjeux et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Παρίσι.

Dedeoğlu N. και Ergin I., eds (2016), *War, Migration and Health: Experiences of Turkey*, Turkish Medical Association, Άγκυρα.

Duncan, H. (2013), «Immigrant integration as a factor in disaster preparedness: the case of the 2011 Tohoku earthquake in Japan», *Migrant Policy Practice* 3(2): σσ. 9-14.

Emergency Management Australia (2007), «Guidelines for emergency management in culturally and linguistically diverse communities», Emergency Management Australia, Dickson ACT, σ. 44.

European Commission against Racism and Intolerance (2016), *2015 annual report on ECRI's activities*, Council of Europe, σ. 10, https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Annual_Reports/Annual%20report%202015.pdf

European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA) (2016), Report of the 3rd meeting of the working group on Migrants, Asylum Seekers and Refugees in the context of major risk prevention and management, Aix-en-Provence, 10-11 Μαρτίου 2016· APCAT (2016)01, Council of Europe, Στρασβούργο, σ. 13.

European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA) (2015), *Questionnaire: Migrants, asylum seekers and refugees as a factor in disasters and*

major hazards preparedness and management, APCAT (2015)08, Council of Europe, Στρασβούργο.

European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA) (2015), Concept Paper on migrants, asylum seekers and refugees and disaster preparedness and response for 2014-2016, APCAT (2015)10.

European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA) (2014), APCAT (2014)08, *Civil protection in diverse societies: migrants, asylum seekers and refugees in the context of major risks prevention and management*. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c445a>.

European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA) (2012), *Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience*, Council of Europe, Στρασβούργο, σ. 6, http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/pub/Ethical-Principles-Publication_en.pdf.

European and Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA) (2012), *Improving disaster risk reduction in certain vulnerable groups*, APCAT (2012)16, Council of Europe, Στρασβούργο, σ. 7.

Eurostat, *Στατιστικές για τη μετανάστευση και τον μεταναστευτικό πληθυσμό* (Μάιος 2016), www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

Eurostat, *Στατιστικές για το άσυλο* (Απρίλιος 2016). www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

Eurostat (Οκτώβριος 2015), *Statistics on enforcement of immigration legislation*, www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation.

evidenceaid 2016, «The health of refugees and asylum seekers in Europe», <http://www.evidenceaid.org/the-health-of-refugees-and-asylum-seekers-in-europe/>

Faure Atger A. επιμ. (2013), *Shifting Borders: externalising migrant vulnerabilities and rights*, Red Cross EU Office, Βρυξέλλες, σ. 40.

Fozdar F. και B. Spittles (2008), «Understanding Emergency Management: A Dialogue Between Emergency Management Sector and CALD Communities». https://www.academia.edu/21192947/Understanding_Emergency_Management_A_Dialogue_Between_Emergency_Management_Sector_and_CALD_Communities

Freeman O. (2014), *Civil protection in diverse societies: migrants, asylum seekers and refugees in the context of major risks prevention and management*, APCAT (2014)08, European and Mediterranean Major Hazards Agreement, EUR-OPA, Council of Europe, Στρασβούργο.

Guadagno L. (2016), «Human mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction», *International Journal Journal of Disaster Risk Science 7*: σσ. 30-40.

Guadagno L. (2015) Issue Brief on the MICIC Initiative. Βλ.: <http://micicinative.iom.int/sites/default/files/brief/MICIC%20Issue%20Briefs%201%20%20DRR.pdf>

Hagen-Zanker J. και Mallett R. (2016), *Journeys to Europe: the role of policy in migrant decision-making*, Overseas Development Institute, Λονδίνο, σ. 47.

Huddleston T. (2016), *Time for Europe to get migrant integration right*, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Στρασβούργο, σ. 38.

Humble, A. (2014), «The risk of trapped populations», *Forced Migration Review* 45: σσ. 56-58.

International Law Commission (2013), «Protection of persons in the event of disasters», UNGA, 68th session, Suppl. No. 10 (A/68/10).

International Organization for Migration (2013), *Compendium of IOM activities in disaster risk reduction and resilience*, International Organization for Migration, Γενεύη, σ. 308.

James X., Hawkins A. και Rowel R. (2007), «An assessment of the cultural appropriateness of emergency preparedness communication for low income minorities», *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 4(3): άρθρο 13.

Kingsley P. (2016), *The new Odyssey: the story of Europe's refugee crisis*, Guardian Faber Publishing, Λονδίνο, σ. 368.

Koser K. (2014), «Non-citizens caught up in situations of conflict, violence and disaster», *Forced Migration Review* 45: σσ. 43-46.

Lee J., Guadagno L., Wagner A-C., Cho S. και Takehana Y. (2015), «Migrants and cities: new partnerships to manage mobility», *World migration report 2015*, International Organization for Migration, Γενεύη, σ. 227.

Marlowe, J. και Bogen R. (2015), «Young people from refugee backgrounds as a resource for disaster risk reduction», *International Journal of Disaster Risk Reduction* 14(2): σσ. 125-131.

Marlowe J. (2013), «Resettled Refugee Perspectives to the Canterbury Earthquakes: implications for organisational response», *Disaster Prevention & Management* 22(5): σσ. 434-444.

Migrants in Countries in Crisis Initiative (2015), *General background paper*, MCIC Γενεύη, σ. 17.

Migrants in Countries in Crisis Initiative (2016), *Guidelines to protect migrants in countries experiencing conflict or natural disaster*, MCIC Γενεύη, σ. 131.

Miyao M., κ.ά. (2007), «Multilingual disaster information for mobile phones in Japan», *Lecture Notes in Computer Science* 4558: σσ. 592-599.

Moloney T. και Kirchberger A. (2010), *Cities accommodating diversity*, Βρυξέλλες, EUROCITIES, σ. 32.

Moulin, M-C. (2014), *La gestion des crises « hors-cadre »*, L'Harmattan, Παρίσι.

Noto, R. (1996), « Plans de secours », στο *Traité : Catastrophes – de la stratégie d'intervention à la prise en charge médicale*, Huguenard, P., επιμ., Elsevier, Παρίσι, σ. 59.

Park K-G. (2013), *La protection des personnes en cas de catastrophe*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, τ. 368, The Hague Academy of International Law.

Pautot, M., (2014) Sport et nationalités, L'Harmattan, Παρίσι.

Pautot, M. (2016), « Les changements de nationalités au cœur des Jeux Olympiques de Rio », *Le Huffington Post*, 10 Αυγούστου 2016. www.huffingtonpost.fr/michel-pautot/les-changements-de-nationalite-jeux-olympiques-rio_b_11402440.html

Prieur M. (2010), « Le Conseil de l'Europe, les catastrophes et les droits de l'homme » *Vertigo* – la revue électronique en sciences de l'environnement, ειδικό τεύχος 8- www.vertigo.revues.org/10270.

Prieur M. (2012), *Ethical Principles on Disaster Risk Reduction and People's Resilience*, European and Mediterranean Major Hazards Agreement, Council of Europe, Στρασβούργο, σ. 37.

Puggioni R. (2015), «Refugees, institutional invisibility and self-help strategies: evaluating Kurdish experience in Rome», *Journal of Refugee Studies* 18(3): σσ. 319-339.

Satterley N. επιμ. (2015), *Malta: assessing health-system capacity to manage sudden, large influxes of migrants*, World Health Organization Regional Office for Europe, Κοπεγχάγη, σ. 30.

Shepherd J. και van Vuuren K. (2014), The Brisbane flood: CALD gatekeepers' risk communication role. *Disaster Prevention and Management* 23(4): 469-483.

Simon G., επιμ., (2014), *Sport et nationalité*, Lexis-Nexis, Παρίσι.

The Government of Australia, Attorney General Department, Emergency Management Australia, Australia Emergency Manual Series, 2017. Guidelines for Emergency Management in Culturally and Linguistically Diverse Communities. <https://www.aidr.org.au/media/1385/manual-44-guidelines-for-emergency-management-in-cald-communities.pdf>

The Government of Western Australia, Department of Local Government and Communities, Office of Multicultural Interests (2014), Guide to cultural and linguistic data collection for the public sector. http://www.omi.wa.gov.au/resources/publications/info_sheets/data_collection_guide.pdf

Weerasinghe S. και Taylor A. (2015), «On the margins: non-citizens caught in countries experiencing conflict, violence and disaster», *Journal on Migration and Human Security* 3(1): σσ. 26-57.

Weiss Fagen P. (2014), «Flight to the Cities», *Forced Migration Review* 45: σσ. 14-17.

Zetter R. (2014), «Protecting forced migrants: a state of the art report of concepts, challenges and ways forward», Federal Commission on Migration, Βέρνη, σ. 90.

Γλωσσάριο

Τόσο στις πανεπιστημιακές όσο και στις επαγγελματικές εκδόσεις σχετικά με τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, τις κρίσεις και τις καταστροφές υπάρχει μεγάλη ποικιλία ορισμών, ενίοτε αντικρουόμενων, αναφορικά με βασικούς όρους. Ωστόσο, οι ορισμοί είναι αναγκαίοι για τον καθορισμό της φύσης των υπό εξέταση φαινομένων και διαδικασιών. Παραμερίζοντας τις διαφορές απόψεων σχετικά με τις διάφορες σημασίες, στην παρούσα ενότητα παρουσιάζονται κάποιοι απλοί λειτουργικοί ορισμοί. Όταν έγγραφα διεθνούς ενδιαφέροντος μεταφράζονται σε εθνικές γλώσσες, υπάρχει πάντοτε ο κίνδυνος παρανόησης. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να διασφαλίζεται ότι οι μεταφράσεις δεν στρεβλώνουν το μήνυμα που πρέπει να μεταφερθεί.

Αιτών άσυλο: πρόσωπο που έχει υποβάλει αίτηση αναγνώρισης καθεστώτος πρόσφυγα και περιμένει την έγκριση ή την απόρριψή της. Από τον όρο δεν τεκμαίρεται ούτε θετική ούτε αρνητική απόφαση. Ο όρος απλώς περιγράφει το γεγονός ότι κάποιος έχει υποβάλει αίτηση. Σε κάποιους αιτούντες άσυλο θα αναγνωριστεί το καθεστώς πρόσφυγα και σε κάποιους όχι.

Κρίση (στο παρόν πλαίσιο): σοβαρό συμβάν που διακόπτει τις κανονικές δραστηριότητες σημαντικού αριθμού ανθρώπων και προκαλεί, ή απειλεί ότι θα προκαλέσει, βλάβη στους ίδιους ή την περιουσία τους.

Καταστροφή: σοβαρό καταστροφικό γεγονός που περιλαμβάνει μεγάλο αριθμό ανθρώπων και προκαλεί εκτεταμένες ζημιές, πιθανώς σημαντικούς σωματικούς τραυματισμούς ή ακόμη έναν μικρότερο ή μεγαλύτερο αριθμό νεκρών. Οι προσπάθειες να προσδιοριστεί ποσοτικά το όριο μετά το οποίο ένα συμβάν μπορεί να χαρακτηριστεί καταστροφή δεν έχουν γενικά στεφθεί με επιτυχία, αλλά οι καταστροφές έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην κοινωνία και τις κοινότητες και είναι συνήθως μεγαλύτερες ή πιο σοβαρές από ό,τι τα συμβάντα.

Μείωση του κινδύνου καταστροφών: η διαδικασία που αφορά την προετοιμασία, τη μείωση του κινδύνου και τον σχεδιασμό για την αντιμετώπιση των καταστροφών.

Κίνδυνος: κατάσταση που απειλεί την ασφάλεια και την ευημερία των ανθρώπων. Τα αίτια μπορεί να είναι φυσικά (π.χ. σεισμοί, πλημμύρες), τεχνολογικά (π.χ. ατυχήματα μέσω μεταφοράς, έκλυση τοξικών ουσιών), κοινωνικά (π.χ. συγκρούσεις πλήθους, διαδηλώσεις) ή εκούσια (π.χ. τρομοκρατία, πολιτικά υποκινούμενη βία).

Μετανάστης: γενικός όρος που καλύπτει τους περισσότερους ανθρώπους οι οποίοι μετακινούνται σε ξένη χώρα για διάφορους λόγους και για ορισμένο χρονικό διάστημα. Γίνεται διάκριση μεταξύ του προσωρινού μετανάστη (migrant) και του μόνιμου μετανάστη (immigrant), ο οποίος αποκτά μόνιμη κατοικία σε χώρα διαφορετική από την πατρίδα του.»

Επικινδυνότητα (στο παρόν πλαίσιο): το προϊόν του κινδύνου και της τρωτότητας που οδηγεί σε πιθανότητα βλάβης, εκφρασμένης ως σωματικού ή ψυχολογικού τραύματος, ζημίας, καταστροφής ή διακοπής παραγωγικών και ουσιαστών δραστηριοτήτων.

Τρωτότητα (στο παρόν πλαίσιο): ο βαθμός στον οποίο κάποιος είναι επιρρεπής να υποστεί βλάβη λόγω εξωτερικών ανεπιθύμητων γεγονότων όπως φυσικές καταστροφές, καταστάσεις έκτακτης ανάγκης δημόσιας σημασίας, τεχνολογικά συμβάντα ή πολιτική βία.

Πρόσφυγας: πρόσωπο που εγκατάλειψε το σπίτι και τη χώρα του συνεπεία «δεδικαιολογημένου φόβου διώξεως λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων ευρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή, λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να απολαύη της προστασίας της χώρας ταύτης», σύμφωνα με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων. Πολλοί πρόσφυγες βρίσκονται στην εξορία για να γλιτώσουν από τις συνέπειες φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών.

Ανθεκτικότητα: για μεμονωμένα πρόσωπα, ομάδες προσώπων και την κοινωνία ως σύνολο, η κατάσταση (και η διαδικασία) αντιμετώπισης και υπερπήδησης των κινδύνων καταστροφής. Αυτό σημαίνει δυνατότητα μείωσης του αντίκτυπου της καταστροφής, αποτελεσματικής διαχείρισης των συνεπειών της και ταχείας αποκατάστασης, κατά προτίμηση σε κατάσταση μεγαλύτερης αντοχής από ό,τι πριν (στρατηγική «νέας ώθησης» - «bounce forward» strategy).

Πολιτική προστασία (ενίοτε γνωστή ως «πολιτική άμυνα» ή «πολιτική ασφάλεια»): η παροχή υπηρεσιών στον γενικό πληθυσμό που του επιτρέπει να αντιμετωπίσει τον κίνδυνο καταστροφών και κρίσεων, να επιβιώσει και να μειώσει τις καταστροφικές συνέπειες.

Τα τελευταία χρόνια, πολλές χώρες έχουν να αντιμετωπίσουν μαζικές αφίξεις μεταναστών άνευ προηγουμένου. Η παρούσα έκδοση επιχειρεί να παρουσιάσει μια επισκόπηση της τρέχουσας κατάστασης σε ό,τι αφορά την ενσωμάτωση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην ετοιμότητα και τη διαχείριση σοβαρών καταστροφών, δεδομένου ότι, ως ιδιαίτερα ευάλωτη ομάδα, εκτίθενται σε πρόσθετο κίνδυνο βλάβης σε περίπτωση καταστροφών. Ειδικότερα, ο σκοπός είναι να εξεταστεί κατά πόσο οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης και διάσωσης λαμβάνουν δεόντως υπόψη τις εν λόγω ομάδες ούτως ώστε να προωθήσουν την ανθεκτικότητά τους. Παρουσιάζει συστάσεις και κατευθυντήριες γραμμές προκειμένου να συνδράμει τα κράτη μέλη στη χάραξη πολιτικών για τη βελτίωση της ανθεκτικότητας των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων σε φυσικούς και τεχνολογικούς κινδύνους.

Η Ευρωμεσογειακή Ανοικτή Μερική Συμφωνία για την Αντιμετώπιση Μεγάλων Καταστροφών, (EUR-OPA), η οποία θεσπίστηκε το 1987, αποτελεί μια πλατφόρμα συνεργασίας μεταξύ των χωρών της Ευρώπης και της Νότιας Μεσογείου στον τομέα των σοβαρών φυσικών και τεχνολογικών καταστροφών. Ο τομέας δράσης της καλύπτει τη γνώση των κινδύνων, την πρόβλεψη της επικινδυνότητας, τη διαχείριση των κινδύνων, την ανάλυση και την αποκατάσταση μετά την κρίση. Σήμερα περιλαμβάνει 25 κράτη μέλη.



www.coe.int/europarisks

www.coe.int

Το Συμβούλιο της Ευρώπης είναι ο επιφανέστερος οργανισμός προάσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων της ευρωπαϊκής ηπείρου. Περιλαμβάνει 47 κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων όλων των μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όλα τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης έχουν υπογράψει την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ένα σύμφωνο που έχει σχεδιαστεί για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων επιβλέπει την εφαρμογή της Σύμβασης στα κράτη μέλη

EUROPA
EUR-OPA MAJOR HAZARDS AGREEMENT
ACCORD EUR-OPA RISQUES MAJEURS

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE