

Rola Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców w zapewnieniu bezpieczeństwa ludności cywilnej we współczesnych konfliktach zbrojnych

KATARZYNA BIS

Urząd Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców liczy ponad 60 lat, mimo że pierwotnie miała być to organizacja tymczasowa. Stał się on trwałym inicjatorem oraz koordynatorem międzynarodowego wsparcia dla ludności cywilnej, której prawa są zagrożone, zamieszkującej niestabilne państwa, zagrożonej prześladowaniem, poszkodowanej przez regionalne konflikty, kryzysy i katastrofy. Działalność UNHCR jest ukierunkowana zarówno na monitorowanie, jak i zagwarantowanie przestrzegania praw uchodźców, w tym wsparcie umożliwiające im poszukiwanie schronienia w państwach trzecich i asymilację, a także – docelowo – bezpiecznego powrotu do państwa pochodzenia. Dokonania Urzędu, mimo ograniczeń tej instytucji, są znaczne, niemniej uwzględniając dynamikę współczesnego świata, niezbędne jest dalsze poszukiwanie rozwiązań, usprawniających cały system udzielania pomocy, nie tylko w ramach samej instytucji.

Spółeczność międzynarodowa, korzystająca z trudnych doświadczeń poprzedniego stulecia i coraz głębiej rozumiejąca znaczenie humanitaryzmu oraz wspólnotowości, utworzyła organizacje międzynarodowe, których głównym zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa, pokoju oraz gwarancji realizacji praw człowieka. Dostrzeżono potrzebę wspólnego reagowania na różnego rodzaju kryzysy, których ofiarą jest bezbronna ludność cywilna. System Organizacji Narodów Zjednoczonych, mimo jego wad, jest najbardziej uniwersalnym i kompleksowym z rozwiązań umożliwiających osiągnięcie tego celu. W jego skład wchodzi ONZ, szereg funduszy i programów oraz wyspecjalizowane organizacje. Jedną z nich jest Urząd Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR). Urząd, utworzony jako organizacja działająca tymczasowo w obszarze pomocy uchodźcom, stał się trwałym i podstawowym

inicjatorem oraz koordynatorem wsparcia dla poszukujących bezpiecznego azylu.

Współcześnie urząd nadal pełni funkcję głównej organizacji monitorującej sytuację w najbardziej zapalnych regionach świata, definiuje potrzeby oraz wskazuje konieczne do wykonania działania. Ciężar tej działalności przeniósł się głównie na kontynenty afrykański i azjatycki. Związane jest to z eskalacją konfliktów na tle politycznym, ekonomicznym oraz etnicznym, będących skutkami m.in. dekolonizacji. Urząd nie jest jedyną organizacją działającą w celu pomocy uchodźcom, ale wśród mnogości instytucji humanitarnych oraz organizacji pozarządowych pełni rolę szczególną. Jest bowiem swoistym łącznikiem między potrzebującymi pomocy a organizacjami ją niosącymi – agencjami ONZ oraz rządami państw.

Miejsce i rola UNHCR w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych

Geneza urzędu

W XX w. podjęto działania o charakterze humanitarnym, chroniące ludność, która ze względu na wewnętrzne lub międzynarodowe konflikty zbrojne nie mogła liczyć na ochronę ze strony własnego państwa. Społeczność międzynarodowa po raz pierwszy zrewidowała pogląd, że sprawy ludności cywilnej danego państwa leżą w jego wyłącznej gestii w obliczu masowej migracji ludności rosyjskiej po rewolucji październikowej. Za pośrednictwem Ligi Narodów utworzono Urząd Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców Rosyjskich¹, którego głównym zadaniem stało się zorganizowanie pomocy dla uchodźców oraz określenie ich statusu prawnego. Rezultatem działalności urzędu było przygotowanie stosownych dokumentów potwierdzających tożsamość cudzoziemców oraz cel ich podróży. Wraz z rozwojem wydarzeń w Europie oraz coraz liczniejszymi migracjami ludności cywilnej, spowodowanymi konfliktami w Grecji i Turcji, urząd wysokiego komisarza obejmował swoją opieką przesiedlaną ludność obu państw uciekających przed skutkami konfliktu. Ważnym elementem jego działalności było stworzenie biura w Genewie oraz lokalnych przedstawicielstw w państwach będących celem wędrówek kilku milionów uchodźców².

¹ I. Wojciechowska, *Uchodźcy*, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Scholar, Warszawa 2006, s. 349.

² *Ibidem*, s. 350.

Rozwój wypadków w Europie powodował, że liczba uchodźców, którzy starali się o pomoc urzędu, stale rosła. Lata 30. XX w. przyniosły kolejną falę uchodźców pochodzących z Niemiec oraz Austrii, głównie pochodzenia żydowskiego. Sprzeciw Niemiec, które zaprzestały finansowania tej organizacji z powodów ideologicznych, spowodował konieczność utworzenia nowej instytucji, Urzędu Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców Pochodzących z Niemiec „Żydów lub jakiegokolwiek innego charakteru”, któremu środki finansowe dostarczane były przez prywatnych darczyńców. Na czele urzędu stanął amerykański dyplomata James McDonald³. Od 1933 r. urząd udzielił pomocy kilkudziesięciu tysiącom uchodźców, w większości pomagając im w osiedleniu w Palestynie. W 1938 r., decyzją Zgromadzenia Ligi Narodów, działające równolegle dwa urzędy zostały połączone w Urząd Wysokiego Komisarza Ligi Narodów do spraw Uchodźców. Głównym zadaniem urzędu była ochrona uchodźców, koordynacja działalności humanitarnej oraz wspieranie programów przesiedleńczych i nadzorowanie realizacji umów międzynarodowych dotyczących ochrony uchodźców⁴.

II wojna światowa pociągnęła za sobą rozszerzenie problemu uchodźców o nowe grupy narodowościowe i społeczne. Ludność cywilna, na niespotykaną dotychczas skalę, rozpoczęła migracje także poza kontynent europejski. W listopadzie 1943 r., decyzją aliantów, powołano na okres trzech lat organizację o bardzo szerokim mandacie niesienia pomocy i odbudowy terytoriów wyzwolonych spod okupacji niemieckiej. Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy i Odbudowy (United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA) miała również zająć się rozwiązaniem kwestii uchodźców. Szybko jednak różnice ideologiczne między Stanami Zjednoczonymi a Związkiem Radzieckim, dotyczące sposobu pomocy uchodźcom⁵, doprowadziły do nieprzedłużenia mandatu Organizacji oraz zaprzestania finansowania jej działalności po 1946 r. Dlatego podczas pierwszego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego ONZ na początku 1946 r. w Londynie zdecydowano o powołaniu Międzynarodowej Organizacji do spraw Uchodźców (International Refugee Organization, IRO) z trzyletnim mandatem, poczynając od 1948 r. Jednak IRO rozpoczęła działalność już w 1947 r. ze względu na wygaśnięcie mandatu UNRRA. Nowa organizacja została obdarzona szerokim mandatem do zajmowania się problemami

³ *Ibidem*, s. 350.

⁴ *Ibidem*, s. 351.

⁵ Postanowienia porozumień z Jałty i Poczdamu zakładały natychmiastową repatriację obywateli Związku Radzieckiego do państwa ich pochodzenia. W praktyce jednak USA stały na stanowisku, że uchodźcy mają prawo swobodnego wyboru państwa pobytu.

uchodźców, tj.: prowadzeniem repatriacji, identyfikacji i rejestracji; opieki i pomocy; ochrony prawnej i politycznej; transportem; przesiedlaniem oraz osiedlaniem⁶. Tak szeroka działalność IRO wymagała dużych nakładów finansowych, których ciężar ponosiły głównie Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. W związku z tym oba państwa nie wyraziły zgody na przedłużenie trzyletniego mandatu i rozpoczęły starania o utworzenie nowej organizacji, której finansowaniem zajęłyby się również inne państwa członkowskie.

Rezultatem tych wysiłków było utworzenie w 1949 r. Urzędu Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców⁷. Początkowo zdecydowano o nadaniu mandatu UNHCR na 3 lata, jednak od 1951 r. doświadczenia kolejnych lat kazały przedłużyć go o trzyletni okres, a od 1954 r. o pięcioletnie okresy. Ostatecznie dopiero w 2003 r. zdecydowano o bezterminowym przedłużeniu mandatu urzędu, co związane było z brakiem możliwości określenia czasu ostatecznego rozwiązania problemów uchodźców. Początkowo skupiony na ludności cywilnej w Europie, urząd stał się instytucją o zasięgu światowym. Jego działalność widoczna jest na wszystkich kontynentach, a kwestia ochrony uchodźców stała się jednym z najważniejszych elementów stosunków międzynarodowych.

Kwestie organizacyjne

14 grudnia 1950 r. Zgromadzenie Ogólne nadało statut Urzędowi Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców, który nakładał na niego obowiązek zapewniania międzynarodowej ochrony o charakterze niepolitycznym wszystkim uchodźcom, niezależnie od ich pochodzenia, rasy i religii, a także wyznaczał zadanie poszukiwania, we współpracy z rządami państw, trwałych rozwiązań w likwidacji przyczyn uchodźstwa⁸. Zgodnie z postanowieniami statutu urząd, będący organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego⁹, składa się z wysokiego komisarza i personelu, jednakże wszystkie funkcje zostały przyznane wysokiemu komisarzowi¹⁰. Główna siedziba wysokiego komisarza znajduje się w Genewie. Może on także utworzyć, po za-

⁶ W czasie swego trzyletniego istnienia pomogła w repatriacji 73 tys. ludzi i w przesiedleniu ponad miliona. Za: I. Wojciechowska, *Uchodźcy...*, *op. cit.*, s. 352.

⁷ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 319 (IV) z 3 grudnia 1949 r.

⁸ Statut Urzędu Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 428 (V) z 14 grudnia 1950 r.

⁹ „Zgromadzenie Ogólne może tworzyć organy pomocnicze, jakie uzna za konieczne do pełnienia swoich funkcji”, Karta Narodów Zjednoczonych, art. 22.

¹⁰ M. Zdanowicz, *Wysoki Komisarz ONZ do spraw Uchodźców*, Temida 2, Białystok 1994, s. 18.

warcu umów międzynarodowych, oddziały na terytoriach innych państw¹¹. Służyć to ma polepszeniu sytuacji uchodźców oraz poprawie skuteczności działania urzędu w różnych częściach świata¹².

Kwestie finansowania działalności UNHCR uregulowane są w ustępie 20. statutu. Urząd finansowany jest przede wszystkim z dobrowolnych wpłat rządów, organizacji pozarządowych oraz osób prywatnych, przedsiębiorstw i fundacji (97 proc.)¹³. Natomiast wydatki administracyjne (3 proc.) pokrywa ONZ. Podczas corocznej konferencji organizowanej przez UNHCR (*pledging conference*) darczyńcy deklarują swoje wpłaty na rzecz akcji prowadzonych przez urząd, który przeprowadza analizę potrzeb. W grudniu 2011 r. wysoki komisarz ONZ do spraw uchodźców określił potrzeby organizacji w 2012 r. na kwotę 3,59 mld dolarów¹⁴.

Statut szczegółowo określa sposób działania wysokiego komisarza w celu trwałego rozwiązania problemu uchodźstwa. W odniesieniu do podstawowych zadań¹⁵ nałożonych na UNHCR szczególną uwagę zwraca wymóg prowadzenia działań zmierzających do zawierania i ratyfikowania międzynarodowych umów i konwencji na rzecz ochrony uchodźców, a następnie nadzorowania ich wykonywania. UNHCR wspiera starania rządów oraz organizacji pozarządowych o repatriację uchodźców i ich integrację w nowym środowisku, a także promuje i wspiera przyjmowanie uchodźców na terytoriach innych państw. Wysoki komisarz podejmuje również działania promujące aktywność organizacji prywatnych w dziedzinie pomocy uchodźcom, ich asymilacji i integracji oraz zacieśniające współpracę między urzędem, rządami i organizacjami prywatnymi.

Podmioty

Zgodnie z postanowieniami Konwencji dotyczącej statusu uchodźców¹⁶ z 1951 r., państwo przyjmujące nadaje osobom uznanym za uchodźców

¹¹ Obecnie UNHCR pomaga uchodźcom przy pomocy 124 biur regionalnych i krajowych oraz 272 biur terenowych, w których zatrudnionych jest około 7,2 tys. osób. Za: *Liczby w skrócie*, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/o-nas/liczby-w-skrocie.html> (dostęp: 4 kwietnia 2012 r.).

¹² Oddziały pełnią funkcje związane z nawiązaniem i utrzymaniem współpracy pomiędzy UNHCR a rządami oraz innymi organizacjami prywatnymi, działającymi na rzecz pomocy uchodźcom. Za: M. Zdanowicz, *Wysoki Komisarz...*, *op. cit.*, s. 67.

¹³ *Darczyńcy*, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/ogolne/darczynczy.html> (dostęp: 10 kwietnia 2012 r.).

¹⁴ *Donors Pledge US\$ 482 Million in Support of the World's Forcibly Displaced at Geneva Conference*, 15 grudnia 2011 r., <http://www.unhcr.org/4ee9fc406.html> (dostęp: 10 kwietnia 2012 r.).

¹⁵ Statut Urzędu Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców, par. 8.

¹⁶ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/materialy/dokumenty-prawne/miedzynarodowe-prawo-uchodzce.html> (dostęp: 5 kwietnia 2012 r.).

legalnie przebywających w danym państwie takie same prawa jak własnym obywatelom w kwestiach ekonomiczno-socjalnych oraz gwarantuje traktowanie ich zgodnie ze standardami międzynarodowymi. Ma to pozwolić na szybką asymilację w nowym środowisku oraz pełniejszą integrację z nowym społeczeństwem.

Zapisy Konwencji dotyczącej statusu uchodźców stanowią, że uchodźcą jest osoba, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”¹⁷. Na podstawie tych dokumentów ochroną objęte zostały osoby, które miały status uchodźcy przed 1 stycznia 1951 r. albo podstawy do jego uzyskania zaistniały przed tą datą. Jednak od lat 50. XX w. definicja ta została nieco rozszerzona¹⁸. Na podstawie art. 1 Protokołu dotyczącego statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 r. zniesiono geograficzne ograniczenia definicji terminu „uchodźstwo”, co pozwoliło na działania UNHCR poza Europą¹⁹. Za sprawą wydarzeń w Afryce czy Ameryce Środkowej mandat UNHCR został poszerzony o kolejne grupy osób w potrzebie. Nowe rozumienie terminu „uchodźca” obejmuje również osoby poszukujące schronienia z powodu łamania praw człowieka w państwie ich pochodzenia, a także ofiary katastrof naturalnych i osoby wewnętrznie przesiedlone z powodu niestabilnej sytuacji w państwie pochodzenia.

Działania UNHCR w czasie trwania konfliktu

Konfliktom zbrojnym, niezależnie od ich podłoża oraz zasięgu, nieodłącznie towarzyszą masowe migracje ludności cywilnej chcącej znaleźć schronienie przed toczącymi się walkami. Niemniej jednak walki nie są jedynym powodem podejmowania decyzji o ucieczce przez mieszkańców zagrożonych terytoriów. Wśród przyczyn powstania tego zjawiska wyróżnić

¹⁷ Art. 1 konwencji, *ibidem*.

¹⁸ A. Betts, G. Lescher, *Refugees in International Relations*, Oxford University Press, Nowy Jork 2011, s. 214.

¹⁹ Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517).

można masowe łamanie praw człowieka przez lokalne reżimy, prześladowania rasowe i religijne, ale również mogą być one skutkiem katastrof żywiołowych, takich jak np. powódź w Pakistanie czy wielomiesięczna susza w Afryce Wschodniej, i innego rodzaju klęsk.

Jednym z głównych zadań urzędu wysokiego komisarza jest stały monitoring rozwoju sytuacji w regionach zapalnych. W imieniu komisarza obserwacje prowadzi biura regionalne i lokalne. Podstawową działalnością tych ośrodków jest obserwacja granic między państwami, ze szczególnym wskazaniem miejsc, gdzie zagrożenie konfliktem lub ryzyko przypadków łamania praw człowieka jest zwiększone. Stała kontrola migracji ludności pozwala określić wysokiemu komisarzowi skalę zjawiska i w przypadku jego umasowienia, wdrożyć procedury mające na celu usprawnienie procesu przyjmowania uchodźców oraz zapewnienie im niezbędnej pomocy. Pracownicy UNHCR dbają o realizację, określonej w konwencji, zasady *non-refoulement*, zakazującej wydalania lub zwracania uchodźców do granic terytoriów, gdzie ich życie lub wolność byłyby zagrożone z powodu wojny lub prześladowań na tle rasowym, religijnym czy politycznym²⁰. Takie procedury zostały zastosowane m.in. podczas konfliktu w Libii w 2011 r., kiedy tysiące mieszkańców Libii ratowały się ucieczką do sąsiednich Tunezji i Egiptu. Lokalne biura UNHCR wysłały swoich pracowników w pobliże granic z Libią, aby ci orzekli o konieczności zastosowania szerokich środków pomocowych, obejmujących np. organizację tymczasowych schronień dla ludności cywilnej.

W sytuacji zaostrzenia się konfliktu oraz wystąpienia konieczności natychmiastowej reakcji, urząd wraz z biurami lokalnymi rozpoczyna akcję, której głównym zadaniem jest zapewnienie podstawowych środków egzystencji dla zagrożonej ludności oraz wdrażanie odpowiednich procedur²¹. Na podstawie doświadczeń z lat ubiegłych pracownicy UNHCR, we współpracy z rządami państw przyjmujących uchodźców oraz organizacjami pozarządowymi, przygotowują plan pomocy w sytuacji kryzysowej. Personel biur przygotowany jest na ewentualność podjęcia interwencji na zagrożonych terytoriach. Podstawowym elementem działania organizacji jest podejmowanie aktywności na najniższym możliwym szczeblu²², ze względu na

²⁰ Art. 33 konwencji, *op. cit.*

²¹ *Handbook for Emergencies*, United Nations High Commissioner for Refugees, Second Edition, <http://www.unhcr.org/472af2972.pdf> (dostęp: 3 kwietnia 2012 r.), s. 4.

²² *Ibidem*, s. 31.

konieczność szybkiego reagowania na dynamiczny rozwój wypadków oraz zrozumienia potrzeb uchodźców.

Z chwilą podjęcia decyzji o rozpoczęciu akcji przygotowywane są szczegółowe plany działań poszczególnych elementów systemu. UNHCR pełni funkcję koordynacyjną względem wszystkich aktorów biorących udział w akcji interwencyjnej. Kluczową rolę w powodzeniu tego rodzaju aktywności pełnią rządy państw, na których terytoria kierują się uchodźcy oraz organizacje pozarządowe będące partnerami operacyjnymi urzędu.

Pierwszym praktycznym etapem interwencji kryzysowej – jednocześnie jej momentem kluczowym – jest jak najszybsze dotarcie personelu UNHCR do uchodźców w miejscach ich najliczniejszego napływu. Zgodnie z mandatem urzędu, pracownicy organizacji powinni mieć wolny i nieskrępowany dostęp do uchodźców, zapewniony przez miejscowe władze. Przy granicach państw lub w strefach gwarantujących bezpieczeństwo ustanawiane są tymczasowe posterunki UNHCR w celu kierowania uchodźców w miejsca tymczasowego pobytu, organizowania transportu dla osób nie mogących samodzielnie dotrzeć do tych miejsc oraz gromadzenia informacji na temat sytuacji w rejonie prowadzenia działań zbrojnych, który niedostępny jest dla pracowników organizacji pomocowych. Równocześnie uruchamiane są procedury rejestracji napływającej ludności. Trafia ona do przygotowanych obozów tymczasowych, w których zapewnia się jej dostęp do podstawowych środków egzystencji. Na tym etapie najważniejszym działaniem jest zapewnienie potrzebującym zapasów wody pitnej, wyżywienia oraz przygotowanie podstawowych środków sanitarnych, schronień i zagwarantowanie opieki medycznej. UNHCR podejmuje starania mające na celu podstawowe wyposażenie obozów i zagwarantowanie im sprawnego działania podczas pierwszych godzin funkcjonowania. Znaczną część tego rodzaju usług zapewniają organizacje pozarządowe, które na mocy podpisanych z UNHCR umów²³ dostarczają potrzebnych środków. Urząd zatrudniający niewiele ponad 7,2 tys. osób na całym świecie miałby trudności z wypełnieniem tych zadań wobec setek tysięcy ludzi potrzebujących natychmiastowej pomocy.

Podczas organizowania obozów dla uchodźców analizuje się czynniki mogące mieć wpływ na sprawność prowadzenia takiego ośrodka. Najczęstszym problemem związanym z przygotowaniem obozu jest jego lokalizacja. Pomimo prowadzenia monitoringu migracji ludności w rejonie konfliktu,

²³ M. Zdanowicz, *Wysoki Komisarz...*, *op. cit.*, s. 125.

pierwsze działania podejmowane są przez urząd w sytuacji, kiedy część ludności już opuściła swoje domy. Urzędowi i współpracującym z nim organizacjom pomocowym pozostaje niekiedy dostosować lokalizację obozu do kierunku migracji ludności i miejsc największych jej zgromadzeń.

W rejonach konfliktów UNHCR i organizacje pomocowe²⁴ zobowiązane są do kontrolowania liczby osób napływających do miejsc schronienia oraz szczegółowego określania ich potrzeb w momencie przybycia. Pozwala to na bieżące dostosowywanie warunków w miejscowościach przeznaczonych dla osób wewnątrznie przesiedlonych oraz w tymczasowych obozach dla uchodźców. Ich identyfikację i rejestrację w porozumieniu z Urzędem Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców przeprowadzały w Wybrzeżu Kości Słoniowej organizacje pozarządowe, Liberyjska Komisja do spraw Uchodźców, Repatriacji i Przesiedleń (Liberian Refugee Repatriation and Resettlement Commission, LRRRC) oraz Norweska Rada do spraw Uchodźców (Norwegian Refugee Council, NRC)²⁵. Największą liczbę uchodźców zarejestrowano w sąsiedniej Liberii, gdzie UNHCR do grudnia 2011 r. zorganizował miejsca dla przeszło 135 tys. osób.

Administracja obozów dla uchodźców, w których udało się już zapewnić dostęp do podstawowych potrzeb egzystencjalnych, takich jak woda i żywność, podejmuje działania związane z organizacją ośrodków zdrowia. W ramach ochrony zdrowia uchodźców, wyposaża się ośrodki zdrowia w sprzęt i niezbędne leki oraz, w zależności od położenia geograficznego, moskitiery lub dodatkowe koce. Warunki panujące w obozach dla uchodźców nie sprzyjają długoletniemu przebywaniu w nich. Mają one pełnić rolę jedynie tymczasowych schronień, jednakże praktyka pokazuje, że stają się one domem dla setek tysięcy uciekinierów na długie lata²⁶. Obozy zostają przystosowane do przebywania w nich przez kilka tygodni do kilku miesięcy. Tak też są przygotowane dostawy wody pitnej, żywności, środków sanitarnych, których zapasy z czasem się wyczerpują. Największym problemem staje się brak ujęć wody pitnej oraz konieczność stałych jej dostaw za pomocą cy-

²⁴ Konflikty, w wyniku których konieczna jest pomoc międzynarodowa, często nie są zjawiskami nowymi na tych terenach (Afryka Zachodnia, Róg Afryki), dlatego UNHCR i organizacje pomocowe są obecne w tych rejonach od wielu lat, często pracując w istniejących już obozach dla uchodźców (Kenia, Liberia, Ghana), utworzonych podczas poprzednich konfliktów.

²⁵ *Côte d'Ivoire Situation update CIV+5*. Regional Office in Dakar, Senegal, 24 lutego 2011 r., s. 1, <http://www.unhcr.org/4d6cb8dc9.pdf> (data 5 kwietnia 2012 r.).

²⁶ Istnieją przykłady obozów, w których uchodźcy przebywają dziesiątki lat: Palestyna, Kenia, Demokratyczna Republika Konga.

stern²⁷. W konsekwencji konieczne jest ograniczanie ilości wody przyznawanej uchodźcom, co powoduje obniżenie standardów sanitarnych oraz zdrowotnych, a także rodzi groźbę wybuchu epidemii²⁸. Personel ośrodków zdrowia stanowią miejscowi lekarze oraz pracownicy organizacji humanitarnych, jak Lekarze bez Granic (LbG, fr. Médecins Sans Frontières). Często jednak LbG są jedyną organizacją świadczącą w obozie pomoc o charakterze medycznym, mogącą chronić kilkudziesięczne społeczności przed wybuchem epidemii czy zwiększoną śmiertelnością spowodowaną niedożywieniem²⁹.

Innym rodzajem aktywności podejmowanym przez UNHCR i współpracujące organizacje humanitarne jest zakładanie i prowadzenie szkół, które pełnią również rolę ośrodków kulturalnych. Administratorzy obozów rekrutują personel wśród ludności miejscowej, a także szukają odpowiednich osób w gronie uchodźców, dla których praca ta staje się źródłem utrzymania. Jednakże duże trudności ze znalezieniem odpowiednich osób oraz przepelnione klasy powodują bardzo niski poziom edukacji i ograniczenia w dostępie do niej. Lukę tę starają się wypełnić organizacje, które zawarły porozumienia z UNHCR i rządami państw przyjmujących, jak Ocalić Dzieci (Save the Children), która zapewnia personel oraz wyposaża szkoły w niezbędny sprzęt.

Uchodźcom zapewnia się również prawo do reprezentacji oraz tworzenia struktur wspólnotowych, które współpracując z UNHCR oraz innymi organizacjami pomocowymi zapewniają komunikację w wyrażaniu potrzeb osób pozostających pod opieką tychże struktur³⁰.

Równocześnie prowadzi się szkolenia miejscowych urzędników, policji i przedstawicieli lokalnych społeczności w dziedzinie prawa międzynarodowego i sposobów pomocy instytucjonalnej uchodźcom. Ma to umożliwić zainteresowanym dostęp do środków prawnych i pomocy wyspecjalizowanych jednostek. UNHCR aktywnie działa na rzecz tworzenia nowych, międzynarodowych i regionalnych instrumentów prawnych ochrony uchodź-

²⁷ (Life in a refugee camp) – *Water: Nary a Drop to Drink*, Refugees Magazine, issue 105, 1 września 1996 r., <http://www.unhcr.org/3b582bc08.html> (dostęp: 16 maja 2012 r.).

²⁸ *Module 3: Food, Water, Sanitation, and Housing in Refugee Camps*, <http://www.uniteforsight.org/refugee-health/module3> (dostęp: 12 maja 2012 r.).

²⁹ Wiosną 2009 r. Lekarze bez Granic zawiesili swoją działalność w obozie Hal Far na Malcie oraz wycofali pracujących tam lekarzy, pielęgniarki i psychologa. W proteście przeciwko fatalnym warunkom panującym w tym obozie oraz brakowi lekarstw i odpowiedniego zaplecza sanitarnego, a także brakowi poprawy tych warunków zdecydowali o zakończeniu misji organizacji na Malcie trwającej od lipca 2008 r., *Dramatyczne warunki w obozach imigrantów na Malcie. Lekarze nie chcą pracować*, 13 marca 2009 r., http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,6381554,Dramatyczne_warunki_w_obozach_imigrantow_na_Malcie_.html (dostęp: 4 maja 2012 r.).

³⁰ *Handbook for Emergencies*, op. cit., s. 61.

ców lub pomocy w reformowaniu już istniejących regulacji. Każde państwo, sygnatariusz konwencji genewskiej tworzy własne regulacje prawne w tej materii zgodne z ustaleniami i praktyką międzynarodową³¹.

Wojna w Libii

W trakcie ubiegłorocznego konfliktu między reżimem Muammara Kadafiego a opozycją polityczną, w tym także eskalacji przemocy wewnątrz państwa, setki tysięcy mieszkańców Libii podjęły próbę ucieczki do państw ościennych. Od początku kryzysu, który wybuchł 16 lutego, do połowy maja 2011 r. Libię, różnymi drogami, opuściło ponad 803 tys. osób. Największe skupiska uchodźców utworzyły się przy granicach tunezyjsko-libijskiej (49 proc. uchodźców) oraz egipsko-libijskiej (35 proc. uchodźców)³². W tym okresie ponad 12 tys. ludzi szukało schronienia w Europie – w głównej mierze we Włoszech i na Malcie. Zdecydowaną większość uciekinierów stanowili obcokrajowcy pracujący w Libii: Tunezyjczycy, Egipcjanie, Nigeryjczycy oraz Azjaci. Liczba Libijczyków poszukujących schronienia nie przekraczała w tym czasie 300 tys. osób. 17 marca 2011 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ uchwaliła rezolucję nr 1973, która uprawniała państwa członkowskie do podjęcia wszelkich środków niezbędnych do ochrony ludności cywilnej w Libii³³. Jednak działania ze strony państw ościennych oraz organizacji pomocowych zostały podjęte znacznie wcześniej. Zgodnie z wypracowanymi procedurami personel UNHCR w porozumieniu z władzami Tunezji i Egiptu utworzył kilka obozów przejściowych, do których trafiali uchodźcy. Każdy z obozów, ze względu na warunki logistyczne oraz organizacyjne, mógł zwiększyć swoją powierzchnię, przyjmując w miarę potrzeb większe grupy ludności. Tego rodzaju elastyczność jest konieczna z powodu braku możliwości przewidzenia rozwoju wypadków.

Twórcy obozów wokół granicy libijskiej zmagali się z dużą różnorodnością narodowościową, religijną i kulturową osób w nich zgromadzonych, gdzie znaczną część stanowili imigranci z terytoriów Afryki Wschodniej. Podobnie jak w przypadkach innych konfliktów, szczególnie poszkodowane były kobiety i dzieci, które wymagały stworzenia im specjalnych warunków egzystencji. W tym przypadku, jak i w wielu podobnych, przygotowano plany

³¹ Art. 36 konwencji, *op. cit.*

³² *Revision of the Regional Flash Appeal for the Libyan Crisis*, 18 maja 2011 r., <http://www.unocha.org> (dostęp: 3 kwietnia 2012 r.).

³³ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1973 z 17 marca 2011 r., <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm> (dostęp: 3 kwietnia 2012 r.).

zagospodarowania terenu przeznaczanego na budowę schronień przystosowanych do potrzeb rodzin, kobiet i dzieci, określonych grup etnicznych i wyznaniowych oraz dających możliwość szybkiej rozbudowy w przypadku zwiększonego napływu uchodźców. Ponadto konieczne były konsultacje dotyczące sposobu dostarczania pomocy przez organizacje prowadzące działania na terenach tych obozów, jak to miało miejsce w przypadku obozu Choucha w Tunezji³⁴. Organizatorzy musieli uwzględnić różnice w metodach działania wszystkich instytucji pomocowych działających na jego terenie, gdzie oprócz UNHCR operowały również: Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, Fundusz ONZ na rzecz Dzieci (United Nations Children's Fund, UNICEF), Ocalić Dzieci (Save the Children) oraz Fundusz Ludnościowy ONZ (United Nations Population Fund, UNFPA).

Wybrzeże Kości Słoniowej

Niemal równocześnie trwały działania UNHCR w innej części Afryki. Jesienią 2010 r. wybory prezydenckie na Wybrzeżu Kości Słoniowej (WKS) zakończyły się konfliktem między głównymi oponentami³⁵. W wyniku trwających napięć wewnętrznych do połowy stycznia 2011 r. ponad 25 tys. osób zdecydowało się poszukać schronienia w państwach sąsiednich: Burkinie Faso, Ghanie, Mali i Gwinei, a kolejnych 17 tys. zostało zmuszonych do zmiany miejsca pobytu w granicach państwa³⁶. W obliczu zaostrzającego się konfliktu oraz powtarzających się przypadków łamania praw człowieka, Rada Bezpieczeństwa ONZ postanowiła wzmocnić stacjonujące tam siły pokojowe misji ONZ w Wybrzeżu Kości Słoniowej (United Nations Operation in Côte d'Ivoire, UNOCI)³⁷. Równocześnie z 12 tys. żołnierzy sytuację

³⁴ E. Parker, *The Life Cycle of a Refugee Camp Along the Tunisia-Libya Border*, 25 października 2011 r., <http://www.tunisia-live.net/2011/10/05/the-life-cycle-of-a-refugee-camp-along-the-tunisia-libya-border/> (dostęp: 11 kwietnia 2012).

³⁵ Więcej: *Konflikt w Wybrzeżu Kości Słoniowej*, 3 kwietnia 2011 r., http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,958,Konflikt_w_Wybrzezu_Kosci_Sloniowej_?_q_and_a (dostęp: 5 kwietnia 2012 r.).

³⁶ *Emergency Humanitarian Action Plan for Côte d'Ivoire and Neighbouring Countries (Burkina Faso, Ghana, Guinea, and Mali) 2011*, <http://www.unocha.org/cap/appeals/emergency-humanitarian-action-plan-c%C3%B4te-divoire-and-neighbouring-countries-burkina-faso-ghan> (dostęp: 5 kwietnia 2012 r.), s. 1.

³⁷ 27 lutego 2004 r. rezolucją S/RES/1528 Rada Bezpieczeństwa ONZ ustanowiła misję UNOCI w Wybrzeżu Kości Słoniowej, która miała przywrócić pokój i bezpieczeństwo w regionie. Zastąpiła ona polityczną misję MINUCI (United Nations Mission in Côte d'Ivoire) utworzoną w maju 2003 r. przez Radę Bezpieczeństwa i Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (The Economic Community of West African States – ECOWAS). Zob. więcej: Ośrodek informacji ONZ w Warszawie, http://www.unic.un.org.pl/misje_pokojowe/mtaf_unoci.php (dostęp: 5 kwietnia 2012).

monitorowały agendy ONZ, między innymi UNHCR, który 25 marca 2011 r. wydał komunikat stwierdzający, że już blisko 1 mln osób opuściło swoje domy³⁸. Personel urzędu informował, że przyczynami masowej migracji jest obawa o własne życie oraz pogarszająca się sytuacja ekonomiczna i gospodarcza w regionach zamieszkania.

Na podstawie stworzonych wcześniej planów działań humanitarnych dla Wybrzeża Kości Słoniowej oraz państw sąsiednich (Côte d'Ivoire Emergency Humanitarian Action Plan 2011)³⁹, UNHCR rozpoczęło tworzenie obozów dla uchodźców w bezpiecznych rejonach państwa, gdzie walki nie dotarły, oraz w sąsiednich państwach: Liberii, Ghanie, Mali, Burkina Faso oraz Gwinei. Równocześnie z przygotowywaniem środków i dróg transportu, urząd wraz z partnerami społecznymi i organizacjami humanitarnymi zapewnił uchodźcom opiekę medyczną oraz dostarczał wodę pitną i żywność.

Działania UNHCR dla zapewnienia trwałego rozwiązania problemów uchodźców

Omawiane powyżej wysiłki czynione są w celu tymczasowego zapewnienia bezpieczeństwa osób obawiających się o swoje życie w czasie konfliktu zbrojnego oraz uciekających przed prześladowaniami. Podstawowym celem działalności UNHCR jest zagwarantowanie przestrzegania praw uchodźców, w tym zabezpieczenie możliwości poszukiwania przez nich schronienia w innych państwach lub bezpiecznego powrotu do własnego państwa. Paragraf 1 statutu UNHCR nakłada na ten urząd obowiązek poszukiwania trwałych rozwiązań w zakresie problemów uchodźców. Cel ten powinien być osiągany we współpracy rządów państw członkowskich ONZ oraz organizacji pozarządowych⁴⁰.

Do podstawowych procedur podejmowanych w tej kwestii należą dobrowolna repatriacja, miejscowe osiedlenie oraz przesiedlenie uchodźców. Nadrzędnymi elementami wszystkich proponowanych przez ONZ środków trwałego rozwiązania problemów uchodźców jest ich dobrowolność i zgoda zainteresowanych na poddanie się tym procedurom. Środek, jakim jest dobrowolna repatriacja, stosuje się, gdy zagrożenie, które spowodowało migrację ludności, zostanie usunięte lub znacznie zredukowane, co pozwoli

³⁸ *Escalating Violence Fuels Dramatic Rise in Displacement in Côte d'Ivoire*, 25 marca 2011 r., <http://www.unhcr.org/4d8c950a9.html> (dostęp: 5 kwietnia 2012 r.).

³⁹ *Emergency Humanitarian...*, *op. cit.*, s. 4.

⁴⁰ Statut Urzędu, *op. cit.*, par. 1.

ludności na powrót do własnego państwa. Obowiązkiem wysokiego komisarza jest kontrola warunków i gwarancji udzielanych przez państwo pochodzenia uchodźców oraz umożliwienie bezpiecznego powrotu uchodźców. Często praktyką stosowaną przez UNHCR oraz rządy zainteresowanych państw jest zawieranie porozumień ułatwiających proces repatriacji. Wskazuje się, że uprawnienia i mandat nadany wysokiemu komisarzowi pozwalają na podejmowanie wysiłków związanych z promocją procedury dobrowolnej repatriacji, prowadzeniem dialogu i ułatwianiem komunikacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami⁴¹. Równocześnie urząd współpracuje z innymi agencjami ONZ w celu usprawnienia procesu integracji uchodźców w państwie pochodzenia.

Uspokojenie sytuacji w Afganistanie oraz stworzenie relatywnie bezpiecznych warunków egzystencji skłoniło miliony osób do powrotu do państwa pochodzenia. Od 2002 r. UNHCR pomagał w dobrowolnym powrocie 4,6 mln Afgańczyków. Badanie przeprowadzone w 2011 r. wykazało jednak, że 40 proc. repatriantów nie mogło powrócić do swoich domów. Sytuacja ta spowodowana była zniszczeniem domostw i dużej części infrastruktury, problemami związanymi z własnością ziemi oraz brakiem możliwości zatrudnienia i usamodzielnienia się⁴². UNHCR na terytorium Afganistanu podejmuje również działania związane z udzielaniem pomocy humanitarnej wewnątrz przemieszczanej ludności i stwarzaniem możliwości powrotu i reintegracji, poprzez zupełne usamodzielnienie się zainteresowanej ludności.

Po zakończeniu powyborczego kryzysu w Wybrzeżu Kości Słoniowej, UNHCR oraz rządy WKS i Liberii podpisały w sierpniu 2011 r. trójstronną umowę określającą ramy prawne regulujące zasady dobrowolnej repatriacji obywateli Wybrzeża Kości Słoniowej z Liberii. Jesienią 2011 r. podobną umowę urząd wysokiego komisarza i rząd WKS zawarły z rządem Ghany⁴³. Zgodnie z postanowieniami tych umów UNHCR ma nieskrępowany dostęp do uchodźców na terytoriach państw sygnatariuszy w celu sprawdzenia warunków prawnych oraz humanitarnych pobytu obywateli WKS, a także kontroluje sytuację w miejscach, do których mają oni powrócić. Personel urzędu ma prawo do badania doniesień dotyczących problemów z nielegalnie zajęta ziemią przyznaną w użytkowanie uchodźcom, łamania praw człowieka, w tym nielegalnych aresztowań oraz utrudnień dostępu do wymiaru

⁴¹ M. Zdanowicz, *Wysoki Komisarz ...*, op. cit., s. 134.

⁴² UNHCR Global Appeal 2012–13, s. 170, <http://www.unhcr.org/ga12/index.xml> (dostęp: 6 kwietnia 2012).

⁴³ *Ibidem*, s. 92.

sprawiedliwości. Wspomaga powracających także w uzyskaniu nowych dokumentów tożsamości, które utracili w czasie ucieczki. W 2012 r. programem powrotu i repatriacji objętych zostanie ok. 200 tys. mieszkańców Wybrzeża Kości Słoniowej oraz 200 tys. wewnętrznych uchodźców.

Umożliwienie bezpiecznego powrotu do państwa pochodzenia jest najbardziej pożądaną, lecz także najtrudniejszą formą trwałego rozwiązania problemu uchodźców. Powrót uchodźców utrudnia fakt, że często przyczyną ich ucieczki były prześladowania ze strony rządu danego państwa i obawa, że sytuacja może się powtórzyć. Dlatego rola wysokiego komisarza ONZ do spraw uchodźców w badaniu warunków panujących w państwie przyjmującym jest kluczowa dla powodzenia procesu repatriacji⁴⁴.

Osoby, które nie mogą zostać objęte programem dobrowolnej repatriacji, mają możliwość skorzystania z innego środka pomocowego, jakim jest miejscowe osiedlenie. Uchodźcy mogą osiedlić się w państwie aktualnego pobytu, jeżeli przyczyna ich ucieczki (wojna, prześladowania rasowe, religijne czy polityczne) nie ustała, a państwo w którym przebywają, przyznało im status uchodźcy zgodnie z warunkami konwencji z 1951 r. oraz własnymi uregulowaniami prawnymi⁴⁵. Jest to jeden ze sposobów radzenia sobie ze zjawiskiem masowego uchodźstwa. Początkowo środek ten traktowano jako jeden ze sposobów na całkowite usamodzielnienie się uchodźców oraz rozwiązanie ich problemów. Zakładano stopniową integrację z miejscową społecznością pod względem językowym i kulturowym. Starano się również zapewnić uchodźcom dostęp do ziemi, umożliwiając stałe osiedlenie się i osiągnięcie samowystarczalności. Forma ta – szeroko praktykowana w latach 60. i 80. XX w. – wraz z poszerzającym się zjawiskiem uchodźstwa i zwiększającą się liczbą osób poszukujących azylu oraz ograniczonymi możliwościami państw przyjmujących, przybrała charakter rozwiązania tymczasowego. Stało się tak, ponieważ państwa przyjmujące, w większości borykające się z własnymi problemami, głównie natury ekonomicznej, nie mogły sobie pozwolić na zapewnienie kompleksowej opieki nowym mieszkańcom. Niemniej jednak metoda ta umożliwiła godne i bezpieczne życie uchodźcom, nawet w długich okresach oczekiwania na normalizację sytuacji w państwie ich pochodzenia⁴⁶. Jednocześnie proces ten może być rozpatrywany jako środek „miejscowej integracji”. Często używana zamiennie

⁴⁴ M. Zdanowicz, *Wysoki Komisarz...*, op. cit., s. 137.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 135.

⁴⁶ J. Crisp, *The Local Integration and Local Settlement of Refugees: a Conceptual and Historical Analysis*, Genewa 2004, <http://www.unhcr.org/407d3b762.html> (dostęp: 11 kwietnia 2012 r.), s. 3.

z terminem „miejscowego osiedlania”, jest ona pojęciem obejmującym znacznie szersze spektrum działania służące poprawie sytuacji uchodźców oraz zakłada stały pobyt uchodźców w danym państwie. Otrzymują oni większy zakres praw i przywilejów, jak np. prawo do poszukiwania stałej pracy, swobodnego przemieszczania się, dostęp do przywilejów socjalnych oraz innych usług publicznych. W konsekwencji uchodźcy mogą uzyskać prawo do stałego pobytu, a następnie obywatelstwo tego państwa⁴⁷. Nie wymaga się od nich jednak pełnej asymilacji i porzucenia tożsamości kulturowej. Zakłada się natomiast, że będzie to rozwiązanie trwałe.

Kolejną formą zapewnienia stałej pomocy uchodźcom są dobrowolne przesiedlenia. Stosuje się je w sytuacji, kiedy powrót do państwa pochodzenia jest niemożliwy, a państwo azylu nie jest w stanie przeprowadzić programu miejscowej integracji lub miejscowego osiedlenia uchodźców. Wielu uchodźców z Libii, którzy znaleźli schronienie w sąsiednim Egipcie oraz Tunezji, to nielegalnie przebywający tam imigranci, obywatele państw afrykańskich, takich jak Erytrea, Somalia czy Nigeria, gdzie trwają wojny oraz prześladowania. Do czerwca 2011 r. obozy dla uchodźców w Egipcie i Tunezji opuściła większość osób tam przebywających, którzy powrócili do własnych domów lub znaleźli schronienie u najbliższych. Pozostający wciąż w obozach uchodźcy nie mogą liczyć na pomoc i ochronę państw pochodzenia, skazani są na przebywanie w obozach tymczasowych w oczekiwaniu na poprawę sytuacji lub przesiedlenie do państw trzecich.

Środek pomocy w formie przesiedlenia stanowi bardzo złożoną procedurę. Rozpoczyna się ona procesem kwalifikacji osób i rodzin, które mogą zostać przesiedlone. Kolejnym krokiem są formalności, które trzeba załatwić przed wyjazdem, m.in. wydanie dokumentów podróży. Etapem następnym jest przyjazd uchodźców do państwa goszczącego oraz wdrożenie programu adaptacyjnego i integracyjnego. Ze względu na wysokie koszty tych procedur i wymogi administracyjne, państwa położone najbliżej rejonów konfliktów, o najbardziej zbliżonej strukturze społecznej i kulturowej, nie mogą sobie pozwolić na wdrożenie całego programu adaptacyjnego. Państwa afrykańskie i azjatyckie, same borykające się z problemami wysokiego bezrobocia, niskiego poziomu edukacji i ciągłego braku środków finansowych na zabezpieczenie potrzeb własnych obywateli, niechętnie biorą na siebie odpowiedzialność za uchodźców.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 1.

Właściwym rozwiązaniem wydaje się więc przesiedlenie tych osób do państw trzecich, których rządy i społeczeństwa są w stanie ich utrzymać. Program przesiedleń ma na celu nie tylko trwałą pomoc uchodźcom, ale również umożliwia państwom członkowskim ONZ wzięcie większej odpowiedzialności za wspólne działania związane z pomocą osobom poszukującym schronienia. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez UNHCR około 170 tys. osób mogłoby zostać zakwalifikowanych do programu przesiedleń, jednak tylko 80 tys. z nich otrzyma taką możliwość w 2012 r.⁴⁸. Według danych UNHCR najczęstszymi celami przesiedleń są Stany Zjednoczone, Australia oraz państwa skandynawskie, natomiast spośród 80 tys. osób przesiedlonych w 2007 r., jedynie 4 tys. trafiło do Europy⁴⁹. W odpowiedzi na te dane urząd rozpoczął szeroko zakrojoną akcję promocyjną tej formy pomocy uchodźcom w państwach Unii Europejskiej.

W marcu 2012 r. Unia Europejska przyjęła zasady dotyczące przyznawania państwom członkowskim środków finansowych z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców⁵⁰ w celu rozwoju programu przesiedleń uchodźców na terytoria państw UE⁵¹. Zgodnie z nowymi zasadami finansowania, każde państwo będzie mogło otrzymać wsparcie finansowe w wysokości od 4 do 6 tys. euro na każdego przesiedlonego uchodźcę spoza UE. Pieniądze mają być przeznaczane na rozwój infrastruktury niezbędnej dla przyjęcia uchodźców, szkolenia zapewniające dostęp do procedur azylowych oraz pomoc prawną i społeczną.

Rozwój takich inicjatyw jest szczególnie ważny ze względu na niewielkie zainteresowanie państw europejskich świadczeniem tego rodzaju pomocy. Zachęty finansowe skierowane są przede wszystkim do państw, które dotychczas nie przystąpiły do programu przesiedleń uchodźców. W gronie państw unijnych, które w 2012 r. będą realizowały program lub do niego przystąpią, znalazło się 13 państw: Bułgaria, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Wielka Brytania oraz

⁴⁸ Czy Polska weźmie odpowiedzialność za uchodźców?, 4 kwietnia 2012 r., http://amnesty.org.pl/no_cache/archiwum/aktualnosci-strona-artykulu/article/7600/564.html (dostęp: 16 maja 2012 r.).

⁴⁹ Czechy pionierem programu przesiedleń do Europy Środkowej, 13 lutego 2009 r., <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/wiadomosci/2009/czechy-pionierem-programu-przesiedlen-do-europy-srodkowej.html> (dostęp: 12 kwietnia 2012 r.).

⁵⁰ Więcej: Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (EFU), http://www.msw.gov.pl/portal/pl/580/7402/Europejski_Fundusz_na_rzecz_Uchodzcow_EFU.html (dostęp: 5 czerwca 2012 r.).

⁵¹ Przesiedlenia uchodźców – Priorytety na rok 2013, <http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/refugee-resettlement-priorities-for-2013?lang=pl> (dostęp: 17 maja 2012 r.).

Węgry⁵². Do końca 2011 r. Polska nie przystąpiła do programu dobrowolnych przesiedleń, jednakże przygotowała podstawy prawne umożliwiające wprowadzenie tego programu⁵³.

Podsumowanie

Bilans dokonań UNHCR jest pozytywny i godny uznania przy wszystkich ograniczeniach tej międzynarodowej instytucji. Kryzysy polityczne prowadzące do eskalacji przemocy oraz prześladowań i uniemożliwiające powrót ludności cywilnej do własnych domów – a w tych warunkach jest miejsce i rola dla UNHCR – najczęściej dotyczą regionów słabych ekonomicznie i niestabilnych politycznie. Państwa ościenne, które przyjmują uciekinierów, częstokroć nie są w stanie zapewnić im bezpieczeństwa oraz spokojnego pobytu. Mimo wsparcia finansowego ze strony UNHCR oraz innych agencji ONZ i organizacji pozarządowych, państwa te najczęściej nie mają możliwości wzięcia na siebie odpowiedzialności ekonomicznej i społecznej za utrzymanie kolejnych osób niebędących ich obywatelami.

Jedna instytucja międzynarodowa nie jest w stanie rozwiązać problemu pomocy uchodźcom, nawet we współpracy z licznymi organizacjami pozarządowymi i ludźmi dobrej woli. Niezbędne jest aktywne zaangażowanie rządów wszystkich państw członkowskich ONZ, ze szczególnym wskazaniem na sygnatariuszy konwencji dotyczącej statusu uchodźców.

Obserwowana obecnie na świecie sytuacja nie wskazuje na szybką likwidację uchodźstwa, dlatego konieczne są konsekwentne i systematyczne działania w kierunku zmniejszenia skali tego zjawiska. Ważne jest, aby państwa zamożne, w tym członkowie Unii Europejskiej, dostrzegły, że bez ich pomocy i wysiłku instytucjonalnego oraz finansowego skomplikowane i kosztowne procedury związane z prowadzeniem obozów tymczasowych

⁵² *Czy Polska weźmie odpowiedzialność..., op. cit.*

⁵³ Mimo formalnego braku obecności Polski w gronie państw prowadzących program dobrowolnych przesiedleń, podjęto działania na rzecz rozwoju tej formy pomocy na terytorium naszego państwa. W czerwcu 2011 r. Polska przyjęła na swoje terytorium 16 osób, tymczasowo przebywających w obozach w Tunezji. Do Polski trafili między innymi obywatele Nigerii i Erytrei. Przybyli do Polski uchodźcy zostali umieszczeni przez Urząd do spraw Cudzoziemców w ośrodku dla uchodźców w Dębaku, w którym oczekują na uzyskanie ochrony międzynarodowej oraz ustalenie statusu. Następnie objęci zostaną programem integracyjnym, w ramach którego otrzymają środki na utrzymanie oraz będą mogli rozpocząć pracę i skorzystać z pomocy doradców zawodowych. *Uchodźcy z Libii w Polsce*, 22 czerwca 2011 r., <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/wiadomosci/2011/uchodzcy-z-libii-w-polsce.html> (dostęp: 12 kwietnia 2012 r.).

oraz masowymi repatriacjami i przesiedleniami uchodźców do państw trzecich – również na ich terytoria – będą znacznie mniej skuteczne, a ich zasięg ograniczony.

Jedną z możliwości takiego zaangażowania stwarza sposób finansowania UNHCR, który zakłada dodatkową aktywność państw w dziedzinie rozwiązywania problemu uchodźców przez dokonywanie corocznych, dobrowolnych wpłat na rzecz urzędu. Każdego roku wysoki komisarz, w czasie konferencji darczyńców, zwraca się do społeczności międzynarodowej z apelem o środki finansowe niezbędne dla udzielenia materialnej pomocy uchodźcom. Organizacje pozarządowe, osoby prywatne oraz poszczególne państwa deklarują wysokość kwot wpłacanych na rzecz UNHCR. Zdecydowana większość państw, po dokonaniu takiej wpłaty, czuje się zwolniona z obowiązku pomocy w rozwiązywaniu problemów uchodźców. Jednakże, w duchu humanitaryzmu oraz wspólnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo i poszanowanie praw człowieka, pomoc nie powinna kończyć się na dokonaniu symbolicznej wpłaty na konto organizacji pomocowej. Mimo trwającego kryzysu ekonomicznego, trudności politycznych i społecznych, państwa najwyżej rozwinięte powinny energicznie dążyć do złagodzenia skutków konfliktów oraz do pomocy ludności cywilnej, szerzej angażując się we wdrażanie programów repatriacyjnych oraz przesiedleń.