ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΑΡΙΣΤΕΙΑΣ JEAN MONNET
ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

JEAN MONNET EUROPEAN CENTRE OF EXCELLENCE
NATIONAL AND KAPODISTRIAN UNIVERSITY OF ATHENS

Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Η ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΕ ΜΕ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΕΤΑΙΡΟΥΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΩΝ ΡΟΩΝ:

Δράσεις για την άμβλυνση της κλιματικής αλλαγής και την προσαρμοστικότητα στις νέες συνθήκες με στόχο τον περιορισμό της κλιματικής μετανάστευσης

Σοφία Κυρίου

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2021

Copyright 2021

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΑΡΙΣΤΕΙΑΣ JEAN MONNET
ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
Μαρασλή 21-23, 106 76 Αθήνα
Τηλ. 210 7220508
Email: jmcenter-athens@pspa.uoa.gr, www.jmce.gr

All rights reserved

Το Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet δεν υιοθετεί πολιτικές ή άλλες θέσεις. Καταβάλλει, μάλιστα, προσπάθεια να παρουσιάζονται στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται σε όλες τις εκδόσεις του Ευρωπαϊκού Κέντρου Αριστείας Jean Monnet θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους ίδιους τους συγγραφείς και να μην θεωρούνται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του Κέντρου, του Διοικητικού Συμβουλίου του, της διεύθυνσης ή των κατά περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο συνεργαζομένων φορέων.

The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή.....5

1.Κλιματική Αλλαγή και Μετανάστευση.....7

1.1.Περιβαλλοντική Υποβάθμιση ως Απόρροια της Κλιματικής Αλλαγής.....8

1.2.Πληθυσμιακές Μετακινήσεις.....12

1.3.Η κλιματική αλλαγή ως «Threat Multiplier».....14

2.Η ΕΕ ως πόλος έλξης μεταναστών και προσφύγων.....18

2.1.Μεταναστευτικά κύματα από την περιοχή της Μεσογείου.....18

2.2.Συνεργασία της ΕΕ με τρίτες χώρες για τη διαχείριση και τον περιορισμό των μεταναστευτικών ροών..... ….....20

3.Συνεργασία της ΕΕ με διεθνείς εταίρους με στόχο τον περιορισμό της κλιματικής μετανάστευσης..... 29

3.1.Κοινές δράσεις με τις χώρες προέλευσης για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.....30

3.2.Δράσεις για την προσαρμοστικότητα στις νέες περιβαλλοντικές συνθήκες.....34

4.Αξιολόγηση των δράσεων και πρόταση πολιτικών.....37

Συμπεράσματα.....40

Βιβλιογραφία 41

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1:..... 9

Πίνακας 2:.....11

Πίνακας 3:.....13

Πίνακας 4:.....16

Πίνακας 5:.....17

Πίνακας 6:.....20

Πίνακας 7:.....22

Πίνακας 8:.....33

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Π.Ε: Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας

C.A.A.D.P: Comprehensive Africa Agriculture Development Programme

C.A.M.M: Common Agendas on Migration and Mobility

C.O.P: Conference of Parties

D.C.I: Development Cooperation Initiative

DG DEVCO: Directorate-General for International Cooperation and Development

DG HOME: Directorate-General Migration and Home Affairs, European Commission

DG NEAR: Directorate General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations

E.A.S.O: European Asylum Support Office

E.D.F: European Development Fund

Ε.Ε: Ευρωπαϊκή Ένωση

E.E.A.S: European External Action Service

EUROPOL: European Union Agency for Law Enforcement Cooperation

FRONTEX: European Border and Coast Guard Agency

G.A.M: Global Approach to Migration

G.A.M.M: Global Approach to Migration and Mobility

G.P.G.C: Global Public Goods and Challenges Programme

Η.Ε: Ηνωμένα Έθνη

I.D.M.C: Internal Displacement Monitoring Centre

I.W.R.M: Integrated Water Resource Management

I.P.C.C: Intergovernmental Panel on Climate Change

Κ.Ε.Σ.Α: Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου

M.E.N.A: Middle East North Africa

M.P: Mobility Partnership

N.D.Cs: Nationally Determined Contributions

Σ.Ε.Ε: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

S.I.D.S: Small Island Developing States

Σ.Λ.Ε.Ε: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

T.S.D: Trade and Sustainable Development Chapter

U.N.E.P: United Nations Environment Programme

U.N.F.C.C.C: United Nations Framework Convention on Climate Change

U.N.I.S.D.R: United Nations International Strategy for Disaster Reduction

V.F.A: Visa Facilitation Agreements

W.A.S.H: Water, Sanitation and Hygiene Programme

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ

Ευρωπαϊκή Ένωση

Κλιματική Αλλαγή

Μετανάστευση

Πληθυσμιακές Μετακινήσεις

Διεθνής Συνεργασία

Χρηματοδότηση

Δράσεις

Άμβλυνση

Προσαρμοστικότητα

Περιβαλλοντική Υποβάθμιση

Threat Multiplier

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) έχει αναπτύξει συνεργατικές δράσεις με τους εταίρους της για την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και τον περιορισμό των αφίξεων μεταναστών και προσφύγων στα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών. Η μετακίνηση πληθυσμών ως απόρροια της κλιματικής αλλαγής, πρόκειται να αυξήσει σημαντικά τον αριθμό των μεταναστών και προσφύγων που θα φτάνουν στα ευρωπαϊκά σύνορα τα επόμενα χρόνια. Η ΕΕ θα πρέπει να αυξήσει τη συνεργασία της με τις τρίτες χώρες για τη διαχείριση των ροών αυτών αλλά και να αναπτύξει επιπρόσθετες συνεργατικές δράσεις για την αντιμετώπιση των βαθύτερων συνεπειών που προκαλεί η κλιματική αλλαγή στις χώρες προέλευσης. Ως εκ τούτου, η Ένωση θα πρέπει να θεσπίσει εργαλεία πολιτικής στα πλαίσια τόσο της μεταναστευτικής όσο και της περιβαλλοντικής πολιτικής. Η συνεργασία με τους διεθνείς εταίρους θα πρέπει να αυξηθεί περαιτέρω σχετικά με την άμβλυνση της κλιματικής αλλαγής και την προσαρμοστικότητα στις νέες περιβαλλοντικές συνθήκες.

Το πρώτο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης αναφέρεται στη σύνδεση της κλιματικής αλλαγής και της μετανάστευσης. Αρχικά, γίνεται αναφορά στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στο περιβάλλον και την αύξηση της θερμοκρασίας, την υποβάθμιση του εδάφους, τη λειψυδρία, την άνοδο της στάθμης της θάλασσας και την αύξηση των ακραίων καιρικών φαινομένων. Στη συνέχεια, αναλύεται η ανάγκη των ανθρώπων να μετακινηθούν από τον τόπο τους εξαιτίας των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής. Τέλος, η κλιματική αλλαγή παρουσιάζεται ως πολλαπλασιαστής απειλών για την ασφάλεια των κρατών, καθώς η περιβαλλοντική υποβάθμιση και η μείωση των διαθέσιμων φυσικών πόρων δύνανται να έχουν οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές προεκτάσεις.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται οι λόγοι που καθιστούν την Ένωση πόλο έλξης για εκατομμύρια ανθρώπους, καθώς παρουσιάζονται σημαντικές κοινωνικοοικονομικές και πολιτικές διαφορές με τις χώρες καταγωγής. Στη συνέχεια, αναφέρονται τα μεταναστευτικά κύματα που έχουν διασχίσει τα ευρωπαϊκά σύνορα διαχρονικά από τη Δυτική, την Κεντρική και την Ανατολική πύλη εισόδου της Μεσογείου. Τέλος, παρουσιάζονται όλα τα εργαλεία πολιτικής που έχει αναπτύξει η ΕΕ για τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, ώστε να

επιτευχθεί μια αποτελεσματικότερη διαχείριση των ροών αλλά και για να περιοριστεί η παράτυπη μετανάστευση.

Το τρίτο κεφάλαιο αναλύει τις δράσεις της ΕΕ που προωθούνται μέσα από την περιβαλλοντική της πολιτική, σε συνεργασία με τις τρίτες χώρες, για τον περιορισμό της κλιματικής μετανάστευσης. Οι δράσεις αυτές έχουν ως πρωταρχικό στόχο την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και των συνεπειών της αλλά και την προσαρμοστικότητα των κρατών στα νέα περιβαλλοντικά δεδομένα. Ο περιορισμός της αύξησης της θερμοκρασίας και της περιβαλλοντικής υποβάθμισης καθώς και οι δράσεις για την προσαρμοστικότητα, που στοχεύουν στην βιώσιμη ανάπτυξη, την εξάλειψη της φτώχιας και την εξασφάλιση επάρκειας φυσικών πόρων μπορούν να περιορίσουν τις πληθυσμιακές μετακινήσεις.

Στο τελευταίο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης επιχειρείται μια αξιολόγηση των δράσεων της Ένωσης και μια πρόταση πολιτικών για την ενίσχυση της συνεργασίας της ΕΕ με τους διεθνείς εταίρους σχετικά με την κλιματική μετανάστευση.

1. Κλιματική Αλλαγή και Μετανάστευση

Η κλιματική αλλαγή και οι συνέπειες της, όπως η περιβαλλοντική υποβάθμιση και οι φυσικές καταστροφές, πρόκειται να αποτελέσουν τις βασικότερες αιτίες πληθυσμιακών μετακινήσεων στο μέλλον. Ήδη, πολλοί άνθρωποι έχουν αναγκαστεί να εγκαταλείψουν τον τόπο κατοικίας τους εξαιτίας ριζικών περιβαλλοντικών μεταβολών. Σύμφωνα με το IDMC, υπολογίζεται ότι από το 2008 και έπειτα περίπου 24 εκ. άνθρωποι εκτοπίζονται ετησίως από την πατρίδα τους εξαιτίας φυσικών καταστροφών. Μάλιστα, το 2018 ο αριθμός των ανθρώπων που υπολογίζεται ότι αναγκάστηκαν να μεταναστεύσουν εξαιτίας των συνεπειών της κλιματικής αλλαγής ξεπέρασε κατά πολύ τον αριθμό των ατόμων που μετανάστευσαν εξαιτίας βίαιων συγκρούσεων (17,2 εκ. έναντι 10,8 αντίστοιχα). Τα προαναφερθέντα στοιχεία αφορούν κυρίως εσωτερικά εκτοπισμένους ανθρώπους[1], ωστόσο, και η διεθνής κινητικότητα ενδέχεται να αυξηθεί σημαντικά τα επόμενα χρόνια[2].

Στις βόρειες χώρες, όπως τα κράτη-μέλη της ΕΕ, που έχουν πιο ανεπτυγμένες οικονομίες, οι πληθυσμιακές μετακινήσεις ενδέχεται να περιοριστούν εξαιτίας των μέτρων προσαρμοστικότητας που θα λάβουν τα κράτη. Ωστόσο, στα φτωχότερα κράτη του νότου, κυρίως τα κράτη της Μέσης Ανατολής και της Αφρικής, είναι δύσκολο να υλοποιηθούν αντίστοιχα προγράμματα που θα απέτρεπαν την κλιματική μετανάστευση. Οι χώρες αυτές χαρακτηρίζονται από χαμηλό βιοτικό επίπεδο και κατά κεφαλήν εισόδημα, κακή κατάσταση στο σύστημα υγείας, αδύναμο θεσμικό πλαίσιο και πολιτικές αναταραχές. Ως εκ τούτου, η κλιματική αλλαγή πρόκειται να εντείνει την ήδη τεταμένη κατάσταση, ωθώντας τους ανθρώπους να μεταναστεύσουν σε τρίτα κράτη αναζητώντας ευνοϊκότερες συνθήκες διαβίωσης[3]. Για το λόγο αυτό, θα πρέπει να ληφθούν πρωτοβουλίες σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο για τη σωστή και αποτελεσματική διαχείριση του φαινόμενου, ιδιαίτερα εξαιτίας της έλλειψης σχετικών νομικών προβλέψεων για την προστασία των ατόμων αυτών[4].

[1] Πρόκειται για τους ανθρώπους που δεν διασχίζουν τα σύνορα της χώρας τους αλλά μετακινούνται σε άλλες περιοχές στο εσωτερικό.

[2] Elin Jakobsson and Research Institute of Sweden, *Climate Change and Migration, Policy Approaches for a Sustainable Future*, (Bulgaria: European Liberal Forum, 2019), https://www.liberalforum.eu/wp-content/uploads/2020/03/CLIMATE-CHANGE-AND-MIGRATION- Online.pdf , 9-10,

[3] Frank Biermann and Ingrid Boas, ''Climate Change and Human Migration: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees'', in *Climate Change, Human Security and Violent Conflict Challenges for Societal Stability, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace Vol. 8,* ed. Jürgen Scheffran et al. (Berlin Heidelberg: Springer, 2012), 291-292

[4] Elin Jakobsson and Research Institute of Sweden, ο.π., 8

1.1. Περιβαλλοντική Υποβάθμιση ως Απόρροια της Κλιματικής Αλλαγής

Διαχρονικά οι φυσικές μεταβολές στο κλίμα που συντελούνται εξαιτίας φυσικών διαδικασιών, όπως η ηλιακή ακτινοβολία, οι εκρήξεις ηφαιστείων κ.α, επηρεάζουν τα οικοσυστήματα, τα οποία προσαρμόζονται στις νέες κλιματικές συνθήκες. Αυτό συμβαίνει γιατί οι φυσικές μεταβολές είναι απόρροια μακροχρόνιων και βραδειών διαδικασιών. Ωστόσο, τον τελευταίο αιώνα το κλίμα μεταβάλλεται με εξαιρετικά ταχύτερους ρυθμούς εξαιτίας των ανθρώπινων δραστηριοτήτων, την ανάπτυξη της τεχνολογίας και την πληθυσμιακή αύξηση. Κάποιοι από τους βασικότερους παράγοντες που συμβάλλουν στην κλιματική αλλαγή είναι η εκπομπή αερίων του θερμοκηπίου, η αποψίλωση των δασών, η αστικοποίηση και οι νέες μέθοδοι στον αγροτικό τομέα και τη χρήση της γης[5]. Σύμφωνα με τον ορισμό που διατυπώνεται στη Σύμβαση Πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή (UNFCCC), πρόκειται για «την αλλαγή του κλίματος που οφείλεται άμεσα ή έμμεσα στις ανθρώπινες δραστηριότητες, που αλλάζει τη σύνθεση της παγκόσμιας ατμόσφαιρας καθώς, επίσης, και η φυσική κλιματική μεταβλητότητα που παρατηρείται κατά τη διάρκεια συγκρίσιμων χρονικών περιόδων». Ως απόρροια της κλιματικής αλλαγής, η επιβίωση των φυσικών οικοσυστημάτων τίθεται σε κίνδυνο και η περιβαλλοντική υποβάθμιση δυσχεραίνει την ικανότητα της υποστήριξης των κοινωνικών και οικολογικών αναγκών, σύμφωνα με έκθεση της UNISDR[6].

Η θερμοκρασία του πλανήτη τείνει να αυξάνεται ταχύτερα εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής και σύμφωνα με έκθεση του IPCC το 2007 η θερμοκρασία υπολογίζεται ότι θα αυξηθεί από 1.1 έως 6.4^{o}C μέχρι το 2100. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα το λιώσιμο των πάγων και την αύξηση της στάθμης της θάλασσας, θέτωντας σε κίνδυνο εξαφάνισης ολόκληρες περιοχές. Επιπρόσθετα, οι φυσικές καταστροφές εντείνονται ιδιαίτερα εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής προκαλώντας σημαντικές ζημίες σε ανθρώπινες περιουσίες αλλα και έχοντας στοιχίσει περίπου 780.000 ανθρώπινες ζωές έως το 2014[7]. Όπως φαίνεται και στον παρακάτω πίνακα οι ζημίες από το 2005 έως το 2014, κυρίως από σεισμούς και τσουνάμι, στοιχίζουν ετησίως δισεκατομμύρια δολάρια στις χώρες, με αποκορυφώμα το 2011 που έφτασαν τα 364 δις. δολάρια. Την ίδια περιόδο έχουν επηρεαστεί αρνητικά από ακραία καιρικά φαινόμενα, κυρίως πλημμύρες, 1,7 δις. άνθρωποι, ενώ έχουν χάσει τη ζωή τους 0,7 εκ. άνθρωποι, κυρίως από σεισμούς και τσουνάμι. Μόνο το 2014 οι

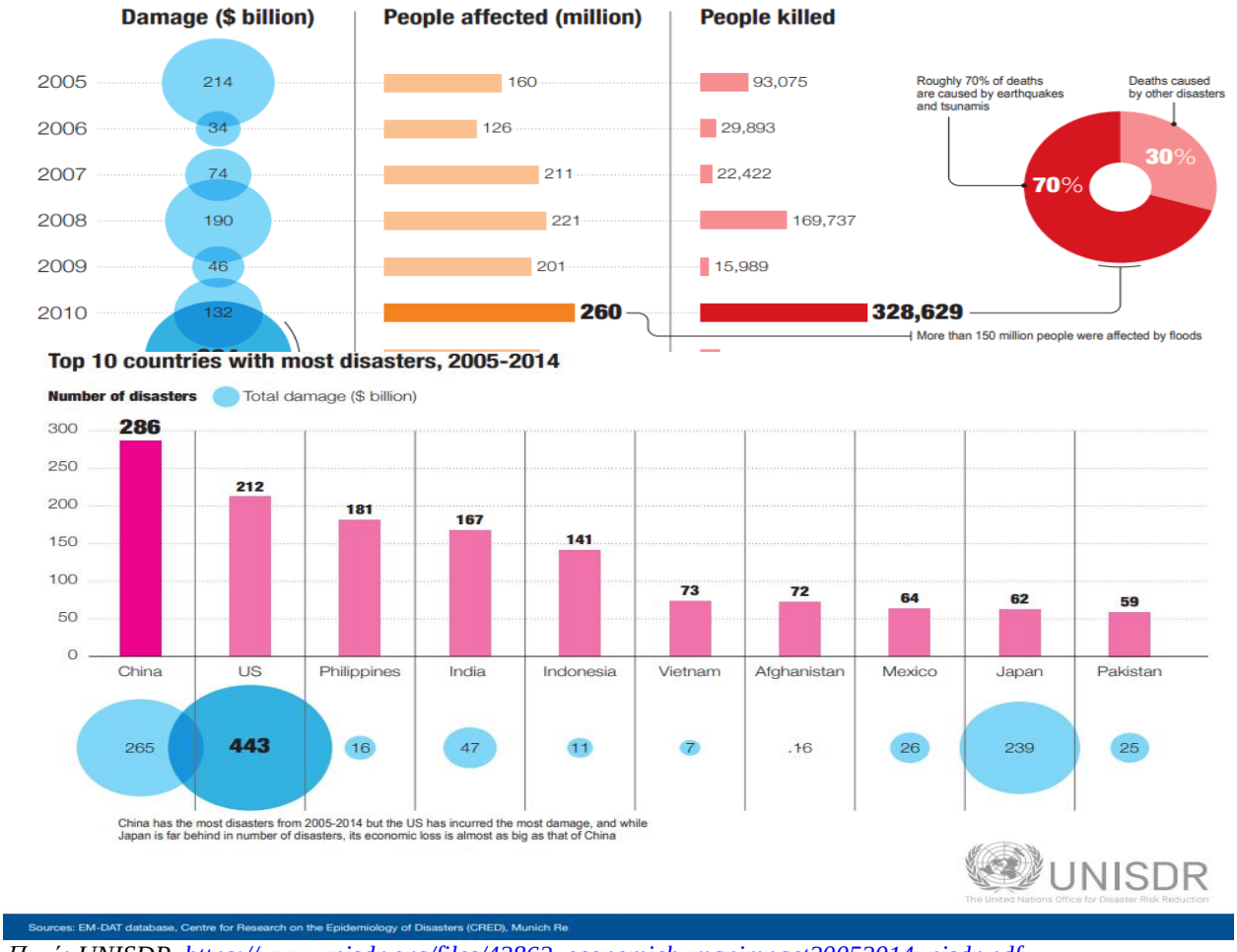
[5] D. De Wrachien et al, ''Global warming water scarcity and food security in the Mediterranean environment'', in *Food security under water scarcity in the Middle East: Problems and solutions,* ed. A. Hamdy and R. Monti (Bari: CIHEAM, 2005) p.29-48 (Options Méditerranéennes: Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 65), 34

[6] A. Nafiu, I. K. Taherul and A. Aboh, "Climate Change and Environmental Degradation: A Serious Threat to Global Security" *European Journal of Social Sciences Studies*, Vol. 3, Issue 1, (2018), DOI: 10.5281/zenodo.1307227, 162-163

[7] A. Nafiu, I. K. Taherul and A. Aboh, o.π., 163

καταστροφές που σχετίζονταν με την κλιματική αλλαγή αποτελούσαν το 87% του συνόλου των καταστροφών. Επιπρόσθετα, στον πίνακα αναφέρονται και οι χώρες με τις περισσότερες καταστροφές την περίοδο 2005-2014. Αυτό που διακρίνεται είναι ότι οι ΗΠΑ δαπάνησαν περισσότερα χρήματα για τις ζημίες απ' ότι η Κίνα που έχει τον μεγαλύτερο αριθμό καταστροφών. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση της Ιαπωνίας, η οποία παρ'όλο που βρίσκεται πρότελευταια στην κατατάξη έχει την τρίτη μεγαλύτερη συνεισφορά χρημάτων για την αντιμετώπιση των ζημιών. Αυτό συνάγεται ότι κάποιες περιοχές του πλανήτη αντιμετωπίζουν τα ακραία καιρικά φαινόμενα με μεγαλύτερη ένταση από άλλες.

Πίνακας 1: Η οικονομική και ανθρώπινη επίδραση των καταστροφών τη δεκαετία 2005-2014



Πηγή: UNISDR, https://www.unisdr.org/files/42862_economichumanimpact20052014unisdr.pdf

Τα αποτελέσματα της κλιματικής αλλαγής φαίνεται πως θα είναι ιδιαίτερα έντονα στην περιοχή της Μεσογείου, κυρίως για τα κράτη της Βόρειας Αφρικής και της Μέσης Ανατολής[8], εντείνοντας περαιτέρω τις ήδη υπάρχουσες ανισότητες με τα κράτη των βόρειων ακτών της, δηλαδή τα κράτη-μέλη του νότου της ΕΕ. Μια από τις βασικότερες συνέπειες της κλιματικής

[8] MENA

αλλαγής είναι η λειψυδρία, καθώς σύμφωνα με το IPCC μέχρι το 2080-2099 οι βροχοπτώσεις πρόκειται να μειωθούν κατά 20% στην περιοχή, αυξάνοντας την ξηρασία και τον κίνδυνο για πυρκαγιές, με αρνητικές συνέπειες για τις αγροτικές καλλιέργειες[9]. Παρά την ετήσια μείωση των βροχοπτώσεων οι έντονες και σύντομες καταιγίδες πρόκειται να αυξηθούν κατά 10-20%, με αποτέλεσμα να προκαλούνται πλημμύρες. Η μείωση των βροχοπτώσεων σε συνδυασμό με την αστικοποίηση, την πληθυσμιακή αύξηση[10] και την μόλυνση των υδάτων πρόκειται να εντείνουν το φαινόμενο της λειψυδρίας. Ένας άλλος παράγοντας είναι η αλλοίωση του πόσιμου νερού στις παραθαλάσσιες περιοχές[11] εξαιτίας της ανόδου της στάθμης της θάλασσας, καθώς το αλμυρό νερό θα αναμειχθεί με το πόσιμο[12]. Σύμφωνα με στοιχεία του UNEP μέχρι το 2025 περίπου 165 εκ. άνθρωποι στην περιοχή της Μεσογείου θα ζουν με λιγότερο από 1000 $μ^3$ κατά κεφαλήν κατανάλωση νερού το χρόνο[13], ενώ 63 εκ. με λιγότερο από 500 $μ^3$ το χρόνο[14].

Η αύξηση της θερμοκρασίας πρόκειται να οδηγήσει σημαντικά τμήματα του πληθυσμού, σε διατροφική ανασφάλεια, καθώς πολλά βρώσιμα είδη της χλωρίδας δεν είναι ανθεκτικά σε υψηλές θερμοκρασίες και ελλιπές νερό. Επιπρόσθετα, μπορεί να προκαλέσει υποβάθμιση της ποιότητας του εδάφους εξαιτίας της ερημοποίησης και της αλάτωσης του[15]. Αυτοί οι παράγοντες και σε συνδυασμό με την αύξηση της στάθμης της θάλασσας πρόκειται να οδηγήσουν σε συρρίκνωση της καλλιεργήσιμης γης[16]. Η ξηρασία αποτελεί έναν από τους βασικότερους κινδύνους για τη βιοποικιλότητα στα Μεσογειακά οικοσυστήματα, ενώ η αύξηση της θερμοκρασίας της θάλασσας οδηγεί σε μεγάλα ποσοστά θνησιμότητας των θαλάσσιων οργανισμών και προκαλεί μετακινήσεις ειδών. Ως απόρροια της περιβαλλοντικής υποβάθμισης, η διατροφική παραγωγή από τον αγροτικό τομέα και την αλιεία πρόκειται να μεταβληθεί σημαντικά, οδηγώντας ακόμη και σε διατροφικές κρίσεις. Τέλος, η μεταβολή του κλίματος και η

[9] Vicken Cheterian, ''Environment and Security Issues in the Southern Mediterranean Region'', *MEDSEC*, 2009, https://gridarendal-websitelive.s3.amazonaws.com/production/documents/:s_document/213/original/medsec_scr.pdf?1486722727, 10-11

[10] Ιδιαίτερα στις αφρικανικές χώρες

[11] Το φαινόμενο αυτό θα παρατηρηθεί εντονότερο στο δέλτα του ποταμού Νείλου.

[12] Wolfgang Cramer et. al., ''Climate change and interconnected risks to sustainable development in the Mediterranean'', *Nature Climate Change*, Vol. 8, pp. 972-980 (2018) DOI: https://doi.org/10.1038/s41558-018-0299-2, 972-4

[13] Το κατώτατο όριο για την πλήρη κάλυψη των αναγκών για νερό είναι 1.700 $μ^3$ το χρόνο κατ' άτομο, σύμφωνα με τον ορισμό των Η.Ε για τη λειψυδρία.

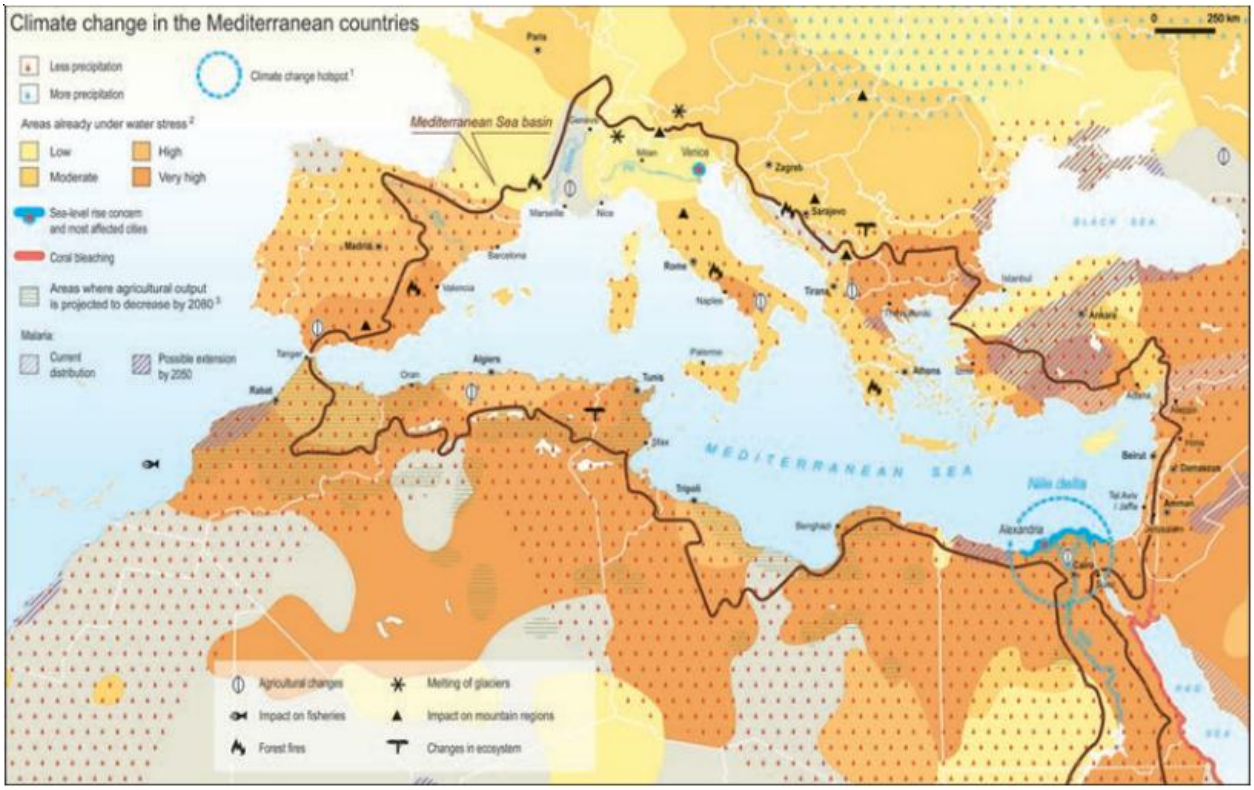
[14] Vicken Cheterian, ο.π., 14

[15] Τα κράτη της Β. Αφρικής, όπως η Αίγυπτος, το Μαρόκο, η Τυνησία, η Λιβύη και η Αλγερία, ταλανίζονται ήδη από την αλάτωση του εδάφους, η οποία πρόκειται να επιδεινωθεί περαιτέρω τα επόμενα έτη, ενώ τα κράτη της νότιας Ευρώπης δεν αντιμετωπίζουν προς το παρόν τόσο σημαντικό πρόβλημα.

[16] A. Maas et al, ''Shifting Bases, Shifting Perils, A Scoping Study on Security Implications of Climate Change in the OSCE Region and Beyond'', *Adelphi Research in cooperation with Chatham House*, cimera, Berlin, 2010, https://www.adelphi.de/de/system/files/mediathek/bilder/us_054_-_final_scoping_study_osce_1.pdf, 30-31

περιβαλλοντική υποβάθμιση πρόκειται να αυξήσουν τα προβλήματα υγείας στους ανθρώπους, όπως η θερμοπληξία, και τις μολυσματικές ασθένειες, όπως ο δάγκειος πυρετός και η ελονοσία[17].

Πίνακας 2: Οι επιδράσεις της κλιματικής αλλαγής στην περιοχή της Μεσογείου



Πηγή: Vicken Cheterian, ο.π., 12-13

Όπως φαίνεται στον παραπάνω πίνακα οι βροχοπτώσεις έχουν μειωθεί σημαντικά σε όλα τα κράτη της Μεσογείου, με τα κράτη κυρίως της Β. Αφρικής και της Μέσης Ανατολής αλλά και κάποιες περιοχές της Ελλάδας, της Ιταλίας και κυρίως της Ισπανίας να αντιμετωπίζουν ήδη λειψυδρία η οποία πρόκειται να ενταθεί τα επόμενα χρόνια. Επίσης, η αγροτική παραγωγή κυρίως στα κράτη της Β. Αφρικής πρόκειται να συρρικνωθεί, ενώ στα κράτη κυρίως της Μέσης Ανατολής πρόκειται να αυξηθούν περεταίρω μέχρι το 2050 τα περιστατικά ελονοσίας. Επιπλέον, στον πίνακα φαίνεται ότι η περιοχή στο Δέλτα του ποταμού Νείλου αποτελεί ένα hotspot, καθώς θα αντιμετωπίσει όλες τις αρνητικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής που προαναφέρθηκαν, καθώς, επίσης, και την αύξηση της στάθμης της θάλασσας απειλώντας την παραθαλάσσια πόλη Αλεξάνδρεια.

[17] Wolfgang Cramer et. al., ο.π, 974-976

1.2. Πληθυσμιακές Μετακινήσεις

Μέχρι το 2050 ο πληθυσμός της γης πρόκειται να αυξηθεί σημαντικά, από 7,8 δις που είναι σήμερα υπολογίζεται να φτάσει τα 9 με 10 δις, με το 85% περίπου να κατοικεί στις αναπτυσσόμενες χώρες, αυξάνοντας τον ανταγωνισμό για την απρόσκοπτη πρόσβαση σε φυσικούς πόρους, όπως πόσιμο νερό και τροφή, και διευρύνοντας ακόμα περισσότερο το χάσμα με τα ανεπτυγμένα κράτη. Η ραγδαία πληθυσμιακή αύξηση σε συνδυασμό με τα αποτελέσματα της κλιματικής αλλαγής θα οδηγήσουν σε μεγάλες μετακινήσεις πληθυσμών[18].

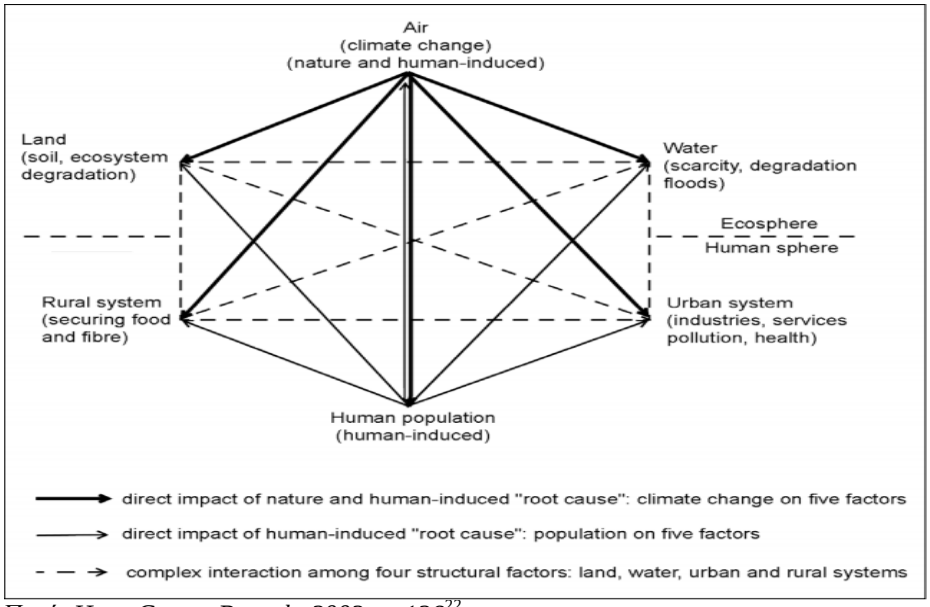
Οι μεταναστευτικές ροές μπορεί να είναι απόρροια τόσο ξαφνικών και μεγάλης έντασης φυσικών καταστροφών όσο και βραδειών διαδικασιών. Στην πρώτη κατηγορία συμπεριλαμβάνονται φυσικά φαινόμενα όπως καταιγίδες, πλημμύρες, σεισμοί κτλ., ενώ στη δεύτερη πρόκειται για τα μακροχρόνια αποτελέσματα της περιβαλλοντικής υποβάθμισης, όπως η ξηρασία, η ερημοποίηση και η αύξηση της στάθμης της θάλασσας. Οι περιβαλλοντικοί παράγοντες που ωθούν τους ανθρώπους να μετακινηθούν από τον τόπο τους μπορεί να συνδυάζονται με άλλους (push factors) όπως η οικονομία και η εργασία. Η περιβαλλοντική υποβάθμιση δύναται να επιδεινώσει σημαντικά το βιοτικό επίπεδο και την παραγωγική διαδικασία και, συνεπώς, να δυσχεράνει την υποστήριξη συγκεκριμένων τύπων εργασίας. Επιπρόσθετα, η υποβάθμιση του εδάφους και η λειψυδρία μπορούν να οδηγήσουν σε διαμάχες για τα νερά, τη γη και την τροφή και, ως εκ τούτου, πολλοί άνθρωποι θα μετακινηθούν για να αποφύγουν τις βίαιες συγκρούσεις που μπορεί να ανακύψουν. Η μετανάστευση μπορεί να είναι μόνιμη ή προσωρινή, εθελοντική ή αναγκαστική, διασυνοριακή ή εσωτερική[19]. Η εσωτερική μετακίνηση μπορεί να οδηγήσει στην περαιτέρω υποβάθμιση του περιβάλλοντος και την εξάντληση των φυσικών πόρων, καθώς το μεγαλύτερο ποσοστό θα μετακινηθεί προς τα μεγάλα αστικά κέντρα, δημιουργώντας έτσι έναν φαύλο κύκλο[20].

Η αύξηση της λειψυδρίας, της διάβρωσης του εδάφους και της ερημοποίησης σε συνδυασμό με την πληθυσμιακή αύξηση, την αστικοποίηση και πολιτικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες, όπως τα αδύναμα θεσμικά πλαίσια και τα αυταρχικά πολιτεύματα, η φτώχεια και η μεγάλη εξάρτηση από τον αγροτικό τομέα, πρόκειται να αυξήσουν τους κλιματικούς πρόσφυγες/μετανάστες[21]. Όπως φαίνεται και στον παρακάτω πίνακα υπάρχουν έξι βασικές

[18] Vicken Cheterian, ο.π., 24
[19] Elin Jakobsson and Research Institute of Sweden, ο.π., 11
[20] Vicken Cheterian, ο.π., 24
[21] Hans Gunter Brauch, ''Climate Change and Mediterranean Security, International, National, Environmental and Human Security Impacts for the Euro-Mediterranean Region during the 21st Century, Proposals and Perspectives'',

προκλήσεις που αλληλοεπιδρούν άμεσα ή έμμεσα μεταξύ τους και επηρεάζουν την ανθρώπινη επιβίωση. Οι φυσικές προκλήσεις αφορούν την κλιματική αλλαγή, την ξηρασία και την υποβάθμιση του εδάφους καθώς και τη λειψυδρία, την υποβάθμιση των υδάτων και τις πλημμύρες. Οι κοινωνικές προκλήσεις σχετίζονται με την πληθυσμιακή αύξηση, την αστικοποίηση και το αγροτικό σύστημα. Όπως φαίνεται η κλιματική αλλαγή και η πληθυσμιακή αύξηση επηρεάζουν άμεσα όλες τις υπόλοιπες διαστάσεις, επηρεάζοντας την ανθρώπινη επιβίωση και οδηγώντας συχνά σε πληθυσμιακές μετακινήσεις.

Πίνακας 3: Το εξάγωνο της επιβίωσης.



Πηγή: Hans Gunter Brauch, 2003, p. 126[22]

Όσον αφορά τους κλιματικούς πρόσφυγες/μετανάστες δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός, δυσχεραίνοντας έτσι τόσο την αναγνώριση των νομικών δικαιωμάτων των ατόμων που διασχίζουν τα σύνορα, όσο και τη χάραξη πολιτικών από τις χώρες προορισμού για την προστασία τους. Ο πιο διαδεδομένος ορισμός για τους περιβαλλοντικούς πρόσφυγες δόθηκε από τον Essam El-Hinnawi σε ένα συνέδριο του Προγράμματος των Η.Ε για το Περιβάλλον (UNEP) το 1985 στο Ναϊρόμπι, σύμφωνα με τον οποίο περιβαλλοντικοί πρόσφυγες είναι «...εκείνοι οι άνθρωποι οι οποίοι έχουν εξαναγκαστεί να εγκαταλείψουν την παραδοσιακή τους κατοικία, προσωρινά ή μόνιμα, εξαιτίας μιας σημειούμενης περιβαλλοντικής διατάραξης (φυσικής και/ή προκαλούμενης από τον άνθρωπο) η οποία έθεσε σε κίνδυνο την ύπαρξή τους και/ή επηρέασε

IEMed, Papers No. 9, 2010 https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/papersiemed/papersiemed9.pdf, 44

[22] Hans Gunter Brauch, ''Security and Environment Linkages in the Mediterranean: Three Phases of Research on Human and Environmental Security and Peace'', *in Security and Environment in the Mediterranean, Conceptualising Security and Environmental Conflicts*, ed. Brauch H. G. et al., (Berlin-Heidelberg, Germany: Springer, 2003), 126

σοβαρά την ποιότητα της ζωής τους». Ωστόσο, οι κλιματικοί μετανάστες δεν εμπίπτουν στον ορισμό του πρόσφυγα σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, καθώς θα πρέπει να υπάρχει δίωξη για έναν από τους πέντε λόγους που αναφέρονται στον ορισμό[23] (εκτός εάν περιβαλλοντικοί παράγοντες δημιουργήσουν εντάσεις που ενδέχεται να οδηγήσουν σε διώξεις) και, ως εκ τούτου, δεν τους αναγνωρίζεται το καθεστώς του πρόσφυγα, ακόμα και αν έχουν αναγκαστεί να εγκαταλείψουν τον τόπο κατοικία τους. Συνεπώς, οι «κλιματικοί πρόσφυγες» δεν έχουν κανένα νομικό έρεισμα στο διεθνές δίκαιο για τους πρόσφυγες και το άσυλο, ενώ η διεθνής κοινότητα δεν φαίνεται να καταλήγει σε μια κοινά αποδεκτή λύση για την αναγνώριση και την προστασία αυτών των ανθρώπων[24].

Μέχρι το 2050 υπολογίζεται ότι περίπου 200 εκ. άνθρωποι παγκοσμίως θα αναγκαστούν να εγκαταλείψουν τον τόπο κατοικίας τους εξαιτίας περιβαλλοντικών κινδύνων[25], ενώ στην περιοχή της Μεσογείου υπολογίζεται ότι πρόκειται να ανέλθουν περίπου στα 50 εκ., με τους περισσότερους να κατευθύνονται προς την ΕΕ. Τα κράτη στις νότιες ακτές της Μεσογείου, κυρίως τα κράτη της Β. Αφρικής και της Μέσης Ανατολής, πρόκειται να αποτελέσουν τόσο χώρες υποδοχής όσο και χώρες αποστολής μεταναστών και προσφύγων[26]. Σύμφωνα με το IPCC το Κέρας και η Ανατολική Αφρική αποτελούν τις περιοχές που θα αντιμετωπίσουν εντονότερα τις αρνητικές επιδράσεις της κλιματικής αλλαγής, με αποτέλεσμα πολλοί άνθρωποι να αναγκαστούν να μετακινηθούν στα κράτη της Β. Αφρικής[27] και από εκεί στην ΕΕ[28].

1.3. Η κλιματική αλλαγή ως «Threat Multiplier»

Η κλιματική αλλαγή αλληλοεπιδρά με άλλα παγκόσμια φαινόμενα, όπως η πληθυσμιακή αύξηση, εντείνοντας άλλα όπως η λειψυδρία, η υποβάθμιση του εδάφους, η αλλαγή στις διατροφικές συνήθειες και η αύξηση της αστικοποίησης. Ως εκ τούτου, χαρακτηρίζεται ως πολλαπλασιαστής απειλών (threat multiplier), καθώς ασκεί σημαντική πίεση στις ήδη

[23] άρθρο 1: «πρόσφυγας είναι ένα άτομο που έχει δικαιολογημένο φόβο δίωξης για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα ή λόγω πολιτικών πεποιθήσεων, που βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του και εξαιτίας αυτού του φόβου δίωξης αδυνατεί ή δεν επιθυμεί να απολαμβάνει την προστασία αυτής της χώρας».

[24] Emine Behiye Karakitapoglu, Markus Larsson and Adam Reuben, *Climate Refugees, the Science, the People, the Jurisdiction and the Future*, (Spektar, Bulgaria: Fores, 2017), https://fores.se/wp-content/uploads/2017/10/Climate-Refugees_Online.pdf, 10-14

[25] Emine Behiye Karakitapoglu, Markus Larsson and Adam Reuben, o.π., 6

[26] A. Maas et al, o.π, 32

[27] Αρκετοί άνθρωποι δεν θα καταφέρουν να περάσουν στην ΕΕ και θα μείνουν «εγκλωβισμένοι» στα κράτη της Β. Αφρικής ασκώντας ακόμα μεγαλύτερη πίεση στους ήδη περιορισμένους φυσικούς πόρους. A. Maas et al, o.π, 32

[28] Emine Behiye Karakitapoglu, Markus Larsson and Adam Reuben, o.π, 20

υπάρχουσες προκλήσεις που έχουν να αντιμετωπίσουν τα κράτη, ξεπερνώντας τις ικανότητες τους να προσαρμοστούν άμεσα. Οι απότομες αλλαγές που δύνανται να συντελεστούν ως απόληξη της κλιματικής αλλαγής προκαλούν ανασφάλεια στα κράτη και στις κοινωνίες καθώς δημιουργείται αστάθεια σε διάφορα επίπεδα, νομικά, κοινωνικά, οικονομικά, πολιτικά ακόμα και σε επίπεδο δομών[29].

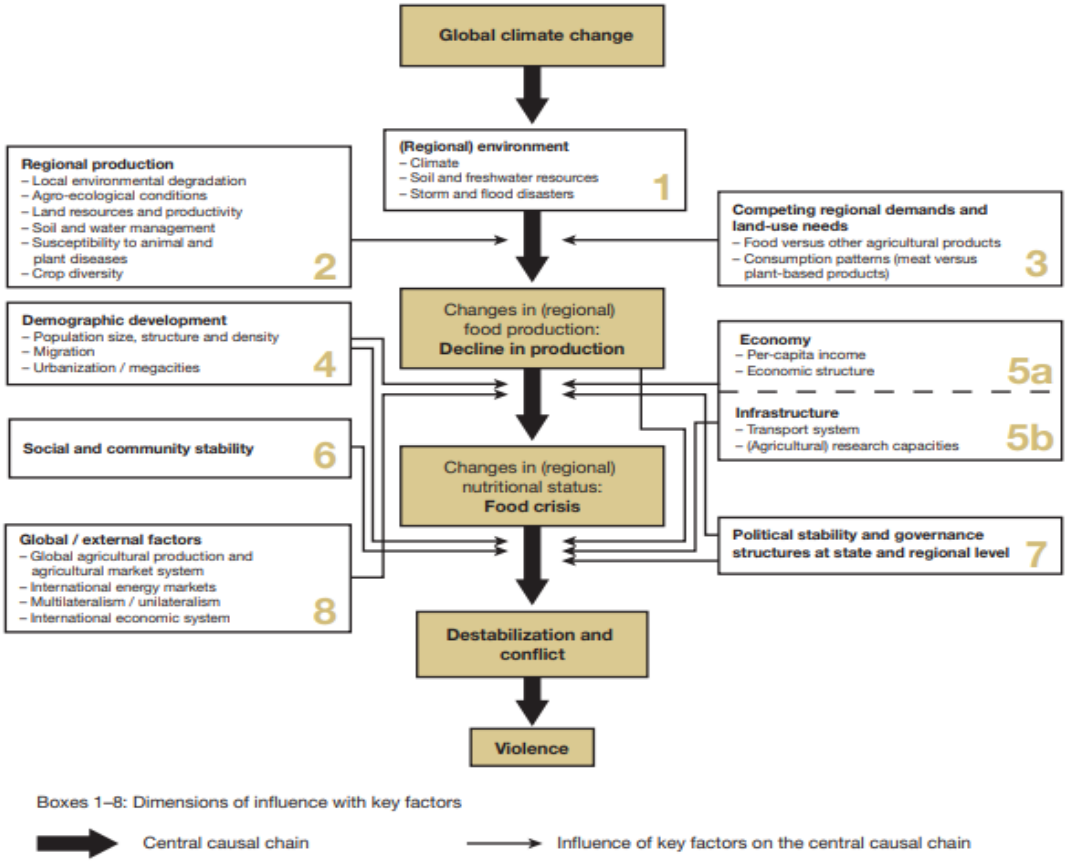
Η κλιματική αλλαγή θέτει σημαντικούς κινδύνους για τη θεσμική λειτουργία των κρατών, την κρατική τους κυριαρχία και την εδαφική τους ακεραιότητα. Για παράδειγμα, η άνοδος της στάθμης της θάλασσας μπορεί να απειλήσει κρίσιμες οικονομικές δομές, να μεταβάλλει τα διεθνή σύνορα ακόμα και να θέσει σε κίνδυνο την ύπαρξη ολόκληρων κρατών[30]. Επιπρόσθετα, η μείωση των φυσικών πόρων θα αυξήσει τον ανταγωνισμό και τις διαμάχες, τόσο ενδοκρατικά όσο και διακρατικά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση της Συρίας, όπου από το 2006 έως το 2011 η χώρα αντιμετώπισε την πιο παρατεταμένη ξηρασία που οδήγησε στη μεγαλύτερη καταστροφή καλλιεργειών και προκάλεσε έντονη διατροφική ανασφάλεια. Ως απόρροια, 2-3 εκ. άνθρωποι αναγκάστηκαν να ζουν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας, οι περισσότεροι αγρότες αναγκάστηκαν να μετακινηθούν στα αστικά κέντρα και πολλοί νέοι εισχώρησαν σε εξτρεμιστικές ομάδες. Οι διαδηλώσεις που ξεκίνησαν το 2011 οδήγησαν σε έναν αιματηρό και μακροχρόνιο εμφύλιο πόλεμο, ο οποίος είχε και περιφερειακές προεκτάσεις[31]. Αυτό αποτυπώνεται και στον παρακάτω πίνακα, καθώς παρουσιάζεται πως η κλιματική αλλαγή προκαλεί υποβάθμιση στους φυσικούς πόρους και αυξάνει τις φυσικές καταστροφές, προκαλώντας μείωση στη παραγωγή και συνακόλουθα διατροφική κρίση, οδηγώντας σε αποσταθεροποίηση και εντάσεις (σε κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό επίπεδο) που μπορεί να καταλήξουν και σε βίαιες συγκρούσεις.

[29] A. Maas et al, ο.π, 7-8

[30] Όπως στην περίπτωση των μικρών νησιωτικών αναπτυσσόμενων κρατών (SIDS)

[31] Patrick Huntjens and Katharina Nachbar, ‘‘Climate Change as a Threat Multiplier for Human Disaster and Conflict, Policy and Governance Recommendations for Advancing Climate Security’’, *The Hague Institute for Global Justice*, Working Paper 9, 2015 https://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/wp-content/uploads/2015/10/working-Paper-9-climate-change-threat-multiplier.pdf, 1-3

Πίνακας 4: Προεκτάσεις της μείωσης της διατροφικής παραγωγής εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής



Πηγή: R. Schubert et al, Climate Change as a Security Risk, (London and Sterling: Earthscan, German Advisory Council on Global Change (WBGU)), 2008, 97

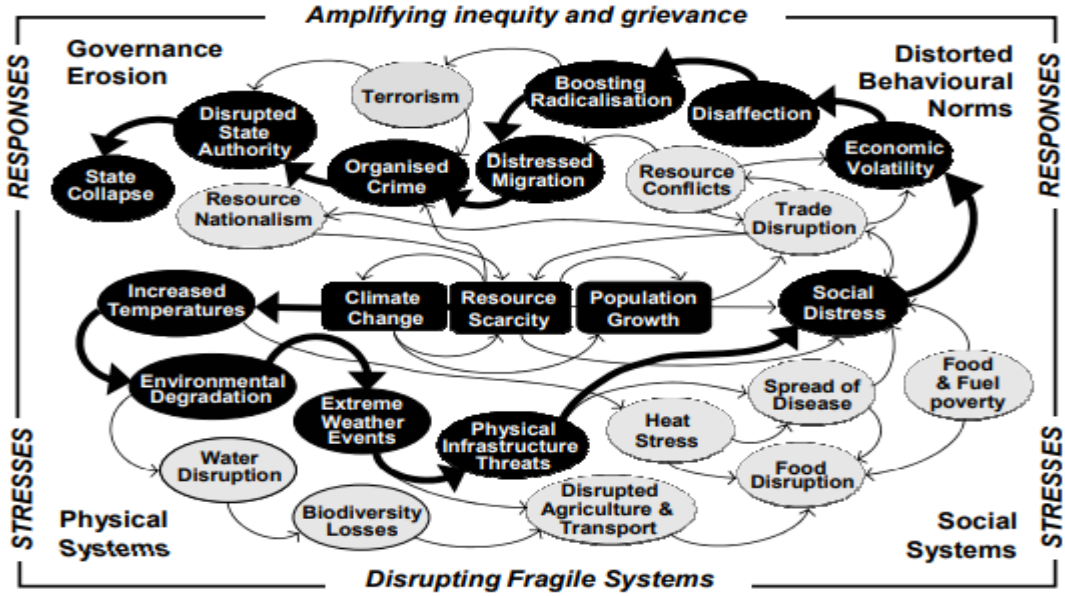
Επίσης, η λειψυδρία μπορεί να οδηγήσει σε διακρατικές εντάσεις, ειδικά στις περιπτώσεις που επηρεάζονται διασυνοριακοί ποταμοί, όπως ο Νείλος, ο Ευφράτης, ο Ιορδάνης και ο Γάγγης, όπου όλα τα παράκτια κράτη βασίζονται σε μεγάλο βαθμό από τα νερά τους. Ένα έργο, όπως ένα φράγμα, από τα κράτη των βόρειων ακτών ενός ποταμού μπορεί να δημιουργήσει στα υπόλοιπα σημαντικές ελλείψεις σε υδάτινους πόρους, ωθώντας τα κράτη να προβούν σε όλες τις αναγκαίες ενέργειες προκειμένου να υπερασπιστούν τα εθνικά τους συμφέροντα[32].

Η μείωση των φυσικών πόρων πρόκειται να μεταβάλλει τον παραδοσιακό τρόπο ζωής των ανθρώπων, αναγκάζοντάς τους να μεταναστεύσουν για να μην αντιμετωπίσουν συνθήκες φτώχειας και κοινωνικής περιθωριοποίησης στις χώρες καταγωγής τους[33]. Εντάσεις, ωστόσο, μπορεί να δημιουργηθούν και στις χώρες προορισμού, καθώς θα δημιουργηθεί ανταγωνισμός για τους φυσικούς πόρους, τις θέσεις εργασίας και τις κατοικίες ενώ οι μαζικές εισροές μπορεί να προκαλέσουν το αίσθημα της ξενοφοβίας στους ημεδαπούς[34].

[32] Patrick Huntjens and Katharina Nachbar, ο.π., 3
[33] Στο ίδιο, 7
[34] R. Schubert et al, ο.π, 120-121

Η πλειονότητα των μελετών καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η κλιματική αλλαγή δεν οδηγεί σε βίαιες διαμάχες per se, αλλά αποτελεί έναν καταλυτικό παράγοντα που επιδεινώνει το βιοτικό επίπεδο και προκαλεί άνιση κατανομή των πόρων. Επομένως, οξύνει τις ήδη υπάρχουσες εντάσεις ή δημιουργεί νέες που μπορεί να οδηγήσουν σε ένοπλη σύρραξη. Όπως φαίνεται και στον παρακάτω πίνακα, αδύναμα κράτη που ταλανίζονται ήδη από συγκρούσεις, αστάθεια, φτώχεια κτλ. δεν θα μπορέσουν να αντιμετωπίσουν τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής, σε συνδυασμό με τη μείωση των φυσικών πόρων και την πληθυσμιακή αύξηση, οι οποίες θα επηρεάσουν τα φυσικά και κοινωνικά συστήματα, θα διαστρεβλώσουν τους κανόνες συμπεριφοράς και θα αποσαρθρώσουν τις κρατικές αρχές, προκαλώντας οικονομική ύφεση, πληθυσμιακές μετακινήσεις και αύξηση των εξτρεμιστικών και τρομοκρατικών ομάδων, του οργανωμένου εγκλήματος κ.α[35].

Πίνακας 5: Οι πιθανές συνέπειες της κλιματικής αλλαγής



Πηγή: A. Maas et al, ο.π, 14[36].

[35] A. Maas et al, ο.π, 13-14

[36] Graph by David Robson, Scottish Government, UK

2. Η ΕΕ ως πόλος έλξης μεταναστών και προσφύγων

Τα κράτη της Μεσογείου χαρακτηρίζονται από σημαντική ανομοιογένεια όσον αφορά το βιοτικό τους επίπεδο, την οικονομική και την πολιτική τους κατάσταση. Τα ευρωπαϊκά κράτη έχουν κάνει άλματα προόδου σε αντίθεση με τα κράτη του Μασρέκ και του Μαγκρέμπ[37] που προσπάθησαν να αντισταθούν στους φιλελεύθερους και δημοκρατικούς θεσμούς, μέχρι την Αραβική Άνοιξη το 2011, η οποία σε πολλές περιπτώσεις οδήγησε σε αιματηρές συγκρούσεις[38].

Μάλιστα, στα κράτη αυτά μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, πέρα από τις παραδοσιακές ενδοκρατικές και διακρατικές συγκρούσεις, έχουν αναδυθεί όλες οι σύγχρονες απειλές και προκλήσεις ασφάλειας όπως η τρομοκρατία, το οργανωμένο έγκλημα, τα όπλα μαζικής καταστροφής, η κλιματική αλλαγή, τα αποτυχημένα και αποσαρθρωμένα κράτη κ.α. Αυτοί οι παράγοντες ασφάλειας σε συνδυασμό με την μεγάλη απόκλιση από τα κράτη της ΕΕ στον οικονομικό τομέα, τις δημογραφικές ανισότητες καθώς και τα απολυταρχικά και αυταρχικά καθεστώτα, την πολιτική αστάθεια, τις κοινωνικές αναταραχές και τα περιβαλλοντικά προβλήματα στις χώρες καταγωγής, αυξάνουν σημαντικά την παράτυπη μετανάστευση και τις προσφυγικές ροές προς την Ένωση[39].

2.1. Μεταναστευτικά κύματα από την περιοχή της Μεσογείου

Μετά τη λήξη του Ψυχρού Πολέμου οι μεταναστευτικές ροές προς την ΕΕ αυξάνονται σημαντικά ιδιαίτερα από την περιοχή των Βαλκανίων. Παράλληλα όμως αυξάνονται και οι ροές από τα κράτη της Β. Αφρικής προς την Ελλάδα, την Ιταλία και την Ισπανία, διασχίζοντας τη Μεσόγειο. Χώρες όπως το Μαρόκο, η Τυνησία και η Αλγερία αποτέλεσαν τις κύριες χώρες αποστολής μεταναστών από τη Δυτική πύλη εισόδου τη δεκαετία του 90'. Το 2005-2006 σημαντικός αριθμός μεταναστών από τη Δυτική Σαχάρα και το Μαρόκο επιχείρησε να προσεγγίσει την Ισπανία, σκαρφαλώνοντας στους συνοριακούς φράκτες για να εισέλθουν στους ισπανικούς θύλακες της Κέουτα και της Μελίλα[40]. Από το 2006 μέχρι το 2008 έφτασαν στα

[37] Τα κράτη της Μέσης Ανατολής και της Βορειοδυτικής Αφρικής, με τον όρο μεγάλο Μαγκρέμπ συμπεριλαμβάνονται και κράτη της Δυτικής Σαχάρας.
[38] Stephen C. Caleya, *Security Challenges in the Euro-Med Area in the 21st Century* (London and New York: Routledge, 2013), 5
[39] Π. Τσάκωνας, , Δ. Ξενάκης και Τ. Καρατράντος, ''Παράνομη Μετανάστευση στη Μεσόγειο, Επισκοπώντας και αποτιμώντας την ευρωπαϊκή πολιτική'' στο *Νέα Μετανάστευση από και προς την Ελλάδα,* επιμ. Μ. Δαμανάκης, Σ. Κωνσταντινίδης και Α. Τάμης, (Κρήτη: Πανεπιστήμιο Κρήτης Κ.Ε.ΜΕ., 2014), 227
[40] Π. Τσάκωνας, , Δ. Ξενάκης και Τ. Καρατράντος, ο.π., 127-128

Κανάρια νησιά περισσότεροι από 50.000 μετανάστες. Οι ροές στη Δυτική πύλη της Μεσογείου μειώθηκαν έκτοτε, καθώς η Ισπανία άρχισε να ασκεί αποτελεσματικό έλεγχο στα σύνορά της, ενώ υπέγραψε και συμφωνίες επανεισδοχής με τις χώρες καταγωγής[41].

Με το κλείσιμο της Δυτικής οδού οι ροές στην Κεντρική και την Ανατολική πύλη αυξήθηκαν δραματικά, καθώς το διάστημα 2009-2014 διέσχισαν τα ευρωπαϊκά σύνορα περισσότεροι από 800.000 παράτυποι μετανάστες, με το μεγαλύτερο ποσοστό να κατευθύνεται στην Ιταλία από την Κεντρική οδό και δευτερευόντως στην Ελλάδα από την Ανατολική. Η πίεση από μικτές ροές μεταναστών και προσφύγων επιδεινώθηκε περαιτέρω μετά την Αραβική Άνοιξη και τις εξεγέρσεις που ακολούθησαν[42]. Στην Κεντρική πύλη εισόδου η πρόσβαση στην Σικελία της Ιταλίας και τα νησιά Λαμπεντούσα και Παντελλέρια είναι αρκετά εύκολη για τους μετανάστες που φεύγουν από τις ακτές της Τυνησίας, της Αλγερίας και της Λιβύης, εξαιτίας της μεγάλης εγγύτητας των αντικείμενων ακτών. Η Λιβύη αποτελεί σημαντική χώρα αποστολής και διέλευσης καθώς στο έδαφος της φιλοξενούνται πολλοί μετανάστες και πρόσφυγες, που προέρχονται από τα κράτη της Υποσαχάριας Αφρικής[43], όπως η Ερυθραία, η Νιγηρία, η Γκάμπια, η Σομαλία, η Αιθιοπία και το Καμερούν. Οι μεγαλύτερες ροές στην Κεντρική πύλη σημειώθηκαν το 2014, όπου κατέφθασαν στην Ιταλία περίπου 170.000 πρόσφυγες και μετανάστες και το 2016, που έφτασαν 181.436[44].

Η Ευρώπη δέχτηκε την μεγαλύτερη πίεση το 2015 από την Ανατολική πύλη και ιδιαίτερα η Ελλάδα ως κράτος πρώτης γραμμής. Μέχρι το τέλος του 2015, περίπου 1 εκατομμύριο πρόσφυγες και μετανάστες έφτασαν στην Ευρώπη, με τους 818.654 εξ αυτών να έχουν διασχίσει τα θαλάσσια σύνορα της Ελλάδας με την Τουρκία[45]. Η πλειονότητα των ανθρώπων που έφτασαν στην ΕΕ από την Ανατολική πύλη αιτήθηκαν για άσυλο και προέρχονταν κυρίως από τη Συρία[46], το Αφγανιστάν και το Ιράκ. Ωστόσο, έπειτα από την Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας το Μάρτιο του 2016 η Ανατολική πύλη έμεινε σχεδόν ανενεργή με αποτέλεσμα να αυξηθούν και πάλι οι ροές στη Δυτική και την Κεντρική οδό[47]. Το 2019 οι ροές από την Ανατολική πύλη

[41] Philippe Farghes, ''Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe. A Review of the Evidence'', *IOM*, Geneva, 2017 https://publications.iom.int/system/files/pdf/four_decades_of_cross_mediterranean.pdf , 10

[42] Παναγιώτης Τσάκωνας, ''Ευρωπαϊκή Κρίση Ευθύνης και Διακυβέρνησης'', *Heinrich Boll Stiftung Greece*, 2016, https://gr.boell.org/el/2016/02/25/eyropaiki-krisi-eythynis-kai-diakyvernisis , 1

[43] Philippe Farghes, ο.π., 10

[44] UNHCR, ''Desperate Journeys, Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkan Routes'', Bureau for Europe, 2017, https://www.unhcr.org/58b449f54.pdf

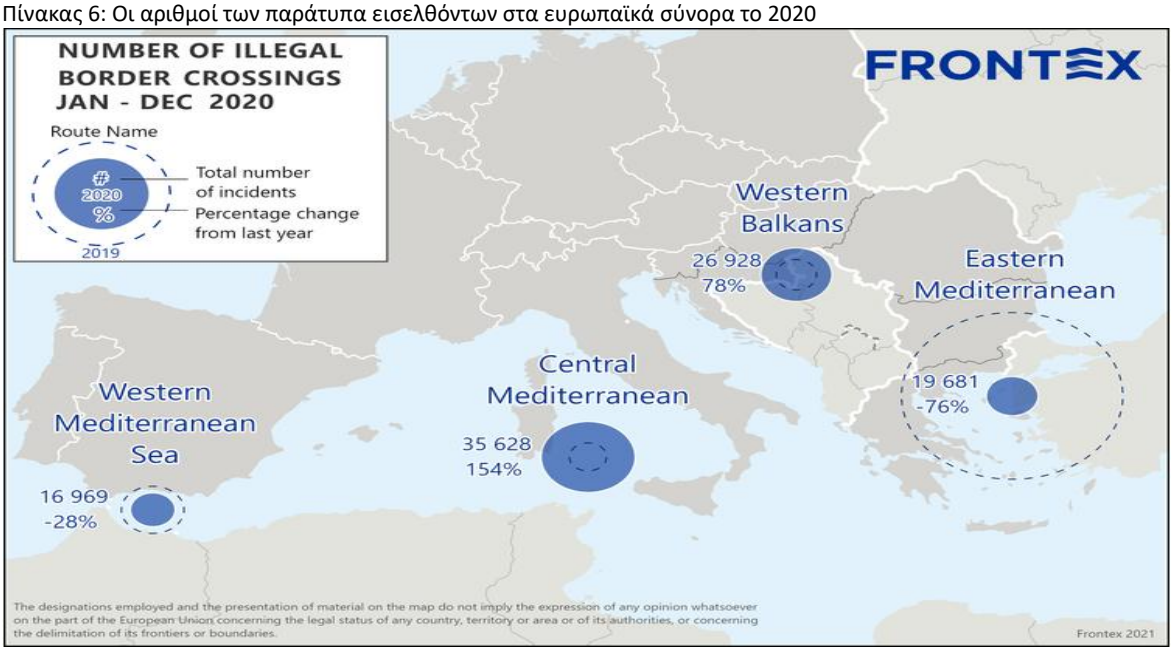
[45] Παναγιώτης Τσάκωνας, ο.π., 3

[46] Το μεγαλύτερο ποσοστό των προσφύγων προερχόταν από τη Συρία ως απόρροια του εμφυλίου πολέμου που είχε ξεσπάσει στη χώρα.

[47] Philippe Farghes, ο.π., 11-12

παρουσίασαν και πάλι αύξηση, ωστόσο, το 2020 οι αριθμοί μειώθηκαν σημαντικά εξαιτίας της πανδημίας του Covid-19, με εξαίρεση την Κεντρική πύλη που αποτελεί την πιο ενεργή διαδρομή επί του παρόντος[48].

Πίνακας 6: Οι αριθμοί των παράτυπα εισελθόντων στα ευρωπαϊκά σύνορα το 2020



Πηγή: Frontex, ο.π

Όπως φαίνεται και στον παραπάνω πίνακα οι αφίξεις από την Ανατολική πύλη το 2020 μειώθηκαν κατά 76% σε σχέση με το 2019, ενώ και στη Δυτική πύλη υπήρξε μείωση κατά 28%. Στον αντίποδα, στην Κεντρική πύλη οι αφίξεις αυξήθηκαν σημαντικά κατά 154% ενώ και στην πύλη των Δυτικών Βαλκανίων υπήρξε μια αύξηση κατά 78%.

2.2. Συνεργασία της ΕΕ με τρίτες χώρες για τη διαχείριση και τον περιορισμό των μεταναστευτικών ροών

Οι μαζικές αφίξεις και η ασφυκτική πίεση που δέχονταν τα κράτη πρώτης γραμμής, σε συνδυασμό με την επικινδυνότητα που είχαν τα ταξίδια των παράτυπων μεταναστών και των προσφύγων, οδήγησαν την Ένωση να αναλάβει περαιτέρω πρωτοβουλίες. Η Μεσόγειος αποτελούσε την πιο επικίνδυνη διαδρομή, με χιλιάδες μετανάστες να χάνουν τη ζωή τους κάθε χρόνο, με αποκορύφωμα το 2015 και τη βύθιση ενός σκάφους που μετέφερε μετανάστες στην Ιταλία, που στοίχισε τη ζωή σε 700 ανθρώπους. Ως εκ τούτου, η ΕΕ αποφάσισε να αυξήσει την

[48] Frontex, ''Irregular migration into EU last year lowest since 2013 due to COVID-19'', 2021, https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-migration-into-eu-last-year-lowest-since-2013-due-to-covid-19-j34zp2

συνεργασία της με τις τρίτες χώρες για να μην χαθούν άλλες ζωές, για την καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και την πάταξη των κυκλωμάτων διακίνησης[49].

Οι βάσεις για τη συνεργασία της Ένωσης με διεθνείς εταίρους είχαν τεθεί ήδη από το 2005 με τη Συνολική Προσέγγιση για τη Μετανάστευση (GAM). Οι βασικές συνιστώσες της GAM ήταν από τη μία η αποτελεσματική αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης και της διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων, και από την άλλη η από κοινού διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και των αιτημάτων ασύλου με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης. Οι συζητήσεις για συνεργασία θα λάμβαναν χώρα στα ήδη υπάρχοντα fora, όπως η Διαδικασία της Βαρκελώνης, της Βουδαπέστης, της Πράγας, του Ραμπάτ, η Ανατολική Εταιρική Σχέση κ.α. Επίσης, η συνεργασία με τις τρίτες χώρες θα υποβοηθούταν από τις υπηρεσίες της Ένωσης όπως η EUROPOL και η FRONTEX. Η EUROPOL αποτελώντας τον οργανισμό της ΕΕ που είναι υπεύθυνος για την επιβολή του νόμου θα συνεργαζόταν με τα κράτη-μέλη ανταλλάσσοντας πληροφορίες και αναπτύσσοντας επιχειρήσεις για την πάταξη των κυκλωμάτων trafficking. Η FRONTEX, η οποία ξεκίνησε ως Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα θα ήταν επιφορτισμένη με την αρμοδιότητα της φύλαξης των συνόρων και τη διαχείριση των ρόων[50].

Το 2012 υιοθετήθηκε από την ΕΕ, με νομική βάση τα άρθρα 79 και 80 ΣΛΕΕ, η Συνολική Προσέγγιση για τη Μετανάστευση και την Κινητικότητα (GAMM), μια αναθεωρημένη στρατηγική της GAM, δίνοντας περισσότερη έμφαση στην κινητικότητα, την εξωτερική διάσταση του ασύλου και την προστασία των προσφύγων. Στη νέα στρατηγική σημαντικό ρόλο επιτελεί η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO)[51]. Η συνεργασία της με τις τρίτες χώρες αφορά την ανάπτυξη μηχανισμών διεθνούς προστασίας και περιφερειακά προγράμματα προστασίας στις τρίτες χώρες καθώς και τον συντονισμό της μετεγκατάστασης από αυτές προς την ΕΕ. Στόχο της GAMM αποτελεί η σύνδεση της διαχείρισης της

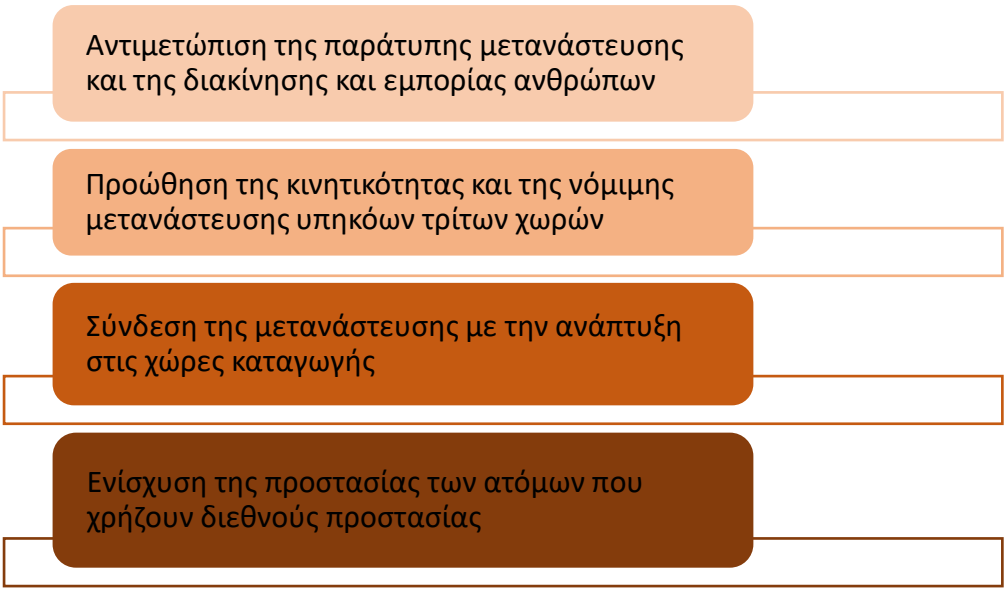
[49] Παναγιώτης Τσάκωνας, ο.π., 2-3

[50] Marie Martin, ''Analysis: The Global Approach to Migration and Mobility: the state of play'', *Statewatch journal*, volume 22 no 2/3, 2012, https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-215-gamm-state-of-play.pdf, 1

[51] Η EASO είναι ένας οργανισμός της ΕΕ που υιοθετήθηκε με τον κανονισμό 439/2010 ΕΕ. Η EASO παρέχει εμπειρογνωμοσύνη σε θέματα ασύλου στα κράτη-μέλη, συμβάλλει στην ανάπτυξη του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου αυξάνοντας τη συνεργασία ανάμεσα στα κράτη-μέλη, παρέχει τεχνική και πρακτική υποστήριξη στα κράτη-μέλη αλλά και επιχειρησιακή στα κράτη των οποίων τα συστήματα ασύλου δέχονται μεγάλη πίεση και τα βοηθά να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους για την προστασία των ανθρώπων που έχουν ανάγκη και συμβάλει σε ενωσιακό επίπεδο στην χάραξη πολιτικής και την θέσπιση νομοθεσίας σε θέματα συναφή με το άσυλο, EASO, https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-Brochure-EN%20_0.pdf , 2

μετανάστευσης με αναπτυξιακές πολιτικές στις χώρες προέλευσης (πχ. εμπορικές συναλλαγές και άμεσες ξένες επενδύσεις) για την αντιμετώπιση των «push factors»[52].

Πίνακας 7: Οι βασικοί πυλώνες της GAMM



Πηγή: Own elaboration[53]

Η ΕΕ έχει μια πληθώρα από εργαλεία στη διάθεση της για να επιτύχει τους στόχους που ενσωματώνονται στην GAMM, όπως πολιτικά, νομικά και επιχειρησιακά εργαλεία. Στα πολιτικά εργαλεία συμπεριλαμβάνονται οι περιφερειακοί διάλογοι οι οποίοι πραγματοποιούνται στα πολυμερή fora, που προαναφέρθηκαν, για τη μετανάστευση και το άσυλο ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη-μέλη και τις χώρες καταγωγής και διέλευσης. Θεσμικά, για την προώθηση των περιφερειακών διαλόγων υιοθετείται μια πολιτική δήλωση σε υπουργικό επίπεδο, με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ένα άλλο εργαλείο είναι διμερείς διάλογοι σε ζητήματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων ανάμεσα στην ΕΕ και τα κράτη-μέλη με συγκεκριμένες τρίτες χώρες, με πιο τεχνική προσέγγιση απ' ότι οι περιφερειακοί διάλογοι. Οι διμερείς διάλογοι υλοποιούνται μέσω κοινών ενώσεων και συμβουλίων συνεργασίας για να επιτευχθούν οι συμφωνίες συνεργασίας με τις τρίτες χώρες. Οι Εταιρικές Σχέσεις για την Κινητικότητα (MP) αποτελούν το πιο μακροπρόθεσμο διμερές πλαίσιο για να αναπτύξει η ΕΕ πολιτικό διάλογο και επιχειρησιακή συνεργασία με τις τρίτες χώρες σε θέματα μετανάστευσης. Το εργαλείο αυτό προτάθηκε το 2007 από την Επιτροπή για να προωθηθεί η νόμιμη μετανάστευση. Από το 2008 μέχρι σήμερα έχουν συναφθεί οχτώ MPs με κοινή δήλωση

[52] Marie Martin, ο.π., 1-2

[53] P. Garcia Andrade, I. Martin, V. Vita and S. Manashvilli, ''Eu Cooperation with Third Countries in the Field of Migration'', *Directorate General for Internal Policies Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs Civil Liberties, Justice and Home Affairs*, Study for the LIBE Committee, 2015, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/26d712e6-e10a-11e5-8a50-01aa75ed71a1/language-en , 9

μεταξύ της ΕΕ και κάποιων κρατών-μελών με τρίτες χώρες, ενώ έχουν ξεκινήσει ήδη συζητήσεις και με άλλες. Οι περισσότερες συμφωνίες έχουν συναφθεί με χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης και της Διαδικασίας της Πράγας, ενώ τα τελευταία χρόνια αυξάνονται οι συζητήσεις με τα αφρικανικά κράτη. Θεσμικά οι διαπραγματεύσεις για τις MPs γίνονται κυρίως από την Επιτροπή, με οδηγίες από το Συμβούλιο, την Προεδρεία του Συμβουλίου, εκπροσώπους των κρατών-μελών και των τρίτων χωρών, ενώ συμμετέχουν και κάποιες υπηρεσίες της ΕΕ όπως η Frontex, η Europol και η EASO. Η συμμετοχή των κρατών-μελών είναι σε εθελοντική βάση και μπορούν να προστεθούν και νέα. Τέλος, οι Κοινές Ατζέντες για τη Μετανάστευση και την Κινητικότητα (CAMMs), είναι συμφωνίες ήπιας νομικής ισχύος που λειτουργούν ως εναλλακτικό πλαίσιο συνεργασίας, όταν τα συμβαλλόμενα μέρη επιθυμούν να αναπτύξουν συνεργασία στον τομέα της μετανάστευσης αλλά δεν θέλουν να έχουν τις δεσμεύσεις των MPs, όπως συμφωνίες επανεισδοχής. Τα προγράμματα αυτά θέτουν κυρίως στόχους και κάνουν προτάσεις για την ανάπτυξη διαλόγου και συνεργασίας και την παροχή υποστήριξης από την ΕΕ στα τρίτα κράτη[54].

Η ΕΕ έχει στη διάθεσή της και νομικά εργαλεία για την επίτευξη των στόχων της GAMM. Οι ρήτρες μετανάστευσης σε παγκόσμιες συμφωνίες, συμβάλλουν στην ανάπτυξη μιας προνομιακής σχέσης με στόχο τη συνεργασία της ΕΕ και των κρατών-μελών με τις τρίτες χώρες κυρίως στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τις επανεισδοχές και τα δικαιώματα των εργαζομένων. Τα πιο σημαντικά εργαλεία της εξωτερικής διάστασης της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ είναι οι Συμφωνίες Επανεισδοχής, και σε αυτά επικεντρώνεται κυρίως η GAMM. Οι συμφωνίες αυτές θέτουν αμοιβαίες δεσμεύεις για όλα τα συμβαλλόμενα μέρη. Οι Συμφωνίες Επανεισδοχής περιέχουν προβλέψεις για τις διοικητικές και επιχειρησιακές διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν ώστε να διευκολυνθούν τα κράτη-μέλη στις επιστροφές των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών που έχουν αποφασίσει οι εθνικές αρχές τους. Για την υπογραφή των Συμφωνιών Επανεισδοχής η ΕΕ προτείνει ως αντάλλαγμα τις περισσότερες φορές Συμφωνίες Διευκόλυνσης των θεωρήσεων (VFAs), οι οποίες, επίσης, αποτελούν ένα πολύ σημαντικό εργαλείο της GAMM και στοχεύουν στην νόμιμη και με σωστή διαχείριση κινητικότητα, κάνοντας ευκολότερη την έκδοση θεωρήσεων για διαφορετικές κατηγορίες στη ζώνη Σέγκεν. Επίσης, η Ένωση έχει υπογράψει με συγκεκριμένες χώρες και Συμφωνίες Απελευθέρωσης των θεωρήσεων, διευκολύνοντας τις

[54] P. Garcia Andrade, I. Martin, V. Vita and S. Manashvilli, 23-34

μετακινήσεις μεταξύ της ΕΕ και των τρίτων κρατών για συγκεκριμένη χρονική περίοδο χωρίς να χρειάζονται visa[55].

Τέλος, για την επίτευξη των στόχων της GAMM η ΕΕ έχει στη διάθεσή της και επιχειρησιακά εργαλεία όπως τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας, Περιφερειακά Προγράμματα Ανάπτυξης και Προστασίας, καθώς και τα εργαλεία εξωτερικής δράσης της Frontex[56] και της EASO. Όσον αφορά τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας, η ΕΕ επιδιώκει να βοηθήσει τα τρίτα κράτη να βελτιώσουν τα δικά τους συστήματα ασύλου για να μπορούν να παρέχουν αποτελεσματικότερη προστασία στους πρόσφυγες και εμπίπτουν στον τέταρτο πυλώνα των στόχων της GAMM που αφορά τη διεθνή προστασία. Το 2005 η Επιτροπή θέσπισε ένα λεπτομερές πλαίσιο για αυτά τα προγράμματα, ενώ το 2012 προωθήθηκε ένα νέο εργαλείο για την αντιμετώπιση της Συριακής κρίσης, τα Περιφερειακά Προγράμματα Ανάπτυξης και Προστασίας, όπου η προστασία ενισχύεται και με αναπτυξιακές δράσεις στις χώρες καταγωγής, όπως δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, εκπαίδευση και βελτίωση των υποδομών. Τα εργαλεία εξωτερικής δράσης της Frontex για τη διαχείριση των συνόρων είναι επίσης πολύ σημαντικά. Η Frontex έχει ήδη υπογράψει συμφωνίες συνεργασίας με τουλάχιστον 17 τρίτες χώρες, με βάση το άρθρο 14 του ιδρυτικού της κανονισμού, με τις οποίες καθιερώνεται η επιχειρησιακή συνεργασία στους τομείς που εμπίπτουν στις εντολές της Υπηρεσίας, όπως ανταλλαγή πληροφοριών, ανάλυση κινδύνου, εκπαίδευση, κοινές επιχειρήσεις και επιστροφές. Τέλος, και η εντολή του EASO προωθεί τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες και τα κράτη-μέλη, στο πλαίσιο της εξωτερικής διάστασης του ΚΕΣΑ, αναπτύσσοντας τεχνική συνεργασία και ανταλλάσσοντας πληροφορίες για να εφαρμοστούν τα προγράμματα προστασίας και να προχωρήσουν οι διαδικασίες μετεγκατάστασης[57]. Η επιτυχία των προαναφερθέντων δράσεων έγκειται στη συμμετοχή τόσο της Ένωσης όσο και των κρατών-μελών. Τα εργαλεία της GAMM επικεντρώνονται κυρίως στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων, της Ανατολική Ευρώπης και του Νότιου Καυκάσου, ωστόσο, τις τελευταίες δεκαετίες φαίνεται μια αύξηση του ενδιαφέροντος για την περιοχή της Νότιας Μεσογείου (τα κράτη της Μέσης Ανατολής και της Β. Αφρικής) αλλά και την Υποσαχάρια Αφρική[58].

Η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας που υπεγράφη το 2016 αποτελεί μια απόδειξη της αναγκαιότητας της Ένωσης να συνεργαστεί με μια τρίτη χώρα για να περιορίσει τις μαζικές

[55] P. Garcia Andrade, I. Martin, V. Vita and S. Manashvilli, 35-41
[56] Όπως η Επιχείρηση Sophia που είχε την εντολή να εκπαιδεύσει το Λιβυκό Ναυτικό και την Ακτοφυλακή με στόχο τη βελτίωση στον τομέα της έρευνας και διάσωσης και της ασφάλειας των χωρικών υδάτων της Λιβύης καθώς και την πάταξη των δικτύων διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων.
[57] P. Garcia Andrade, I. Martin, V. Vita and S. Manashvilli, 42-46
[58] Στο ίδιο, 9-10

αφίξεις μεταναστών και προσφύγων από την Ανατολική πύλη προς το έδαφός της[59]. Η ΕΕ και η Τουρκία συμφώνησαν να λάβουν μέτρα για τον περιορισμό της παράτυπης μετανάστευσης, όπως την επιστροφή στην Τουρκία όλων των παράτυπων μεταναστών που κατέφθαναν στα ελληνικά νησιά από το έδαφος της (δηλαδή όσοι δεν υπέβαλλαν αίτηση για άσυλο ή όσων οι αιτήσεις απορρίφθηκαν), με βάση το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, και τα έξοδα των επιστροφών θα καλύπτονται από την Ένωση. Επίσης, στη συμφωνία αναφέρεται ότι για κάθε Σύρο που επιστρέφεται στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά ένας άλλος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία σε κράτος-μέλος της ΕΕ, ενώ όταν οι αφίξεις μειωθούν σημαντικά θα ξεκινήσει για τα κράτη-μέλη ένα εθελοντικό πρόγραμμα εισδοχής. Η Τουρκία ανέλαβε τη δέσμευση να αποτρέψει την ανάπτυξη μεταναστευτικών ροών από τα χερσαία και θαλάσσια σύνορά της και η ΕΕ θα εκταμίευε άλλα 3 δισ. ευρώ προς την Τουρκία μέχρι το 2018 για την στήριξη των προσφύγων[60].

Όσον αφορά την Κεντρική πύλη η ΕΕ τα τελευταία χρόνια έχει προχωρήσει σε συμφωνίες συνεργασίας με κάποια Αφρικανικά κράτη για την αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Το 2015 υιοθετήθηκε το Σχέδιο Δράσης της Βαλέτα (Joint Valetta Action Plan), που βασίζεται σε πέντε διαστάσεις (οι τέσσερεις ταυτίζονται με τους πυλώνες της GAMM και η πέμπτη δίνει έμφαση στη συνεργασία σε θέματα επιστροφών, επανεισδοχών και επανεντάξεων)[61]. Ένα χρόνο αργότερα, το 2016 η Ένωση προώθησε το Πλαίσιο Εταιρικής Σχέσης για τη Μετανάστευση, ενσωματώνοντας το μεταναστευτικό ζήτημα στην εξωτερική της πολιτική, όπου συμπεριλαμβάνεται μια δέσμη μέτρων που συνδέονται άρρηκτα με το Σχέδιο Δράσης της Βαλλέτα, όπως η πάταξη των διακινητών, η αποτροπή της παράτυπης μετανάστευσης, η αύξηση της συνεργασίας για τις επιστροφές και τις επανεισδοχές και η αύξηση των επενδύσεων στις χώρες καταγωγής. Το Πλαίσιο Εταιρικής Σχέσης περιλαμβάνει τόσο βραχυπρόθεσμους όσο και μακροπρόθεσμους στόχους λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες κάθε χώρας και περιοχής και χρησιμοποιώντας μια σειρά από εργαλεία όπως η αναπτυξιακή βοήθεια, το εμπόριο, η ενέργεια, η ασφάλεια, η κινητικότητα κ.α. Το Πλαίσιο έχει εφαρμοστεί μέχρι στιγμής σε χώρες προτεραιότητας, τόσο καταγωγής όσο και διέλευσης, όπως

[59] Ευρωπαϊκή Επιτροπή,'' Έκθεση προόδου σχετικά με την υλοποίηση του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση'', COM(2019) 481 final, Βρυξέλλες, 2019, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0481&from=EN, 5

[60] Council of the EU, ''Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016'', Δελτίο Τύπου 144/16, 2016, https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf , 1-2

[61] Valletta Summit on Migration, ''Action Plan'', 2015, https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf , 1-17

το Μάλι, η Νιγηρία, ο Νίγηρας, η Σενεγάλη και η Αιθιοπία ενώ αργότερα επεκτάθηκε και στις χώρες της Δυτικής και Βόρειας Αφρικής και κάποια κράτη της Ασίας[62].

Για την υποστήριξη των απαραίτητων δράσεων για τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες, η Ένωση χρησιμοποιεί μια πληθώρα από χρηματοδοτικά εργαλεία[63], τα οποία προκύπτουν μέσα από το θεσμικό πλαίσιο διαφορετικών πολιτικών της ΕΕ όπως η πολιτική γειτονίας, η εξωτερική πολιτική, η διεθνής αναπτυξιακή συνεργασία, η ανθρωπιστική βοήθεια και φυσικά η πολιτική για την μετανάστευση και το άσυλο[64]. Σχεδόν το 50% της χρηματοδότησης κατευθύνεται προς τις χώρες της πολιτικής γειτονίας και της Υποσαχάριας Αφρικής και αφορά κυρίως τις δράσεις για την αντιμετώπιση των παράτυπων μεταναστευτικών ροών[65,66]. Το Περιφερειακό Καταπιστευματικό Ταμείο της ΕΕ για την Αντιμετώπιση της Συριακής Κρίσης και το Καταπιστευματικό Ταμείο για την Αφρική αποτελούν σημαντικά χρηματοδοτικά εργαλεία της ΕΕ στον τομέα της Μετανάστευσης. Το πρώτο αφορά κυρίως στην στήριξη των χωρών υποδοχής μεγάλων αριθμών προσφύγων όπως ο Λίβανος, η Ιορδανία, το Ιράκ και η Τουρκία, και των υποδομών τους, καθώς και στην κάλυψη των βασικών αναγκών των προσφύγων. Το Ταμείο, The Madad Fund, καθιερώθηκε το 2014 και δέχεται συνεισφορές από 22 κράτη-μέλη της ΕΕ και την Τουρκία, ενώ το 2019 συμφωνήθηκε ένα νέο πακέτο βοήθειας ύψους 100 εκ[67]. Το 2014 η Επιτροπή αποφάσισε την εγκαθίδρυση του Ταμείου στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Γειτονίας και ανέθεσε στο Γενικό Διευθυντή της Γενικής Υπηρεσίας για τη Διεύρυνση την υπογραφή της Σύμβασης[68]. Το Καταπιστευματικό Ταμείο για την Αφρική παρουσιάστηκε από την Επιτροπή και τα Αφρικανικά κράτη στη Συνδιάσκεψη της Βαλέτα το 2015 και λίγο αργότερα υπεγράφη η Συμφωνία για την ίδρυσή του από την Επιτροπή, 25 κράτη-μέλη, τη Νορβηγία και την Ελβετία[69]. Το Ταμείο αφορά 26 αφρικανικές χώρες[70] και στοχεύει στην αντιμετώπιση της λαθραίας διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων, την υποβοήθηση των επιστροφών από τη Λιβύη προς τις χώρες καταγωγής αλλά και την αντιμετώπιση των

[62] European Union, ''Partnership Framework on Migration, One Year On: Lessons Learned, Challenges Way Forward'', https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_partnership_framework_on_migration.pdf , 1-2
[63] Υπεύθυνες για τη χρηματοδότηση είναι οι Γενικές Διευθύνσεις DG DEVCO, DG NEAR, DG HOME και η EEAS
[64] Μεταξύ του 2004-2014 η ΕΕ διέθεσε περισσότερο από 1 δις. ευρώ σε πάνω από 400 προγράμματα.
[65] Μόνο το 14% όλων των χρηματοδοτικών ταμείων αφορά την νόμιμη μετανάστευση.
[66] P. Garcia Andrade, I. Martin, V. Vita and S. Manashvilli, ο.π., 51
[67] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ο.π., 8
[68] Europa.eu, ''Agreement Establishing the European Union Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, 'The Madad Fund', and its Internal Rules, Hereinafter Referred to as "The Constitutive Agreement", Between the Directorate General for Development Cooperation of the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation'', 2019, https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/system/files/2020-07/eutf_syria_revised_constitutive_agreement_following_2019_extension.pdf
[69] European Commission a, ''EU Emergency Trust Fund for Africa'', https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/about_en
[70] Αφορά τρεις γεωγραφικές περιοχές: τη Βόρεια Αφρική, το Κέρας της Αφρικής, το Σαχέλ και τη Λίμνη Τσαντ

βαθύτερων αιτιών που αυξάνουν τις παράτυπες μεταναστευτικές ροές. Έτσι, το Ταμείο χρηματοδοτεί αναπτυξιακές δράσεις για την αύξηση της απασχόλησης και της κοινωνικής συνοχής, την παροχή επισιτιστικής ασφάλειας, τη βελτίωση των υποδομών, του εκπαιδευτικού συστήματος και του θεσμικού πλαισίου[71].

Η προσφυγική κρίση του 2015-2016 ανέδειξε τις ανεπάρκειες του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου και τις δυσκολίες που αντιμετώπισε η ΕΕ και τα κράτη-μέλη στη διαχείριση μιας αιφνίδιας και μεγάλης εισροής μεταναστών και προσφύγων. Ως εκ τούτου, το Σεπτέμβριο του 2020 προτάθηκε από την Επιτροπή το Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο που παρέχει μια ολιστική προσέγγιση για την αντιμετώπιση των ζητημάτων μετανάστευσης, ασύλου, ένταξης και διαχείρισης των συνόρων με αλληλεγγύη ανάμεσα στα κράτη-μέλη. Το νέο Σύμφωνο προβλέπει ταχύτερες διαδικασίες κατά τον έλεγχο διαλογής στα σύνορα και όσων οι αιτήσεις ασύλου απορρίπτονται θα τίθενται σε εφαρμογή άμεσα οι διαδικασίες επιστροφής. Επίσης, προβλέπεται η υποχρεωτική αλληλεγγύη για όλα τα κράτη-μέλη, η οποία επικεντρώνεται είτε στη μετεγκατάσταση είτε στη χρηματοδότηση των διαδικασιών επιστροφής είτε στην επιχειρησιακή και υλικοτεχνική υποστήριξη στα κράτη πρώτης γραμμής. Τα κράτη έχουν τη διακριτική ευχέρεια να επιλέξουν τη μορφή αλληλεγγύης που θα εισφέρουν, εκτός εάν προκύψει μια κατάσταση κρίσης ή ανωτέρας βίας όποτε και η μετεγκατάσταση καθίσταται υποχρεωτική[72].

Το νέο Σύμφωνο προσβλέπει σε μια στενότερη συνεργασία της ΕΕ με τις τρίτες χώρες σε όλους τους βασικούς τομείς ενδιαφέροντος όπως, η πάταξη της λαθραίας διακίνησης, η αναγνώριση των βαθύτερων αιτιών της μετανάστευσης, η υποβοήθηση των προσφύγων που διαμένουν σε τρίτες χώρες και η προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης, για να μπορέσουν να είναι αποτελεσματικές οι πολιτικές της Ένωσης. Η συνεργασία θα αφορά τόσο τις χώρες προέλευσης όσο και διέλευσης και οι δράσεις θα είναι εξατομικευμένες και προσαρμοσμένες στην κάθε χώρα ξεχωριστά. Στο Νέο Σύμφωνο δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στις επιστροφές. Μέχρι σήμερα ολοκληρώνεται μόνο ένας μικρός αριθμός επιστροφών και σε μεγάλο βαθμό παίζουν ρόλο οι διμερείς σχέσεις που έχουν αναπτύξει κάποια κράτη-μέλη με τις τρίτες χώρες. Έτσι, το Σύμφωνο προσβλέπει στη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος επιστροφών[73] με

[71] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ο.π., 16

[72] European Commission b, ''Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum'', COM(2020) 609 final, Brussels, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf , 1-6

[73] Το επιχειρησιακό πλάνο ενός κοινού πλαισίου για τις επιστροφές και την επανένταξη θα περιλαμβάνει καλύτερο σχεδιασμό, πιο αποτελεσματική χρηματοδότηση και βελτιωμένες δομές

ισχυρές δομές στο εσωτερικό και βαθύτερη συνεργασία με τους διεθνείς εταίρους για τις επιστροφές και την επανένταξη, ενώ ιδιαιτέρα σημαντικό ρόλο θα επιτελέσει η Frontex[74]. Η ΕΕ θα ενδυναμώσει το διάλογο με τρίτες χώρες αλλά και τις ενώσεις κρατών, όπως η Αφρικανική Ένωση, και θα προτείνει εξατομικευμένες δράσεις από διαφορετικές πολιτικές που θα αφορούν την ασφάλεια, το εμπόριο, τις θεωρήσεις, τον αγροτικό τομέα, την ενέργεια αλλά και την κλιματική αλλαγή[75].

[74] Στο ίδιο, 2-8
[75] Στο ίδιο, 17

3.Συνεργασία της ΕΕ με διεθνείς εταίρους με στόχο τον περιορισμό της κλιματικής μετανάστευσης

Η σύνδεση της κλιματικής αλλαγής με τη μετανάστευση στην ΕΕ έγινε για πρώτη φόρα το 2009 στη Λευκή Βίβλο που κυκλοφόρησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή[76]. Ωστόσο, μέχρι και σήμερα η κλιματική μετανάστευση αναφέρεται σποραδικά μόνο σε κείμενα πολιτικής για τη μετανάστευση χωρίς να έχουν προταθεί συγκεκριμένες λύσεις και μέτρα ή να έχουν αναληφθεί συμπαγείς δράσεις[77]. Τα τελευταία χρόνια έχει αρχίσει να διαφαίνεται η κρισιμότητα του συγκεκριμένου ζητήματος, το οποίο συμπεριλαμβάνεται όλο και συχνότερα στον ευρωπαϊκό διάλογο. Όπως χαρακτηριστικά ανέφερε ο J.C. Juncker πριν από το COP21 στο Παρίσι το 2015: «Η κλιματική αλλαγή είναι μία από τις βασικές αιτίες του νέου μεταναστευτικού φαινομένου. Οι κλιματικοί πρόσφυγες θα αποτελέσουν μια νέα πρόκληση-αν δεν δράσουμε γρήγορα»[78].

Όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η ΕΕ έχει αναπτύξει διάφορα εργαλεία πολιτικής για τη διαχείριση της μετανάστευσης σε συνεργασία με τις τρίτες χώρες. Παρά ταύτα, τα εργαλεία αυτά δεν επαρκούν για μια ολιστική διαχείριση της κλιματικής μετανάστευσης καθώς υπάρχουν περιορισμένες προβλέψεις για την αντιμετώπιση των δραματικών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής. Η συνεργασία της ΕΕ με τις τρίτες χώρες στην υπάρχουσα μορφή της προσβλέπει κυρίως στην αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης, στη διευκόλυνση της μετακίνησης των πληθυσμών και την εξασφάλιση της προστασία τους, ωστόσο, χρειάζεται περαιτέρω εμβάθυνση της συνεργασίας στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής για να εξαλειφθούν τα βαθύτερα αίτια της κλιματικής μετανάστευσης. Τα εργαλεία της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ένωσης και ιδιαίτερα αυτά που αφορούν την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και την προσαρμοστικότητα στις νέες συνθήκες δύνανται να συμβάλλουν

[76] Η Λευκή Βίβλος θεσπίζει ένα πλαίσιο δράσης για τον περιορισμό της έκθεσης της ΕΕ στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και την προσαρμογή. Τα μέτρα αφορούν τον περιορισμό των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και μέτρα προσαρμοστικότητας στις νέες περιβαλλοντικές συνθήκες. Η πρώτη φάση του πλαισίου είχε χρονικό ορίζοντα το 2012 και θα προετοίμαζε το έδαφος για τη δεύτερη φάση μετά το 2013, όπου η ΕΕ θα υιοθετούσε μια συνολική στρατηγική προσαρμογής. Όπως αναφέρεται στη Βίβλο, στο πλαίσιο της εξωτερικής διάστασης, η μη προσαρμογή θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις στους τομείς της ασφάλειας, της μετανάστευσης και της ανάπτυξης.
– Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ‘’Λευκή Βίβλος, Η προσαρμογή στην αλλαγή του κλίματος: προς ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο δράσης’’, COM(2009) 147 τελικό, Βρυξέλλες, 2009, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0147_/com_com(2009)0147_el.pdf

[77] Επί παραδείγματι, στις συζητήσεις για την αναμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) δεν έγινε καμία απολύτως αναφορά στην κλιματική μετανάστευση.

[78] Elin Jakobsson and Research Institute of Sweden, ο.π., 25-28

σημαντικά στον περιορισμό των ροών που αποτελούν απόρροια περιβαλλοντικών παραγόντων. Επομένως, η εμβάθυνση της συνεργασίας της ΕΕ με τους διεθνείς της εταίρους τόσο σε μεταναστευτικές όσο και σε περιβαλλοντικές πολιτικές καθίσταται μείζονος σημασίας για μια αποτελεσματική διαχείριση της κλιματική μετανάστευσης, η οποία πρόκειται να αποτελέσει μια από τις βασικότερες μορφές μετανάστευσης τις επόμενες δεκαετίες.

3.1. Κοινές δράσεις με τις χώρες προέλευσης για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής

Η ΕΕ αποτελεί πρωτοπόρο δια του παραδείγματος όσον αφορά τη νομοθεσία που έχει θεσπίσει και τις δράσεις που έχει αναπτύξει για την άμβλυνση της κλιματικής αλλαγής. Ωστόσο, η μονομερής δράση δεν επαρκεί στην αντιμετώπιση παγκόσμιων φαινομένων και γι' αυτό έχει αναλάβει σημαντικές πρωτοβουλίες, ώστε να βοηθήσει τα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη αλλά και τα αναπτυσσόμενα να πετύχουν τις εθνικά καθορισμένες συνεισφορές (NDCs) που έχουν αναλάβει από τη Συμφωνία των Παρισίων το 2015. Η κλιματική αλλαγή αποτελεί βασική προτεραιότητα για την Εξωτερική Δράση της Ένωσης[79] και γι' αυτό η συνεργασία με τους εταίρους, κυρίως τα κράτη του Νότου, είναι εξαιρετικά σημαντική. Η ΕΕ υποβοηθά τα κράτη αυτά με διπλωματικά, τεχνικά, χρηματοδοτικά και κανονιστικά εργαλεία ώστε να πετύχουν τους στόχους τους για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και την προσαρμοστικότητα[80].

Άλλωστε, η ανάγκη για την προστασία του περιβάλλοντος όχι μόνο εντός της Ένωσης αλλά και διεθνώς απέκτησε κανονιστική ισχύ με τη Συνθήκη της Λισαβώνας το 2009, σύμφωνα με τα άρθρα 3(3) και 21(2) ΣΕΕ, στα οποία αναφέρεται η υποχρέωση της ΕΕ για εξωτερική δράση, ώστε να επιτευχθεί μια βιώσιμη ανάπτυξη σε όλο τον πλανήτη, ενώ στο άρθρο 191(1) ΣΛΕΕ γίνεται ρητή αναφορά στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής σε παγκόσμιο επίπεδο. Όπως αναφέρεται σε αυτό το άρθρο η ΕΕ έχει την υποχρέωση να προστατεύει, να διατηρεί και να βελτιώνει την ποιότητα του περιβάλλοντος με την προώθηση δράσεων σε διεθνές επίπεδο,

[79] Η ΕΕ ως διεθνή δρώντας με νομική προσωπικότητα συνάπτει διεθνείς συμφωνίες για την αντιμετώπιση παγκόσμιων προβλημάτων και την προώθηση των αρχών και των αξιών της. Στο άρθρο 11 ΣΕΕ καθορίζονται οι στόχοι της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ μεταξύ των οποίων αναφέρεται και η ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας και η προώθηση της διεθνούς συνεργασίας. Η κλιματική αλλαγή δύναται να προκαλέσει απειλές και προκλήσεις ασφάλειας και ως εκ τούτου αποτελεί μια από τις προτεραιότητες της Ένωσης που προσπαθεί να αντιμετωπίσει μέσα και από τη συνεργασία με τρίτες χώρες, όπως αναφέρεται και στο άρθρο 191 ΣΛΕΕ για τη λήψη μέτρων για την κλιματική αλλαγή σε διεθνές επίπεδο.

[80] Mariella Di Ciommo, Sanne Thijssen and Meritxell Sayós Monràs, '' The ice is broken, what's next? how the EU and middle-income countries work together on climate change'', *ECDPM*, Discussion Paper No. 231, 2018, https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-September-2018-After-breaking-ice-what-comes-next-eu-middle-income-countries-climate-change-2.pdf , 1

δίνοντας έμφαση στην άμβλυνση της κλιματικής αλλαγής[81]. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 4, και μέσα από την ανάπτυξη συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των κρατών-μελών με τρίτα κράτη και διεθνείς οργανισμούς[82].

Η ΕΕ έχει αναπτύξει στενή συνεργασία με τους εταίρους της για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και μέσα από το διάλογο και τη διπλωματία προωθεί τη διεθνή δράση. Η κλιματική διπλωματία της ΕΕ μπορεί να αυξήσει περαιτέρω τη συνεργασία με τα κράτη της Αφρικανικής Ένωσης και τα μικρά νησιωτικά κράτη της Καραϊβικής και του Ειρηνικού Ωκεανού, υποβοηθώντας τα στην ανάπτυξη μακροπρόθεσμων σχεδίων δράσης για την επίτευξη των NDCs τους. Επίσης, η Ένωση ως πρωτοπόρος μπορεί να αποτελέσει παράδειγμα για τις τρίτες χώρες για να δημιουργήσουν ένα Σύστημα Εμπορίας Ρύπων αντίστοιχο με της ΕΕ, όπως στην περίπτωση της Κίνας, παρέχοντας τους μέσω διμερούς συνεργασίας την απαραίτητη τεχνολογία και τεχνογνωσία[83]. Επίσης, η Ένωση μέσα από διεθνή και περιφερειακά fora μπορεί να αυξήσει τη συνεργασία της με τις τρίτες χώρες στον τομέα της κλιματικής ασφάλειας και την ενσωμάτωση της ανάλυσης κινδύνων στα NDCs τους[84].

Η Γενική Διεύθυνση για τη Διεθνή Συνεργασία και την Ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG DEVCO), καθώς και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (EEAS), προωθούν τις δράσεις της ΕΕ για συνεργασία με διεθνείς εταίρους και στον τομέα της κλιματικής αλλαγής, με στόχο την εφαρμογή της Ατζέντας 2030 των Η.Ε και των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης[85] στις αναπτυσσόμενες χώρες. Στόχος της ΕΕ είναι να ενσωματώσουν τα κράτη αυτά τις δράσεις για

[81] Σύμφωνα με το άρθρο 192 ΣΛΕΕ, μέσα από τη συνήθη νομοθετική διαδικασία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφασίζονται οι δράσεις που θα πρέπει να αναλάβει η ΕΕ και τα κράτη-μέλη προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι που αναφέρονται στο άρθρο 191.

[82] Wybe Th. Douma and Steffen van der Velde, ''Introduction the European Union as a Global Sustainable Development Role Model?'', in *EU environmental norms and third countries: the EU as a global role model?*, ed. Wybe Th. Douma and Steffen van der Velde, *CLEER*, Working Papers, 2013/5, https://www.asser.nl/media/1640/cleer_13-5_web.pdf , 19

[83] Gabriela Iacobuta et al., ''Harnessing EU external cooperation to boost ambitious and coherent climate action'', *ETTG*, 2019, https://ettg.eu/wp-content/uploads/2019/10/ETTG-Climate-Action.pdf , 7-8

[84] Niklas Bremberg, ''EU Foreign and Security Policy on Climate Related Security Risks'', *SIPRI*, Policy Brief, 2019, https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-11/pb_1911_eu_policy_on_climate-related_security_risks_0.pdf , 6

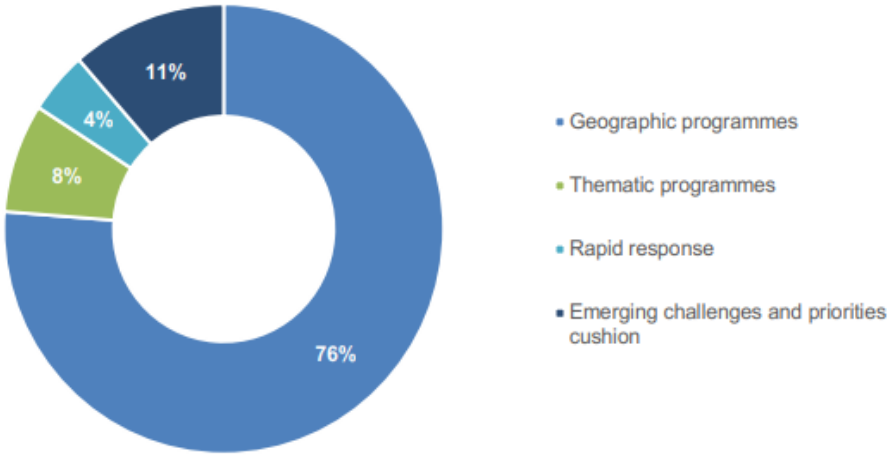
[85] Η ΕΕ, με βάση το άρθρο 191 ΣΛΕΕ, συμμετέχει στις διαπραγματεύσεις για την κλιματική αλλαγή. Έτσι συμμετείχε και στη Συνάντηση Κορυφής για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη το 2015, όπου υιοθετήθηκε η Ατζέντα 2030, στα πλαίσια της 70ης Γενικής Συνέλευσης των Η.Ε, που θέτει 17 στόχους βιώσιμης ανάπτυξης που αφορούν κοινωνικά, οικονομικά και περιβαλλοντικά ζητήματα. Οι στόχοι αφορούν: «1. Μηδενική φτώχεια, 2. Μηδενική πείνα, 3. Καλή υγεία και ευημερία, 4. Ποιοτική εκπαίδευση, 5. Ισότητα των φύλων, 6. Καθαρό νερό και αποχετευτικό, 7. Φτηνή και καθαρή ενέργεια, 8. Αξιοπρεπής εργασία και οικονομική ανάπτυξη, 9. Βιομηχανία, καινοτομία και υποδομές, 10. Λιγότερες ανισότητες, 11. Βιώσιμες πόλεις και κοινότητες, 12. Υπεύθυνη κατανάλωση και παραγωγή, 13. Δράση για το κλίμα, 14. Ζωή στο νερό, 15. Ζωή στη στεριά, 16. Ειρήνη, δικαιοσύνη και ισχυροί θεσμοί, 17. Συνεργασία για τους στόχους».
- HellenicAid, ''Η Ατζέντα 2030 των Ηνωμένων Εθνών για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη και οι 17 Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης'', Ministry of Foreign Affairs of Greece, Αθήνα, 2019, https://hellenicaid.mfa.gr/media/images/docs/Agenda_2030.pdf , 3-5

την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής στις εθνικές τους πολιτικές και τα επενδυτικά προγράμματα, αλλά και να τις εφαρμόσουν στην πράξη. Επίσης, η Γενική Διεύθυνση Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση (DG NEAR) υποβοηθά τα κράτη που ξεκινούν ενταξιακές διαπραγματεύσεις να ενσωματώσουν το ενωσιακό acquis για το περιβάλλον στην εθνική τους νομοθεσία.

Η ΕΕ διαθέτει το μεγαλύτερο ποσοστό χρηματοδότησης παγκοσμίως για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής στις αναπτυσσόμενες χώρες, αποτελώντας ένα μέρος της ευρύτερης αναπτυξιακής της στρατηγικής[86]. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε ο προϋπολογισμός της ΕΕ για τις δαπάνες που αφορούν την κλιματική αλλαγή να αυξηθεί από 20 σε 25% για το 2021-2027, ώστε να ενσωματωθεί η κλιματική δράση σε όλα τα ευρωπαϊκά προγράμματα[87]. Η Ένωση έχει θεσπίσει γεωγραφικά και θεματικά αναπτυξιακά εργαλεία. Τα βασικά γεωγραφικά εργαλεία που χρηματοδοτούν την αναπτυξιακή συνεργασία της ΕΕ και στα περιβαλλοντικά ζητήματα είναι το DCI[88] και το EDF[89], και θεματικό το GPGC[90], με στόχο να μπορέσουν οι τρίτες χώρες να επενδύσουν στην βιώσιμη ανάπτυξη και την προσαρμοστικότητα. Αυτή είναι και η βασική επιδίωξη στην νέα Ευρωπαϊκή Συμφωνία για την Ανάπτυξη[91]. Επίσης, μέσω του Ευρωπαϊκού Σχεδίου Εξωτερικών Επενδύσεων η ΕΕ έχει διαθέσει 1,54 δις. σε επενδύσεις σε τομείς όπως η βιώσιμη ενέργεια, η γεωργία, η χρήση του εδάφους, η πράσινη επιχειρηματικότητα και η αστική ανάπτυξη[92].

[86] The European Commission Directorate-General for International Cooperation and Development (DG DEVCO), ''Environment and Climate Change Mainstreaming in EU Development Cooperation'', European Commission, Brussels, 2018, https://www.oecd.org/dac/EC-Briefing-Note.pdf , 5-6
[87] Niklas Bremberg, ο.π, 5
[88] Αφορά τη Λατινική Αμερική, την Ασία, το Κέρας και τη Νότια Αφρική
[89] Αφορά την Αφρική, την Καραϊβική και τα νησιωτικά κράτη του Ειρηνικού
[90] Η χρηματοδότηση αφορά το περιβάλλον, την κλιματική αλλαγή, τη βιώσιμη ενέργεια, την ανθρώπινη ανάπτυξη, τη διατροφική ασφάλεια, τη βιώσιμη γεωργία, τη μετανάστευση και το άσυλο. (βλ. The European Commission Directorate-General for International Cooperation and Development (DG DEVCO), ο.π., 10)
[91] The European Commission Directorate-General for International Cooperation and Development (DG DEVCO), ο.π, 8
[92] Gabriela Iacobuta et al., ο.π., 7

Πίνακας 8: Τα γεωγραφικά προγράμματα της ΕΕ έχουν τη μεγαλύτερη συνεισφορά



πηγή: ECDPM calculations based on European Commission data[93]

Η DG DEVKO έχει αναλάβει να υποβοηθήσει τις τρίτες χώρες στον ενεργειακό τομέα, να προχωρήσουν σε μεταρρυθμίσεις του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου καθώς και σε βιώσιμες επενδύσεις που αφορούν την ενεργειακή μετάβαση σε μια οικονομία με χαμηλή εξάρτηση από τον άνθρακα. Ιδιαίτερα οι αγροτικές περιοχές στα αφρικανικά κράτη έχουν ελάχιστη πρόσβαση σε ηλεκτρική ενέργεια, περίπου 10-15%, γι' αυτό είναι σημαντικό να γίνουν επενδύσεις σε Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ), ώστε να έχουν οι άνθρωποι περισσότερη πρόσβαση σε βιώσιμη και οικονομική ενέργεια. Αυτό θα βοηθήσει τόσο στην οικονομική ανάπτυξη των αναπτυσσόμενων κρατών όσο και στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής[94].

Τέλος, η ΕΕ χρησιμοποιεί τις εμπορικές συναλλαγές ως ένα σημαντικό εργαλείο για να βοηθήσει τα κράτη αυτά να πετύχουν τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης 2030. Το 2019 δημοσιεύτηκε η Πράσινη Συμφωνία της Επιτροπής, στην οποία αναφέρεται η δέσμευση της Ένωσης να ενσωματώνει κοινωνικές και περιβαλλοντικές ρήτρες στις εμπορικές της συμφωνίες με τρίτες χώρες. Η προδιαγραφές στις εμπορικές συμφωνίες έχουν στόχο τη βιώσιμη διαχείριση των πρώτων υλών, όπως τα αγροτικά προϊόντα, η ξυλεία και τα ψάρια, με στόχο την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Η ΕΕ μέσω του εμπορίου και της εμπειρίας της στην πράσινη νομοθεσία, επηρεάζει τους εταίρους της να θεσπίσουν νόμους με στόχο την περιβαλλοντική προστασία και τη βιώσιμη ανάπτυξη. Μάλιστα, στις Συμφωνίες Ελεύθερων Συναλλαγών που υπογράφει η Ένωση με τρίτες χώρες συμπεριλαμβάνεται το Κεφάλαιο για το

[93] Mariella Di Ciommo, Sanne Thijssen and Meritxell Sayós Monràs, ο.π., 15
[94] The European Commission Directorate-General for International Cooperation and Development (DG DEVCO), ο.π, 12

Εμπόριο και τη Βιώσιμη Ανάπτυξη (TSD), όπου περιέχονται ειδικές προβλέψεις για τη βιώσιμη εργασία[95].

3.2. Δράσεις για την προσαρμοστικότητα στις νέες περιβαλλοντικές συνθήκες

Η άμβλυνση της κλιματικής αλλαγής αποτελεί έναν παγκόσμιο στόχο ο οποίος δεν δύναται να επιτευχθεί στο εγγύς μέλλον. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό η Ένωση να βοηθήσει τις δράσεις των αναπτυσσόμενων κρατών για να προσαρμοστούν στις νέες συνθήκες και να δημιουργήσουν πιο ανθεκτικά συστήματα. Εάν τα κράτη δεν καταφέρουν να αντιμετωπίσουν άμεσα τους περιβαλλοντικούς κινδύνους που ανακύπτουν και να προσαρμόσουν την παραγωγική τους διαδικασία στα νέα περιβαλλοντικά δεδομένα τότε ο αριθμός των κλιματικών μεταναστών πρόκειται να αυξηθεί δραματικά. Για αυτό το λόγο, η ΕΕ υποβοηθά τα κράτη αυτά με αναπτυξιακή βοήθεια, τεχνολογία και τεχνογνωσία, για την εξάλειψη της φτώχιας και τη στροφή προς τη βιώσιμη ανάπτυξη και την πράσινη οικονομία.

Στην Ευρωπαϊκή Συμφωνία για την Ανάπτυξη[96] γίνεται αναφορά στην προσαρμοστικότητα στο κεφάλαιο για την ανθρώπινη ανάπτυξη, συνδέοντάς τη με τη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων και των υδάτων, την ανθεκτικότητα στους κινδύνους και την ενεργειακή μετάβαση. Για να επιτευχθεί η προσαρμοστικότητα, η ΕΕ θα πρέπει να μεταφέρει στα αναπτυσσόμενα κράτη την τεχνολογία της για τις ΑΠΕ και την τεχνογνωσία για τη βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων[97]. Στα Εθνικά Σχέδια για την Προσαρμοστικότητα των περισσότερων αφρικανικών κρατών τα 2/3 των δράσεων προορίζονται για τον αγροτικό τομέα, αναδεικνύοντας τον σε τομέα προτεραιότητας για χρηματοδότηση από τα ταμεία της Ένωσης[98]. Η ΕΕ είτε άμεσα είτε έμμεσα χρηματοδοτεί δράσεις για την βιώσιμη διαχείριση του εδάφους στις τρίτες χώρες και για την αντιμετώπιση της ξηρασίας, της υποβάθμισης του εδάφους και της ερημοποίησης. Η αναπτυξιακή συνεργασία με τους εταίρους στοχεύει στην μείωση της φτώχιας, την προσαρμοστικότητα και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, τη μείωσης της

[95] Marianne Kettunen et al., ''An EU Green Deal for trade policy and the environment: Aligning trade with climate and sustainable development objectives'', *IEEP*, Brussels / London, 2020, https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/9c951784-8c12-4ff5-a5c5-ee17c5f9f80b/Trade%20and%20environment_FINAL%20(Jan%202020).pdf , 4-11

[96] Η Ευρωπαϊκή Συμφωνία για την Ανάπτυξη υιοθετήθηκε τον Ιούνιο του 2017 από την Επιτροπή, την EEAS, το Συμβούλιο Υπουργών και το Κοινοβούλιο. Πρόκειται για ένα μη δεσμευτικό κείμενο που προσφέρει ένα πλαίσιο για αναπτυξιακή συνεργασία της ΕΕ και των κρατών-μελών με τρίτες χώρες με στόχο την υλοποίηση των στόχων της Ατζέντας 2030 και της ΕΕ για την εξάλειψη της φτώχειας και τη βιώσιμη ανάπτυξη.
- Actalliance eu, ''A close look at the new European Consensus on Development'', 2017, https://actalliance.eu/wp-content/uploads/2017/10/ACT-EU-Analysis-of-the-new-European-Consensus-on-Development.pdf

[97] Mariella Di Ciommo, Sanne Thijssen and Meritxell Sayós Monràs, ο.π., 7

[98] Gabriela Iacobuta et al., ο.π., 6

αποψίλωσης των δασών, την προστασία της βιοποικιλότητας, τη βιώσιμη γεωργία και τη διατροφική ασφάλεια. Επιπλέον, η Ένωση υποστηρίζει τεχνικά και οικονομικά τις πρωτοβουλίες της Αφρικανικής Ένωσης για τη δημιουργία του Μεγάλου Πράσινου Τοίχους και του Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP)[99].

Το νερό αποτελεί μια από τις βασικές προτεραιότητες στη νέα Ευρωπαϊκή Συμφωνία και, γι' αυτό, τόσο η Ένωση όσο και τα κράτη-μέλη υποστηρίζουν πρωτοβουλίες όπως τα προγράμματα WASH, για την πρόσβαση στο νερό και την υγιεινή, και το IWRM, για την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτινων πόρων. Την τελευταία δεκαετία η ΕΕ έχει ξοδέψει περισσότερα από 2,5 δις. ευρώ για την πρόσβαση σε πόσιμο νερό και την υγιεινή σε 62 χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής, του Ειρηνικού και των κρατών της Πολιτικής Γειτονίας. Το νερό είναι εκ των ουκ άνευ για την επιβίωση ενός κράτους καθώς σχεδόν όλος ο βιομηχανικός και κοινωνικός τομέας εξαρτάται άμεσα από αυτό. Η εξασφάλιση της επάρκειας των υδάτινων πόρων είναι, συνεπώς, μείζονος σημασίας για το παρόν και το μέλλον ενός κράτους. Γι' αυτό και η ΕΕ έχει αυξήσει την αναπτυξιακή της συνεργασία σε αυτό τον τομέα αλλά και τη λεγόμενη ''διπλωματία των υδάτων'', καθώς η λειψυδρία που αφορά διασυνοριακά ύδατα δύναται να προκαλέσει διακρατικές συγκρούσεις. Για το λόγο αυτό, η Ένωση υποστηρίζει δράσεις για την επίτευξη της αποδοτικής χρήσης των υδάτων, της διασυνοριακής συνεργασίας και της αύξησης της τεχνογνωσίας και της έρευνας. Η βελτίωση του εδάφους και η διατήρηση των υδάτων αποτελούν βασικές δράσεις για την προσαρμοστικότητα στις νέες συνθήκες[100].

Η χρηματοδότηση για την προσαρμοστικότητα είναι ιδιαίτερα σημαντική, κυρίως για τα κράτη που έχουν πληγεί περισσότερο από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, όπως τα αφρικανικά, για να τους εξασφαλίσει επάρκεια σε πρώτες ύλες και οικονομική ανάπτυξη. Παρ' όλα αυτά, η χρηματοδότηση για την προσαρμοστικότητα αποτελεί μόλις το 5% της κλιματικής χρηματοδότησης από το 2015/2016, με τα περισσότερα χρήματα να κατευθύνονται σε δράσεις αποκλειστικά για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, ενώ το 80% προέρχεται από το δημόσιο τομέα. Γι' αυτό το λόγο, η ΕΕ θα πρέπει να ενισχύσει τη χρηματοδότηση της[101] για την προσαρμοστικότητα στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, κυρίως στον αγροτικό τομέα, και να

[99] The European Commission Directorate-General for International Cooperation and Development (DG DEVCO), ο.π, 13

[100] The European Commission Directorate-General for International Cooperation and Development (DG DEVCO), ο.π, 13

[101] Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης χρηματοδοτούν τις δράσεις της ΕΕ για την κλιματική αλλαγή.

αυξήσει τη συνεισφορά και των ιδιωτικών επενδύσεων. Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία μπορεί να προωθήσει τέτοιες πρωτοβουλίες[102].

[102] Pamella Ahairwe and San Bilal, '' Boosting EU climate finance: Mitigate more without neglecting adaptation in poorer countries'', *Cascades*, Policy Brief, 2019, https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Boosting-EU-Climate-Finance-Mitigate-More-Without-Neglecting-Adaptation-in-poorer-countries-Brief-CASCADES-ECDPM-December-2020.pdf , 8-10

3. Αξιολόγηση των δράσεων και πρόταση πολιτικών

Οι πολιτικές που έχει θεσπίσει η ΕΕ για τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες σχετικά με τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών δεν επαρκούν για τον περιορισμό της κλιματικής μετανάστευσης, καθώς γίνεται μικρή μόνο αναφορά σε αυτή τη μορφή μετανάστευσης και δεν προτείνονται συγκεκριμένες λύσεις. Για να μπορέσει να γίνει μια ολιστική αντιμετώπιση του ζητήματος θα πρέπει, αρχικά, να δοθεί ένας σαφής νομικός ορισμός για τους κλιματικούς πρόσφυγες/μετανάστες. Το νομικό καθεστώς που θα καλύπτει αυτούς τους ανθρώπους θα διευκολύνει την αποτελεσματικότερη διαχείριση των ροών, καθώς στο μέλλον οι αριθμοί των κλιματικών μεταναστών/προσφύγων πρόκειται να αυξηθούν σημαντικά. Εξαιτίας των διαφορετικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων που προκαλεί η κλιματική αλλαγή θα πρέπει να υπάρχουν διαφορετικά καθεστώτα για τους μετακινούμενους πληθυσμούς, καθώς οι καταστροφές που προκαλεί ένα ακραίο καιρικό φαινόμενο είναι αιφνίδιες και με μεγάλη ένταση, καθιστώντας επιτακτική την ανάγκη μετακίνησης, ενώ άλλες επιπτώσεις όπως η σταδιακή υποβάθμιση του εδάφους δίνουν μεγαλύτερο περιθώριο για μια οργανωμένη μετακίνηση. Η ΕΕ θα πρέπει να θεσπίσει νόμιμες οδούς για να διευκολύνει τη νόμιμη μετανάστευση σε συνεργασία τόσο με τις χώρες προέλευσης όσο και τις χώρες διέλευσης.

Επίσης, η Ένωση θα πρέπει να δώσει μεγαλύτερη έμφαση στην κλιματική αλλαγή στις μεταναστευτικές πολιτικές και τα προγράμματα της, διότι αποτελεί μια από τις βασικές παραμέτρους που ωθούν τους ανθρώπους σε μετανάστευση. Στους στόχους της GAMM και στα διάφορα περιφερειακά προγράμματα που αναπτύσσει η Ένωση, θα πρέπει να προστεθεί και η αποτελεσματική διαχείριση της κλιματικής μετανάστευσης. Επιπρόσθετα, είναι σημαντική η ανάπτυξη ενός χρηματοδοτικού εργαλείου που θα αφορά αποκλειστικά την κλιματική μετανάστευση και θα αποσκοπεί στην υποβοήθηση της μετακίνησης μέσω των νόμιμων οδών, την ανθρωπιστική και την αναπτυξιακή βοήθεια. Για να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι η ΕΕ θα πρέπει να αυξήσει τη συνεργασία της με τους εταίρους σε ενωσιακό επίπεδο και να μην εξαρτάται η επιτυχία των δράσεων από το επίπεδο των σχέσεων που έχουν αναπτύξει τα επιμέρους κράτη-μέλη με τις τρίτες χώρες. Χρειάζεται μια συνολική προσέγγιση με τη συμμετοχή όλων των κρατών-μελών και όλων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Η Frontex και η EASO θα πρέπει να επιτελέσουν σημαντικό ρόλο στη διαχείριση της κλιματικής μετανάστευσης.

Ωστόσο, η πρόληψη είναι ιδιαίτερα σημαντική για να μην αναγκαστούν οι άνθρωποι να εγκαταλείψουν τον τόπο κατοικίας τους εξαιτίας των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής. Ως εκ τούτου, τα εργαλεία της περιβαλλοντικής πολιτικής που έχει θεσπίσει η Ένωση μπορούν να συμβάλλουν στην άμβλυνση του φαινομένου και στην προσαρμοστικότητα, μέσα από τη συνεργασία με τους εταίρους. Η ΕΕ είναι πρωτοπόρος στις πολιτικές για την κλιματική αλλαγή και, γι' αυτό, προσπαθεί να βοηθήσει τις τρίτες χώρες να ανταποκριθούν και αυτές στις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει. Η χρηματοδότηση, η μεταφορά τεχνολογίας και τεχνογνωσίας στις αναπτυσσόμενες χώρες καθώς και η αναμόρφωση των θεσμικών τους πλαισίων στον περιβαλλοντικό τομέα είναι ιδιαίτερα σημαντικές δράσεις για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Μέσα από τη συνεργασία, η ΕΕ και οι τρίτες χώρες επιδιώκουν να μειώσουν τις εκπομπές ρύπων, χωρίς να κινδυνεύσει η ανάπτυξη, ώστε να συγκρατήσουν την άνοδο της θερμοκρασίας του πλανήτη. Εάν επιτευχθεί αυτός ο στόχος θα περιοριστούν σημαντικά οι αρνητικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στο περιβάλλον και τις ανθρώπινες κοινωνίες, μειώνοντας τις πληθυσμιακές μετακινήσεις. Επίσης, σημαντικό είναι να αναπτυχθούν πολύ συγκεκριμένα προγράμματα αξιολόγησης κινδύνων, στα οποία η Ένωση θα ανταλλάσσει πληροφορίες με τις τρίτες χώρες, για να μπορούν τα κράτη να προετοιμάζονται έγκαιρα στην περίπτωση ακραίων καιρικών φαινομένων, ώστε να μειωθούν οι υλικές και ανθρώπινες απώλειες.

Βραχυπρόθεσμα, όμως, χρειάζεται να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στη συνεργασία για την προσαρμοστικότητα, καθώς τα κράτη ταλανίζονται ήδη από τις δραματικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και την περιβαλλοντική υποβάθμιση. Τα εργαλεία που έχει θεσπίσει η ΕΕ καλύπτουν εκ πρώτης το μεγαλύτερο φάσμα αναγκών που έχουν τα αναπτυσσόμενα κράτη. Παρά ταύτα, η χρηματοδότηση της ΕΕ για την προσαρμοστικότητα θα πρέπει να αυξηθεί σημαντικά και να εξισωθεί σχεδόν με τη χρηματοδότηση για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Επιπρόσθετα, οι πολιτικές για την προσαρμοστικότητα είναι σημαντικό να λάβουν υπόψιν τους και τους κοινωνικοοικονομικούς παράγοντες σε κάθε περιοχή, ειδάλλως ενδέχεται να προκαλέσουν κοινωνικές αναταραχές και αστάθεια. Γι' αυτό το λόγο, είναι σημαντικό να δημιουργηθούν, από κοινού με την ΕΕ και τους εταίρους, προγράμματα ενημέρωσης των πολιτών σχετικά με τις δράσεις που στοχεύουν στην προσαρμοστικότητα, ενώ χρήσιμο θα ήταν να ενσωματωθούν αντίστοιχα μαθήματα στο εκπαιδευτικό σύστημα των τρίτων χωρών. Σε γενικές γραμμές, οι δράσεις που έχει θεσπίσει η Ένωση για την ενεργειακή μετάβαση, τη βιώσιμη ανάπτυξη, την εξάλειψη της φτώχειας, τη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων και

την πράσινη οικονομία αποτελούν τις βάσεις για να δημιουργηθούν πιο ανθεκτικές κοινωνίες, παρέχοντας κίνητρα στους ανθρώπους για να παραμείνουν στον τόπο κατοικίας τους.

Καταλήγοντας, η ΕΕ θα πρέπει να αναλάβει περισσότερες πρωτοβουλίες σε διεθνές επίπεδο για να αναγνωριστεί το καθεστώς των κλιματικών μεταναστών/προσφύγων και να καλέσει τη διεθνή κοινότητα σε μια συνδιάσκεψη για την υπογραφή μιας πολυμερούς Συμφωνίας, η οποία θα καλύπτει όλες τις διαστάσεις της κλιματικής μετανάστευσης. Η ΕΕ θα πρέπει να κατευθύνει τον παγκόσμιο διάλογο για την αναγνώριση των κλιματικών μεταναστών/προσφύγων και να έχει ενεργό ρόλο σε διαδικασίες όπως η Πρωτοβουλία Nansen, που επιχειρεί να καλύψει το νομικό κενό που υπάρχει για τους εκτοπισμένους πληθυσμούς εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής. Η κλιματική μετανάστευση πρόκειται να αποτελέσει μια από τις σημαντικότερες προκλήσεις που θα πρέπει να διαχειριστεί η Ένωση τα επόμενα χρόνια και γι' αυτό ο διαχωρισμός των εργαλείων της μεταναστευτικής και της περιβαλλοντικής πολιτικής δεν επαρκούν. Η ΕΕ θα πρέπει να αναπτύξει ένα Σχέδιο Δράσης που θα προσεγγίζει ολιστικά το συγκεκριμένο ζήτημα και θα στοχεύει στην εντατικότερη συνεργασία της ΕΕ με τα αναπτυσσόμενα κράτη για την αποτελεσματικότερη υλοποίηση του.

Συμπεράσματα

Η κλιματική μετανάστευση πρόκειται να αποτελέσει μια από τις βασικότερες μορφές μετανάστευσης τις επόμενες δεκαετίες, με την ΕΕ να δέχεται τις περισσότερες αφίξεις από τα κράτη της Μέσης Ανατολής και της Αφρικής, τα οποία θα υποστούν εντονότερα τις αρνητικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στο περιβάλλον και τις ανθρώπινες κοινωνίες. Η υποβάθμιση του εδάφους, η ερημοποίηση, η λειψυδρία, η άνοδος της στάθμης της θάλασσας και τα ακραία καιρικά φαινόμενα θα ωθήσουν εκατομμύρια ανθρώπους να εγκαταλείψουν τον τόπο κατοικίας τους τα επόμενα χρόνια. Για να διαχειριστεί αποτελεσματικά αυτές τις ροές η Ένωση θα πρέπει να αυξήσει τη συνεργασία της με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης.

Η ΕΕ έχει αναπτύξει μέχρι σήμερα πολλά εργαλεία πολιτικής που αφορούν τη συνεργασία με τους εταίρους στον τομέα της μετανάστευσης. Ωστόσο, τα εργαλεία αυτά δεν συμπεριλαμβάνουν συγκεκριμένες προβλέψεις για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, που αποτελεί και μια από τις βασικές αιτίες των πληθυσμιακών μετακινήσεων. Μέσα από την περιβαλλοντική πολιτική της Ένωσης προωθούνται δράσεις σε συνεργασία με τις τρίτες χώρες που στοχεύουν στην άμβλυνση της κλιματικής αλλαγής και στην προσαρμοστικότητας στις νέες συνθήκες, συμβάλλοντας στη βιώσιμη ανάπτυξη, στην εξάλειψη της φτώχειας, στην ενεργειακή μετάβαση, στην πράσινη οικονομία και στη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων. Η αντιστροφή του φαινομένου της κλιματική αλλαγής και η προσαρμογή των ανθρώπινων κοινωνιών στα νέα περιβαλλοντικά δεδομένα, δύνανται να περιορίσουν τις πληθυσμιακές μετακινήσεις στο μέλλον.

Από τα προαναφερθέντα συνάγεται ότι η αποτελεσματικότερη διαχείριση της κλιματικής μετανάστευσης θα επιτευχθεί μόνο μέσα από ένα συνδυασμό των δράσεων της μεταναστευτικής, της περιβαλλοντικής πολιτικής και της διεθνούς συνεργασίας. Η βάση, όμως, για να διαμορφωθούν οι κατάλληλες πολιτικές είναι η κάλυψη του νομικού κενού που αφορά το καθεστώς των κλιματικών μεταναστών/προσφύγων. Η ΕΕ μπορεί να επιτελέσει κομβικό ρόλο στις συζητήσεις για μια ολιστική προσέγγιση του φαινομένου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση:

1. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. ‘’Λευκή Βίβλος, Η προσαρμογή στην αλλαγή του κλίματος: προς ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο δράσης.’’ COM(2009) 147 τελικό, Βρυξέλλες, 2009, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0147_/com_com(2009)0147_el.pdf
2. Ευρωπαϊκή Επιτροπή. ‘’Έκθεση προόδου σχετικά με την υλοποίηση του ευρωπαϊκού προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση.’’ COM(2019) 481 final, Βρυξέλλες, 2019, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0481&from=EN
3. HellenicAid. ‘’Η Ατζέντα 2030 των Ηνωμένων Εθνών για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη και οι 17 Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης.’’ Ministry of Foreign Affairs of Greece, Αθήνα, 2019, https://hellenicaid.mfa.gr/media/images/docs/Agenda_2030.pdf
4. Τσάκωνας, Παναγιώτης. ‘’Ευρωπαϊκή Κρίση Ευθύνης και Διακυβέρνησης.’’ *Heinrich Boll Stiftung Greece*, 2016, https://gr.boell.org/el/2016/02/25/eyropaiki-krisi-eythynis-kai-diakyvernisis
5. Τσάκωνας, Π., Ξενάκης, Δ. και Καρατράντος, Τ. ‘’Παράνομη Μετανάστευση στη Μεσόγειο, Επισκοπώντας και αποτιμώντας την ευρωπαϊκή πολιτική.’’ Στο *Νέα Μετανάστευση από και προς την Ελλάδα*, επιμέλεια Δαμανάκης, Μ., Κωνσταντινίδης, Σ. και Τάμης, Α. Κρήτη: Πανεπιστήμιο Κρήτης Κ.Ε.ΜΕ., 2014.

Ξενόγλωσση:

1. Actalliance eu. ‘’A close look at the new European Consensus on Development.’’ 2017, https://actalliance.eu/wp-content/uploads/2017/10/ACT-EU-Analysis-of-the-new-European-Consensus-on-Development.pdf
2. Ahairwe, Pamella and Bilal, San. ‘’ Boosting EU climate finance: Mitigate more without neglecting adaptation in poorer countries.’’ *Cascades*, Policy Brief, 2019, https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Boosting-EU-Climate-Finance-Mitigate-More-

Without-Neglecting-Adaptation-in-poorer-countries-Brief-CASCADES-ECDPM-December-2020.pdf

3. Biermann Frank and Boas Ingrid. ‘’Climate Change and Human Migration: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees.’’ In *Climate Change, Human Security and Violent Conflict Challenges for Societal Stability, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace Vol. 8*, edited by Scheffran Jürgen, Brzoska Michael, Günter Brauch Hans, Link Peter Michael and Schilling Janpeter. Berlin Heidelberg: Springer, 2012.

4. Brauch Hans Gunter. ‘’Security and Environment Linkages in the Mediterranean: Three Phases of Research on Human and Environmental Security and Peace.’’ In *Security and Environment in the Mediterranean, Conceptualising Security and Environmental Conflicts*, edited by Brauch H. G., Liotta P. H., Marquina A., Rogers P. and Selim M. El-Sayed. Berlin-Heidelberg, Germany: Springer, 2003.

5. Brauch, Hans Gunter. ‘’Climate Change and Mediterranean Security, International, National, Environmental and Human Security Impacts for the Euro-Mediterranean Region during the 21st Century, Proposals and Perspectives.’’ *IEMed*, Papers No. 9, 2010 https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/papersiemed/papersiemed9.pdf

6. Bremberg, Niklas. ‘’EU Foreign and Security Policy on Climate Related Security Risks.’’ *SIPRI*, Policy Brief, 2019, https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-11/pb_1911_eu_policy_on_climate-related_security_risks_0.pdf

7. Caleya, Stephen C. *Security Challenges in the Euro-Med Area in the 21st Century*. London and New York: Routledge, 2013.

8. Cheterian, Vicken. ‘’Environment and Security Issues in the Southern Mediterranean Region.’’ *MEDSEC*, 2009, https://gridarendal-websitelive.s3.amazonaws.com/production/documents/:s_document/213/original/medsec_scr.pdf?1486722727

9. Council of the EU. ‘’Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016.’’ Δελτίο Τύπου 144/16, 2016, https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf

10. Cramer, W., Guiot J., Fader, M., Garrabou, J., Gattuso, J. P., Iglesias, A., Lange, M. A., Lionello, P., Llasat, M. C., Paz S., Peñuelas,J., Snoussi, M., Toreti, A., Tsimplis, M. N. and Xoplaki, E. ‘’Climate change and interconnected risks to sustainable development in

the Mediterranean.'' *Nature Climate Change*, Vol. 8, pp. 972-980 (2018), DOI: https://doi.org/10.1038/s41558-018-0299-2

11. De Wrachien, D., Ragab, R., Hamdy, A. and Trisorio-Liuzzi, G. ''Global warming water scarcity and food security in the Mediterranean environment.'' In *Food security under water scarcity in the Middle East: Problems and solutions*, edited by Hamdy A. and R. Monti. Bari: CIHEAM, 2005, p. 29 48 (Options Méditerranéennes: Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 65), http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=5002194
12. Di Ciommo, Mariella, Thijssen, Sanne and Monràs, Meritxell Sayós. '' The ice is broken, what's next? how the EU and middle-income countries work together on climate change.'' *ECDPM*, Discussion Paper No. 231, 2018, https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-September-2018-After-breaking-ice-what-comes-next-eu-middle-income-countries-climate-change-2.pdf
13. Douma, Wybe Th. and van der Velde, Steffen. ''Introduction the European Union as a Global Sustainable Development Role Model?.'' In *EU environmental norms and third countries: the EU as a global role model?*, edited by Douma, Wybe Th. and van der Velde Steffen. CLEER, Working Papers, 2013/5, https://www.asser.nl/media/1640/cleer_13-5_web.pdf
14. EASO, https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/EASO-Brochure-EN%20_0.pdf
15. European Commission a. ''EU Emergency Trust Fund for Africa.'' https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/about_en
16. European Commission b. ''Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum.'' COM(2020) 609 final, Brussels, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf
17. Europa.eu. ''Agreement Establishing the European Union Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, 'The Madad Fund', and its Internal Rules, Hereinafter Referred to as "The Constitutive Agreement", Between the Directorate General for Development Cooperation of the Italian Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation.'' 2019, https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/system/files/2020-07/eutf_syria_revised_constitutive_agreement_following_2019_extension.pdf

18. European Union. ‘’Partnership Framework on Migration, One Year On: Lessons Learned, Challenges Way Forward.’’, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_partnership_framework_on_migration.pdf
19. Farghes, Philippe. ‘’Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe. A Review of the Evidence.’’ *IOM*, Geneva, 2017 https://publications.iom.int/system/files/pdf/four_decades_of_cross_mediterranean.pdf
20. Frontex. ‘’Irregular migration into EU last year lowest since 2013 due to COVID-19.’’ 2021, https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-migration-into-eu-last-year-lowest-since-2013-due-to-covid-19-j34zp2
21. Garcia Andrade, P., Martin, I., Vita, V. and Manashvilli, S. ‘’Eu Cooperation with Third Countries in the Field of Migration.’’ *Directorate General for Internal Policies Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs Civil Liberties, Justice and Home Affairs*, Study for the LIBE Committee, 2015, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/26d712e6-e10a-11e5-8a50-01aa75ed71a1/language-en
22. Huntjens, Patrick and Nachbar, Katharina. ‘’Climate Change as a Threat Multiplier for Human Disaster and Conflict, Policy and Governance Recommendations for Advancing Climate Security.’’ *The Hague Institute for Global Justice*, Working Paper 9, 2015 https://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/wp-content/uploads/2015/10/working-Paper-9-climate-change-threat-multiplier.pdf
23. Iacobuta, Gabriela, Di Ciommo, Mariella, Keijzer, Niels, Knaepen, Hanne, Vallejo, Lola and Bauer, Steffen. ‘’Harnessing EU external cooperation to boost ambitious and coherent climate action.’’ *ETTG*, 2019, https://ettg.eu/wp-content/uploads/2019/10/ETTG-Climate-Action.pdf
24. Jakobsson, Elin and Research Institute of Sweden. *Climate Change and Migration, Policy Approaches for a Sustainable Future*. Bulgaria: European Liberal Forum, 2019, https://www.liberalforum.eu/wp-content/uploads/2020/03/CLIMATE-CHANGE-AND-MIGRATION-_Online.pdf
25. Karakitapoglu, Emine Behiye, Larsson, Markus and Reuben, Adam. *Climate Refugees, the Science, the People, the Jurisdiction and the Future*. Spektar, Bulgaria: Fores, 2017, https://fores.se/wp-content/uploads/2017/10/Climate-Refugees_Online.pdf
26. Kettunen, Marianne, Bodin, Eloïse, Davey, Ellie, Gionfra, Susanna and Charveriat, Céline. ‘’An EU Green Deal for trade policy and the environment: Aligning trade with climate and sustainable development objectives.’’ *IEEP*, Brussels / London, 2020,

https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/9c951784-8c12-4ff5-a5c5-ee17c5f9f80b/Trade%20and%20environment_FINAL%20(Jan%202020).pdf

27. Maas, A., Briggs, C., Cheterian, V., Fritzsche, K., Lee, B., Paskal, C., Tanzler, D. and Carius, A. ‘’Shifting Bases, Shifting Perils, A Scoping Study on Security Implications of Climate Change in the OSCE Region and Beyond.’’ *Adelphi Research in cooperation with Chatham House*, cimera, Berlin, 2010, https://www.adelphi.de/de/system/files/mediathek/bilder/us_054_-_final_scoping_study_osce_1.pdf
28. Martin, Marie. ‘’Analysis: The Global Approach to Migration and Mobility: the state of play.’’ *Statewatch journal*, volume 22 no 2/3, 2012, https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-215-gamm-state-of-play.pdf
29. Nafiu Ahmed, Taherul Islam Khan and Aboh Augustine. “Climate Change and Environmental Degradation: A Serious Threat to Global Security.” *European Journal of Social Sciences Studies*, Vol. 3, Issue 1, (2018), DOI: 10.5281/zenodo.1307227
30. Schubert R., Schellnhuber H. J., Buchmann N., Epiney A., Grießhammer R., Kulessa M., Messner D., Rahmstorf S. and Schmid J. *Climate Change as a Security Risk*. London and Sterling: Earthscan, German Advisory Council on Global Change (WBGU), 2008.
31. The European Commission Directorate-General for International Cooperation and Development (DG DEVCO). ‘’Environment and Climate Change Mainstreaming in EU Development Cooperation.’’ European Commission, Brussels, 2018, https://www.oecd.org/dac/EC-Briefing-Note.pdf
32. UNHCR. ‘’Desperate Journeys, Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkan Routes.’’ Bureau for Europe, 2017 https://www.unhcr.org/58b449f54.pdf
33. UNISDR,https://www.unisdr.org/files/42862_economichumanimpact20052014unisdr.pdf
34. Valletta Summit on Migration. ‘’Action Plan.’’ 2015, https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf