

## Μνήμων

Τόμ. 32 (2012)



### Ο ΨΥΧΡΟΣ ΠΟΛΕΜΟΣ ΚΑΙ Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΔΙΕΘΝΩΝ ΜΕΤΑΚΙΝΗΣΕΩΝ: Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ «ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΕΩΣ ΕΞ ΕΥΡΩΠΗΣ»

ΛΙΝΑ ΒΕΝΤΟΥΡΑ, ΔΗΜΗΤΡΑ ΓΚΡΟΥΤΣΗ

doi: [10.12681/mnimon.645](https://doi.org/10.12681/mnimon.645)

#### Βιβλιογραφική αναφορά:

ΒΕΝΤΟΥΡΑ Λ., & ΓΚΡΟΥΤΣΗ Δ. (2012). Ο ΨΥΧΡΟΣ ΠΟΛΕΜΟΣ ΚΑΙ Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΔΙΕΘΝΩΝ ΜΕΤΑΚΙΝΗΣΕΩΝ: Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ «ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΕΩΣ ΕΞ ΕΥΡΩΠΗΣ». *Μνήμων*, 32, 205–221. <https://doi.org/10.12681/mnimon.645>

ΑΙΝΑ ΒΕΝΤΟΥΡΑ – ΔΗΜΗΤΡΑ ΓΚΡΟΥΤΣΗ

## Ο ΨΥΧΡΟΣ ΠΟΛΕΜΟΣ ΚΑΙ Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΔΙΕΘΝΩΝ ΜΕΤΑΚΙΝΗΣΕΩΝ

Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ «ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ  
ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΕΩΣ ΕΞ ΕΥΡΩΠΗΣ»

*Το ζήτημα των προσφύγων και οι διεθνείς οργανώσεις αποκατάστασής τους*

Ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος προκάλεσε τον αναγκαστικό εκτοπισμό εκατομμυρίων ανθρώπων στην Ευρώπη, γεγονός που αντιμετωπίστηκε με μια συντονισμένη από τους Συμμάχους επιχείρηση αποκατάστασής τους. Στην προσπάθεια αυτή αξιοποιήθηκε το πλαίσιο δράσης για την επανεγκατάσταση των προσφύγων, που είχε αναπτυχθεί στον Μεσοπόλεμο. Τον Νοέμβριο του 1943 συστάθηκε από τους Συμμάχους ο πρώτος προσωρινός φορέας των Ηνωμένων Εθνών, που προηγήθηκε της καθαυτό ίδρυσης του Οργανισμού (ΟΗΕ) το 1945, υπό την ονομασία United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) [= Διεύθυνση των Ηνωμένων Εθνών για την Αρωγή και την Αποκατάσταση]. Έργο της ήταν ο σχεδιασμός, ο συντονισμός και η διαχείριση της βοήθειας προς τα θύματα του Πολέμου. Μέχρι το 1946, οπότε και έπαψε να λειτουργεί, η UNRRA επαναπάρτισε ή παρέσχε βοήθεια σε επτά εκατομμύρια εκτοπισθέντες.<sup>1</sup>

Το 1945 προστέθηκαν στους πρόσφυγες της πολεμικής περιόδου εκατομμύρια άλλοι «εκτοπισμένοι» («displaced persons»), σύμφωνα με την ορολογία της εποχής. Μεταξύ αυτών υπήρχαν Εβραίοι πρώην έγκλειστοι σε στρατόπεδα συγκέντρωσης, Εβραίοι που υφίσταντο διωγμούς μεταπολεμικά, Σοβιετικοί που είχαν μεταφερθεί από τους Ναζί για να εργαστούν στη Γερμανία, ή αιχμάλωτοι πολέμου, πολίτες που βρέθηκαν να ζουν σε άλλο κράτος από αυτό στο οποίο κατοικούσαν προπολεμικά λόγω της αλλαγής των συνόρων, και πολλοί άλλοι. Όσοι από τους πρόσφυγες και τους εκτοπισμένους επιβίωσαν από τις κακουχίες, τις διώξεις και τις αντεκδικήσεις, είτε μετακινήθηκαν στο πλαίσιο συμφωνιών υποχρεωτικής ανταλλαγής πληθυσμών, είτε επαναπατρίστηκαν –με ή χωρίς τη

---

1. J. F. Thomas, *Planned International Migration and Multilateral Co-operation (ICEM at Work)*, Γενεύη, Graduate Institute of International Studies, 1971, σ. 12-13.

θέλησή τους—, είτε βρέθηκαν να ζουν σε στρατόπεδα προσφύγων. Παρά το γεγονός ότι τα περισσότερα στρατόπεδα εκτοπισμένων είχαν κλείσει μέχρι το 1952, το 1953 υπήρχαν ακόμη 250.000 έγκλειστοι πρόσφυγες στην Ευρώπη, καθώς κάποια στρατόπεδα λειτούργησαν μέχρι το 1957. Τέλος, από τους τελευταίους μήνες του Πολέμου μέχρι το 1950 το ήδη οξύ προσφυγικό πρόβλημα επιδεινώθηκε σημαντικά, καθώς 12-13 εκατομμύρια Γερμανοί πολίτες και άλλοι γερμανικοί εθνοτικοί πληθυσμοί εγκατέλειψαν ή εκδιώχθηκαν από την Ανατολική Ευρώπη και κατευθύνθηκαν κυρίως προς τη Γερμανία και την Αυστρία.<sup>2</sup> Ο μαζικός αυτός εκτοπισμός δημιούργησε πρόσθετες πιέσεις στις κυβερνήσεις των Συμμάχων που διοικούσαν μαζί με την ΕΣΣΔ αυτές τις δύο χώρες.

Το διεθνές μεταπολεμικό κλίμα, το καθεστώς που διαμορφώθηκε από τους νέους διεθνείς οργανισμούς, οι φόβοι για τις πολιτικές επιπτώσεις της ανεργίας, η ισχύς των εργατικών συνδικάτων και η συγκρότηση του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη οδήγησαν γρήγορα στην παραδοχή ότι το ζήτημα των προσφύγων, όπως και εκείνο των μεταναστών, θα έπρεπε να ρυθμιστεί με την εφαρμογή ενός επεξεργασμένου νομικού πλαισίου, και προκάλεσαν τη διεθνή και κρατική παρέμβαση, καθώς και μια συντονισμένη προσέγγιση στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Από το 1945 και μετά, κατά το παράδειγμα των μεσοπολεμικών πρακτικών, έκαναν και πάλι την εμφάνισή τους οι διμερείς μεταναστευτικές συμφωνίες που στόχευαν στη διαχείριση της μετακίνησης, με σκοπό την επανεγκατάσταση ή την εύρεση εργασίας. Διακανονισμοί που προέκυψαν στο πλαίσιο διεθνών διασκέψεων, οδήγησαν στη σύσταση του Διεθνούς Οργανισμού Προσφύγων (ΔΟΠ) το 1946 και της Προσωρινής Διακυβερνητικής Επιτροπής Μεταναστεύσεως εξ Ευρώπης το 1951. Πολύ σύντομα, υπό το κλίμα του Ψυχρού Πολέμου, ο ρόλος και η λειτουργία πολλών διεθνών οργανισμών μετασχηματίστηκε, καθώς μετατράπηκαν σε οχήματα της διεθνούς πολιτικής των ΗΠΑ.

Με την υιοθέτηση του δόγματος για την αναγκαιότητα ανάσχεσης του κομμουνισμού τον Μάρτιο του 1946, οι ΗΠΑ αποφάσισαν να συνασπιστούν με μη κομμουνιστικές χώρες και να τις βοηθήσουν, με στόχο να ανακόψουν τη γεωγραφική επέκταση και την ανερχόμενη επιρροή της ΕΣΣΔ. Οι αρχιτέκτονες της πρώιμης ψυχροπολεμικής στρατηγικής των ΗΠΑ αντιμετώπιζαν τον Ψυχρό Πόλεμο περισσότερο με πολιτικούς παρά με στρατιωτικούς όρους, τον περιέγραφαν κυρίως ως μια πολιτική, ψυχολογική και ιδεολογική μάχη προπαγάνδας, η οποία στόχο είχε να κερδίσει τον νου και την καρδιά των πληθυσμών

2. M. Mazower, *Σκοτεινή ήπειρος. Ο ευρωπαϊκός εικοστός αιώνας*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, 2001, σ. 212-218· *International Migration from Countries with Economies in Transition: 1980-1999*, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, 2002, σ. 12.

που αποτελούσαν το μήλον της έριδος μεταξύ των δύο στρατοπέδων. Στη συνέχεια όμως, καθώς η ένταση κλιμακωνόταν, οργανώθηκε συστηματικότερα και η στρατιωτική άμυνα του δυτικού κόσμου με τη δημιουργία του Οργανισμού Βορειοατλαντικού Συμφώνου, ή Βορειοατλαντικής Συμμαχίας (NATO) το 1949.

Οι φόβοι των Ηνωμένων Πολιτειών ενισχύονταν από την κατάσταση στην Ευρώπη, όπου εξαιτίας της μείωσης της αγροτικής παραγωγής κατά τον πόλεμο πολλές περιοχές βρισκόνταν στα πρόθυρα της λιμοκτονίας. Πέρα από τα τρόφιμα, σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες υπήρχε έλλειψη καυσίμων, ρουχισμού και κατοικιών, ενώ η κατάσταση επιδειωνόταν από τις σημαντικές καταστροφές που είχαν υποστεί οι συγκοινωνιακές υποδομές. Το 1947 οι επιδόσεις των ευρωπαϊκών οικονομιών βρισκόνταν ακόμη αρκετά χαμηλά σε σχέση με τα προπολεμικά τους επίπεδα. Η έλλειψη τροφίμων και η ανεργία προκάλεσαν απεργίες και σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες τα ποσοστά της Αριστεράς ανέβηκαν αισθητά κατά τις πρώτες μεταπολεμικές εκλογές, γεγονός που προκάλεσε ανησυχία στις ΗΠΑ. Μετά το 1947, η εισροή της αμερικανικής βοήθειας με το Σχέδιο Μάρσαλ επέτρεψε στα δυτικοευρωπαϊκά κράτη να χαλαρώσουν τα μέτρα λιτότητας και την παρεχόμενη με δελτίο σίτιση, διευκολύνοντας με τον τρόπο αυτό την είσοδό τους σε μια περίοδο ταχείας ανάπτυξης και επιτυγχάνοντας τη γρήγορη υποχώρηση του ριζοσπαστισμού.<sup>3</sup>

Η προγραμματισμένη για τον Ιούλιο του 1947 διάλυση της Διεύθυνσης των Ηνωμένων Εθνών για την Αρωγή και την Αποκατάσταση (UNRRA), οδήγησε, τον Δεκέμβριο του 1946, στη σύσταση στο πλαίσιο του ΟΗΕ ενός διάδοχου προσωρινού «εξειδικευμένου φορέα». Η νεοσύστατη International Refugee Organization (IRO) [Διεθνής Οργανισμός Προσφύγων (ΔΟΠ)] ανέλαβε από το 1947 έως τις αρχές του 1952 να διαχειριστεί τη μετακίνηση μεγάλου αριθμού προσφύγων και εκτοπισθέντων του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και να συντονίσει τη μαζική έξοδό τους από τα εδάφη της Ανατολικής Ευρώπης, που απελευθερώθηκαν από τον Κόκκινο Στρατό, προς τη Γερμανία, την Αυστρία και την Ιταλία. Σύμφωνα με το καταστατικό του ΔΟΠ, ο όρος «πρόσφυγας» συνδεόταν κατά κύριο λόγο με «τη δίωξη [...] λόγω της φυλής, της θρησκείας, της εθνικότητας ή των πολιτικών πεποιθήσεων»,<sup>4</sup> ένας ορισμός που φωτογράφιζε

---

3. Για τον Ψυχρό Πόλεμο βλ. ενδεικτικά M. Leffler, «Bringing it Together: The Parts and the Whole», στο O. A. Westad (επιμ.), *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretations, Theory*, Λονδίνο, Portland, OR, Frank Cass, 2000· D. Sassoon, «Politics» και Kl. Larres, «International and Security Relations within Europe», στο M. Fulbrook (επιμ.), *Europe since 1945*, Οξφόρδη, Oxford University Press, 2001· St. Morewood, «Divided Europe: the long postwar, 1945-89», στο R. Wakeman (επιμ.), *Themes in Modern European History*, Λονδίνο, Νέα Υόρκη, Routledge, 2003.

4. R. Karatani, «How history separated refugee and migrant regimes: In search of their institutional origins», *International Journal of Refugee Law* 17, 3 (2005), σ. 529.

ουσιαστικά τους φυγάδες από τις κομμουνιστικές χώρες. Ο ΔΟΠ χρηματοδοτήθηκε κατά βάση από τις ΗΠΑ και τη Βρετανία, και υποστηρίχθηκε μόνο από τις δυτικές δυνάμεις, εφόσον, υπό την επιμονή των ΗΠΑ, οι χώρες του σοβιετικού μπλοκ αποκλείστηκαν από το σύνολο των κρατών-μελών της. Επιπλέον, η λειτουργία αυτού του «εξειδικευμένου φορέα» δεν εποπτευόταν από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ· οι αποφάσεις λαμβάνονταν, κατά συνέπεια, χωρίς να χρειάζεται να έρθουν σε αντιπαράθεση οι δυτικοί με το σοβιετικό μπλοκ και οι ΗΠΑ απέκτησαν τελικά τον έλεγχο των ενεργειών του.<sup>5</sup>

Ο ΔΟΠ μετακίνησε μεγάλους αριθμούς προσφύγων σε υπερπόντιες χώρες παρέχοντας τις μεταφορικές υποδομές για τη μετακίνησή τους, σε μια εποχή, μάλιστα, που τα μέσα θαλάσσιων μεταφορών σπάνιζαν, και επινόησε ένα μοντέλο διεθνούς επανεγκατάστασης. Υπήρξε ο πρώτος μεταπολεμικός διεθνής οργανισμός που σχεδίασε, συντόνισε, διαχειρίστηκε και διηύθυνε μαζικές μετακινήσεις πληθυσμών. Στα τέσσερα χρόνια που λειτούργησε, κατόρθωσε να επανεγκαταστήσει σε διάφορες περιοχές του κόσμου περισσότερους από ένα εκατομμύριο πρόσφυγες και να επαναπατρίσει 73.000.<sup>6</sup> Στην πράξη βέβαια η διάκριση προσφύγων – μεταναστών υπήρξε δυσχερής και συχνά οι πρόσφυγες διακομίζονταν στις υπερπόντιες χώρες μαζί με οικονομικούς μετανάστες.<sup>7</sup> Ο ΔΟΠ επιφορτίστηκε, παράλληλα, με τον ρόλο μιας διεθνούς οργάνωσης εύρεσης εργασίας: κατέβαλε μεγάλες προσπάθειες να συνταιριάζει τις δεξιότητες των προσφύγων με τις ανάγκες σε εργατικό δυναμικό των υπερπόντιων αναπτυσσόμενων κρατών.<sup>8</sup>

### *Η αρχή της «ελεύθερης μετακίνησης» και η περιοριστική μεταναστευτική πολιτική των ΗΠΑ*

Σε αρκετές παραδοσιακές χώρες υποδοχής η εισροή μεταναστών με σκοπό την οικονομική ανάπτυξη μετατέθηκε για το μέλλον, καθώς οι κυβερνήσεις έπρεπε να επιλύσουν τα άμεσα προβλήματα της μεταπολεμικής εποχής, όπως η επαγγελματική επανένταξη των στρατιωτών που επέστρεφαν από τον πόλεμο, και των γυναικών.<sup>9</sup> Οι χώρες υποδοχής επεδίωκαν με κάθε τρόπο να μην τεθεί

5. Για τον ΔΟΠ βλ. R. Karatani, *ό.π.*, σ. 522-529.

6. E. Marks, «Internationally Assisted Migration: ICEM Rounds Out Five Years of Resettlement», *International Organization* 11, 3 (1957), σ. 482· M. Ducasse-Rogier, *The International Organization for Migration 1951-2001*, Γενεύη, International Organization for Migration, 2001, σ. 13-14.

7. R. Karatani, *ό.π.*, σ. 532.

8. Στο *ίδιο*, σ. 530.

9. J. Owen O'Neol, «Notes on Postwar Immigration Plans of Other Countries», *Immigration and Naturalization Service Monthly Review* III, 3 (1945), USA Department of Justice, σ. 199.

υπό αμφισβήτηση το κυριαρχικό τους δικαίωμα να ελέγχουν την είσοδο στην επικράτειά τους.

Στις ΗΠΑ η παράδοση προσφοράς καταφυγίου στους κατατρεγμένους και το τεράστιο προσφυγικό πρόβλημα που δημιούργησε ο πόλεμος, άσκησαν κάποια πίεση στις κυβερνήσεις. Τον Δεκέμβριο του 1945 ο πρόεδρος Τρούμαν ανακοίνωσε ένα πρόγραμμα που θα διευκόλυνε την εισδοχή εκτοπισθέντων και προσφύγων από την Ευρώπη στις ΗΠΑ. Ωστόσο, το πρόγραμμα δεν γνώρισε μεγάλη επιτυχία, λόγω των προϋπαρχόντων περιορισμών και των μεσοπολεμικών νόμων για τις ποσοτώσεις, ενώ οι νομοθετικές ρυθμίσεις που ψηφίστηκαν, δεν είχαν σημαντικό αντίκτυπο.<sup>10</sup> Στην πραγματικότητα οι ομάδες που υποστήριζαν τον περιορισμό των εισροών είχαν ισχυρότατη υποστήριξη. Οι αντιπαραθέσεις επικεντρώθηκαν σε δύο σημεία της εξωτερικής πολιτικής των ΗΠΑ: την παράδοση του απομονωτισμού, από τη μία πλευρά, που είχε επικρατήσει εκ νέου μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, και τους νόμους περί ποσοτώσεων, από την άλλη, που περιόριζαν δραστικά την εισροή αλλοδαπών.<sup>11</sup> Παρά τη νίκη στα πεδία των μαχών και την πρωτοφανή ευημερία της χώρας μετά το 1945, ο φόβος του κομμουνισμού και η οικονομική ανασφάλεια οδήγησαν στη διαιώνιση των μέτρων που περιόριζαν την εισροή αλλοδαπών.

Παράλληλα όμως οι ΗΠΑ, λόγω ακριβώς της ηγεμονικής τους θέσης στο διεθνές πολιτικό πεδίο, καλούνταν να λάβουν αποφάσεις που απέκλιναν από τις επικρατούσες στο εσωτερικό τους τάσεις: φοβούμενες την εξάπλωση του κομμουνισμού θεωρούσαν ότι έπρεπε με κάποιον τρόπο να συμβάλουν στην αντιμετώπιση του προσφυγικού ζητήματος, της φτώχειας και της ανεργίας που αποδυνάμωναν τις συμμαχικές χώρες της Ευρώπης.<sup>12</sup> Στην κατεύθυνση της επίλυσης των προβλημάτων της Ευρώπης, οι ΗΠΑ έπρεπε, επίσης, να πείσουν άλλες εν δυνάμει χώρες υποδοχής, όπως τον Καναδά και την Αυστραλία, να ανοίξουν τα σύνορά τους στους μετανάστες, την ώρα που οι ίδιες εξακολουθούσαν να εφαρμόζουν πολιτικές περιορισμού της μετανάστευσης. Η λύση που επιλέχθηκε, ήταν η οργάνωση ενός διεθνούς προγράμματος μετεγκατάστασης με ταυτόχρονη υποδοχή περιορισμένου αριθμού προσφύγων στις ΗΠΑ.

Μέσα σε αυτές τις σύνθετες συνθήκες, τόσο στο εσωτερικό της χώρας όσο και διεθνώς, ψηφίστηκε το 1948 ο Νόμος περί Εκτοπισθέντων. Ο Νόμος όριζε όχι μόνο τον αριθμό των αλλοδαπών που θα μπορούσαν να επωφεληθούν από τις διατάξεις του, αλλά και τα κριτήρια επιλογής τους. Αν και αρχικά προβλε-

---

10. *Immigration and Naturalization Service Monthly Review* III, 3 (1945), USA Department of Justice, σ. 254.

11. M. S. Teitelbaum, «Immigration, refugees, and foreign policy», *International Organization* 38, 3 (1984), σ. 429-450.

12. M. M. Clayton, «“Communists of the stomach”: Italian migration and international relations in the Cold War era», *Studi Emigrazione* XLI, 155 (2004), σ. 594-597.

πότε να διαρκέσει για δύο χρόνια, η ισχύς του παρατάθηκε μέχρι το 1952. Ο Νόμος αυτός ενεργοποίησε κάτι που ήταν πρωτοφανές στην αμερικανική ιστορία της μεταναστευτικής πολιτικής: ένα κυβερνητικό πρόγραμμα μαζικής μετεγκατάστασης, περιορισμένο, βέβαια, χρονικά και ποσοτικά.<sup>13</sup>

Η ελαφρά αυτή φιλελευθεροποίηση των μεταναστευτικών νόμων στις ΗΠΑ προκάλεσε πολύ γρήγορα την επανενεργοποίηση των οπαδών των περιοριστικών θέσεων εν όψει της επαπειλούμενης διείσδυσης κομμουνιστών στη χώρα. Οι φόβοι περί κομμουνιστικής διείσδυσης οδήγησαν στην ψήφιση του Νόμου για την Εσωτερική Ασφάλεια το 1950, με τον οποίο επεκτάθηκαν οι ισχύουσες διατάξεις για τον αποκλεισμό και την απέλαση όσων ξένων θεωρούνταν εν δυνάμει επικίνδυνοι για την εθνική ασφάλεια. Οι διενέξεις με θέμα τη μεταναστευτική πολιτική επιλύθηκαν το 1952 με την ψήφιση του Νόμου για τη Μετανάστευση και την Ιθαγένεια. Ο Νόμος αυτός, που έγινε γνωστός και ως Νόμος των Μαχ Κάρραν – Γουόλτερ, κωδικοποίησε τις διατάξεις περί ποσοστώσεων, αναπαράγοντας τις εθνοτικές και φυλετικές διακρίσεις των μεσοπολεμικών χρόνων, και παγίωσε την περιοριστική αντίληψη για τη μετανάστευση προς τη χώρα. Ο Νόμος προέβλεπε την περιορισμένη εισροή μεταναστών, οι οποίοι θα επιλέγονταν με βάση την εκπαίδευσή τους και την τεχνική τους κατάρτιση και εξειδίκευση, προσόντα που θεωρούνταν ευεργετικά για την οικονομική ανάπτυξη των ΗΠΑ. Ο πρόεδρος Τρούμαν άσκησε βέτο στην εφαρμογή του Νόμου, αλλά η Βουλή των Αντιπροσώπων το απέρριψε.<sup>14</sup>

Ο επόμενος Νόμος περί Αρωγής των Προσφύγων του 1953 παρείχε άδεια εισόδου στις ΗΠΑ σε 214.000 άτομα ξένης υπηκοότητας, εκ των οποίων οι 186.000 μπορούσαν να είναι πρόσφυγες ή διαφυγόντες από το κομμουνιστικό στρατόπεδο, χωρίς να ανατρέπεται το status quo της μεταναστευτικής πολιτικής. Για άλλη μία φορά ζητήθηκε από πολίτες των ΗΠΑ να διαβεβαιώσουν ρητά τις αρχές ότι οι εισρέοντες πρόσφυγες θα έχουν εξασφαλισμένη στέγη και κατοικία, καθώς και ότι δεν θα ζούσαν εις βάρος του δημοσίου. Οι διατάξεις περί ασφαλείας που περιελάμβανε ο Νόμος, επιβράδυναν τον ρυθμό της εξέτασης των αιτήσεων. Έτσι, όταν έπαψε να ισχύει, τον Δεκέμβριο του 1956, περίπου 19.000 από τις ειδικές βίζες που είχαν προβλεφθεί, δεν είχαν ακόμη χρησιμοποιηθεί, καθώς οι αιτούντες υφίσταντο ελέγχους ασφαλείας πολύ πιο εκτεταμένους και εξαντλητικούς από εκείνους που προέβλεπε ο Νόμος του 1952.

Οι ΗΠΑ μετέβαλαν, λοιπόν, ελαφρώς και προσωρινά το νομοθετικό τους

13. H. N. Rosenfield, «Historical Research as a Tool for Immigration Policy», *Publication of the American Jewish Historical Society* 46, 1-4 (1956-1957), σ. 342. E. Rubin, «Immigration to the United States under our Current Laws and Policies, 1946-1957», *Research Group for European Migration Problems Bulletin* 6, 1-4 (1958), σ. 92-97.

14. E. Rubin, *ό.π.*

πλαίσιο περί μετανάστευσης, ανοίγοντας τα σύνορά τους σε 400.000 πρόσφυγες από την Ευρώπη, με βάση τον Νόμο περί Εκτοπισθέντων του 1948, και σε άλλες 200.000 περίπου με βάση τον Νόμο περί Αρωγής των Προσφύγων του 1953. Παρά τις πάμπολλες κριτικές και τις προφανείς ελλείψεις αυτών των νόμων, οι προσπάθειες για την αναθεώρησή τους απέτυχαν.<sup>15</sup>

Στον δυτικό κόσμο τόσο οι χώρες αποστολής όσο και τα κράτη υποδοχής μεταναστών αξιοποίησαν την αρχή της «ελευθέρης μετακίνησης» ως στοιχείο της εξωτερικής τους πολιτικής, για να διασύρουν τις κομμουνιστικές χώρες, οι οποίες απαγόρευαν στους πολίτες τους την έξοδο από το έδαφός τους. Η πολιτική των ΗΠΑ ως προς την υποδοχή προσφύγων υπαγορεύθηκε και από την πεποίθηση ότι το ζήτημα των προσφύγων από την Ανατολική Ευρώπη αποτελούσε στα χέρια τους ένα εργαλείο για να φέρουν σε δύσκολη θέση και να δυσφημίσουν τα αντίπαλα κομμουνιστικά κράτη. Σύμφωνα, εξάλλου, με μαρτυρίες Αμερικανών αξιωματούχων της εποχής, οι πρόσφυγες από τις κομμουνιστικές χώρες ενθαρρύνονταν άμεσα και έμμεσα από τη «Φωνή της Αμερικής» και άλλα ΜΜΕ να διαφύγουν στη Δυτική Ευρώπη.<sup>16</sup> Οι δύο νόμοι των ΗΠΑ που αφορούσαν την εισδοχή προσφύγων, μπορούν, συνεπώς, να θεωρηθούν ως σημαντικές προσπάθειες προκειμένου να χρησιμοποιηθεί το μεταναστευτικό δίκαιο ως εργαλείο εξωτερικής πολιτικής. Παράλληλα, οι ΗΠΑ, παρά το ότι ανησυχούσαν για την οικονομική στασιμότητα και το «πληθυσμιακό πλεόνασμα» της Δυτικής Ευρώπης, επεδίωκαν να περιορίσουν την επιρροή διεθνών φορέων στη διαμόρφωση πολιτικών για τη μετανάστευση και τους πρόσφυγες, έτσι ώστε οι χώρες υποδοχής να διατηρήσουν ακέραιη την αρμοδιότητα στη διαμόρφωση της πολιτικής εισόδου των εργαζομένων και να καθορίζουν τα κριτήρια επιλογής των μεταναστών.

### *Πληθυσμιακό πλεόνασμα και ανεργία: η λύση της αποδημίας*

Αμέσως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο οι μαλθουσιανικές απόψεις περί «πληθυσμιακού πλεονάσματος» γνώρισαν εκ νέου ευρεία διάδοση. Η ανεργία στη μεταπολεμική Ευρώπη βρισκόνταν μεν σε υψηλά επίπεδα, όχι όμως σε υψηλότερα από τα αντίστοιχα του 1939. Παρ' όλα αυτά, οι αντιλήψεις περί πλήρους απασχόλησης, τα πρότυπα ανάπτυξης και ο φόβος της διάδοσης του κομμουνισμού είχαν μεταβάλει τη θεώρηση των απόψεων για το «πλεονάζον» εργατικό δυναμικό και για τους ενδεδειγμένους τρόπους διαχείρισής του. Ο «υπερπληθυ-

15. Στο ίδιο, *ό.π.*

16. «Document 76. 840.411/7-551. Memorandum by the Special Consultant on Migration Affairs (West) to the Secretary of State. Washington 19/6/1951», στο *Foreign Relations of the United States 1951*, τ. IV, *Europe: Political and Economic Developments*, μέρος 1, Ουάσιγκτον, Government Printing Office, 1985, σ. 171, 175.

σμός), σύμφωνα με τις απόψεις αυτές, εγκυμονούσε κινδύνους για την ανάπτυξη αλλά και για τη διεθνή σταθερότητα.<sup>17</sup>

Σε αυτή την πρώιμη μεταπολεμική εποχή οι ΗΠΑ υπαγόρευαν εν πολλοίς τον λόγο περί μετανάστευσης και τις οικονομικές πολιτικές στον δυτικό κόσμο συνεπικουρούμενες από διεθνείς οργανισμούς που χρηματοδοτούσαν αδρά και καθοδηγούσαν οι ίδιες. Οι διεθνείς οργανισμοί, οι οποίοι έκαναν τότε τα πρώτα τους βήματα, δεν ήταν ακόμη σε θέση να διαμορφώσουν από μόνοι τους αντιλήψεις ή πολιτικές, ενώ τα κράτη της Δυτικής Ευρώπης ήταν σε μεγάλο βαθμό εξαρτημένα –οικονομικά, πολιτικά, ιδεολογικά και στρατιωτικά– από τις ΗΠΑ. Το Υπουργείο Εξωτερικών των ΗΠΑ, διάφοροι φορείς του ΟΗΕ και άλλα διεθνή φόρα παρουσίασαν την αποδημία ως μία από τις κύριες λύσεις για το πρόβλημα του «υπερπληθυσμού» που αντιμετώπιζε η Ευρώπη. Αυτές οι αντιλήψεις, οι οποίες σύντομα μετατράπηκαν σε κοινή και αυταπόδεικτη αλήθεια, επενδύθηκαν με το κύρος της επιστημονικής γνώσης και διαχύθηκαν με τη δημοσίευση μιας σειράς εκθέσεων γραμμένων από εμπειρογνώμονες που εργάζονταν κυρίως για τους νέους διεθνείς φορείς.<sup>18</sup>

Στη γηραιά ήπειρο αρκετές χώρες μαστίζονταν από οικονομική ανέχεια και υψηλά ποσοστά ανεργίας, παρά την εισροή της αμερικανικής οικονομικής βοήθειας και τις προσπάθειες ανοικοδόμησης. Χώρες όπως η Ιταλία, η Γερμανία, η Αυστρία, η Ολλανδία και η Ελλάδα ενθάρρυναν την αποδημία, με στόχο να

17. Στην Ελλάδα, για παράδειγμα, επικρατούσε ανησυχία για τα υψηλά ποσοστά ανεργίας και για το ισοζύγιο πληρωμών, το οποίο κατά ένα μέρος ήταν εξαρτημένο από τα εμβάσματα των μεταναστών. Επίσης, η κυβέρνηση επιθυμούσε διακαώς να εγκαταλείψουν το ελληνικό έδαφος πρόσφυγες από γειτονικά κομμουνιστικά κράτη, οι οποίοι, αν και θεωρούνταν πολιτικά «χρήσιμοι», αποτελούσαν από οικονομική άποψη μεγάλο βάρος σε μια εποχή που η κατάσταση ήταν ήδη δυσχερής. Βλ. ενδεικτικά, Υπουργείο Εξωτερικών προς Πρεσβεία Ουάσιγκτον, 8/2/1950, Αντίγραφο υπομνήματος που υποβλήθηκε από τον κ. Α. Διομήδη υπό την ιδιότητα του Προέδρου της Κυβερνήσεως στον αναπληρωτή Υπουργό Εξωτερικών των ΗΠΑ G. Mac Glee: «**Brief Report on Greek Migration and its contribution to the National Economy**» και Υπουργείο Εξωτερικών, «**Συμβούλιον Πολιτικών Υποθέσεων υπό την Προεδρίαν του Γ. Διευθυντού του Υπουργείου Πρέσβευς Ι. Κουτσαλέξη, 115η Συνεδρίαση**», άκρως απόρρητον, 16/10/48. Και τα δύο αυτά έγγραφα βρίσκονται στα Αρχεία του ελληνικού Υπουργείου Εξωτερικών (στο εξής ΑΥΕ), φ. 1950 156 3. Για τους αντίστοιχους προβληματισμούς στην Ιταλία βλ. M. M. Clayton, *ό.π.*, σ. 575-598.

18. Για παράδειγμα, την περίοδο του Εμφυλίου Πολέμου, κατά τη διάρκεια του οποίου η μετανάστευση είχε απαγορευθεί, εκθέσεις που συντάχθηκαν από εμπειρογνώμονες του Οργανισμού Τροφίμων και Γεωργίας και της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας υποστήριζαν ότι η Ελλάδα είχε πρόβλημα «υπερπληθυσμού», το οποίο μπορούσε να επιλυθεί μέσω της αποδημίας. Βλ. «**The Greek Mission of the FAO Report 1947· ILO Draft Report of the Mission to Greece (October-November 1947)**», Γενεύη, 11/3/1948. Οι απόψεις αυτές επαναδιατυπώθηκαν και μετά το τέλος του Εμφυλίου: βλ. ΑΥΕ, J. F. Barrett, «**Recommendations for Mission Policy on Problems of Greek Surplus Manpower and Emigration**», 24/2/1950, φ. 1950 156 3.

βελτιώσουν ή να σταθεροποιήσουν την οικονομική και πολιτική κατάσταση στο εσωτερικό τους, λύση που προσέδωσε στη μετανάστευση τον χαρακτήρισμό της «ασφαλιστικής δικλείδας». Η έξοδος των ανέργων ή των υποαπασχολουμένων ενθαρρυνόταν από τις χώρες τους και για έναν ακόμη λόγο: τα εμβάσματα που έστελναν στην πατρίδα όσοι δούλευαν εκτός συνόρων, κάλυπταν ένα σημαντικό μέρος των συναλλαγματικών εισροών των χωρών αποστολής μεταναστών και, παράλληλα, ενίσχυαν την κατανάλωση στο εσωτερικό. Πολλές ευρωπαϊκές χώρες ήταν, λοιπόν, πρόθυμες να υποστηρίξουν την αποδημία και να συγκροτήσουν ειδικές υπηρεσίες για τη διευκόλυνση και τον συντονισμό της. Παρά τη συναίνεση, το εγχείρημα παρεμποδιζόταν από τα περιοριστικά μέτρα όχι μόνο των ΗΠΑ αλλά και των άλλων σημαντικών χωρών υποδοχής.

Η προπαγάνδα υπέρ της αποδημίας είχε όμως και μια άλλη σημαντική πολιτική πλευρά: Η εκροή πληθυσμού θα ελαχιστοποιούσε την ανεργία στην Ευρώπη, καταστρέφοντας τα φυτώρια του κομμουνισμού που εκείνη υπέθαλπε.<sup>19</sup> Τα λεγόμενα ενός αξιωματούχου των ΗΠΑ αποτυπώνουν τις ευρύτερες πολιτικές στρατηγικές που προωθούνταν μέσω της παρουσίασης της αποδημίας ως λύσης στις οικονομικές και πολιτικές εντάσεις στην Ευρώπη:

*Πασχίζουμε να βελτιώσουμε την αμυντική ικανότητα αυτών των χωρών [της Γερμανίας, της Ιταλίας, της Αυστρίας και της Ελλάδας]. Η προσπάθεια που καταβάλλουμε προς αυτό τον σκοπό θα υπονομευθεί ριζικά, αν δεν συνδυαστεί με την προσπάθεια να διευρύνουμε τις ευκαιρίες όσων τώρα είναι μη παραγωγικοί και δεν έχουν καμία ελπίδα να βελτιώσουν τη ζωή τους. Επιπλέον, τέτοιοι ανενεργοί άνθρωποι είναι εξαιρετικά εφάλωτοι στην προπαγάνδα, που σκοπό έχει να υπονομεύσει την επιρροή μας σε αυτές τις χώρες και τη στήριξη [που παρείχαν οι ΗΠΑ]. Κατά συνέπεια, οτιδήποτε μπορεί να γίνει, ώστε να μειωθεί το μέγεθος του προβλήματος μέσω της αποδημίας, συμβάλλει κατά πολύ στην επιτυχία των στόχων που έχει θέσει το Πρόγραμμα περί Ξένης Βοήθειας [που είχαν θεσπίσει οι ΗΠΑ].<sup>20</sup>*

Ο πρόεδρος Αϊζενχάουερ ήταν ακόμη πιο κατηγορηματικός, όταν δήλωνε, το 1953, ότι «μια λύση στο πρόβλημα του υπερπληθυσμού στην Ευρώπη θα άξιζε όσο και αρκετές μεραρχίες για τη θωράκιση της Δύσης ενάντια στην κομμουνιστική απειλή».<sup>21</sup>

19. B. Olsson, «Emigration from Europe», *Research Group for European Migration Problems Bulletin* 2, 10-12 (1954), σ. 94-95.

20. «Document 76. 840.411/7-551. Memorandum by the Special Consultant on Migration Affairs (West) to the Secretary of State. Washington 19/6/1951», στο *Foreign Relations of the United States 1951*, τ. IV, ό.π., σ. 171, 175.

21. Εφημ. *New York Times*, 18.4.1953.

### *Η ίδρυση της Διακυβερνητικής Επιτροπής Μεταναστεύσεως εξ Ευρώπης*

Το «πληθυσμιακό πλεόνασμα» της Ευρώπης και οι στρατιές των ανέργων που ήταν έτοιμοι να μεταναστεύσουν, αλλά δεν είχαν από μόνοι τους τα μέσα για να το κάνουν, προκάλεσαν συζητήσεις και διαμάχες σε πολλά διεθνή φόρα. Ωστόσο, καθ' όλη την περίοδο αμέσως μετά τον πόλεμο, τα κύρια ενδιαφερόμενα μέρη δεν είχαν την πρόθεση να συγκροτήσουν έναν νέο εξειδικευμένο φορέα για τον συντονισμό και τη διαχείριση της μετανάστευσης, λόγω των οργανωτικών και οικονομικών δυσχερειών που παρουσίαζε ένα τέτοιο εγχείρημα. Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ [ILO]), που το 1946 είχε υπαχθεί οργανωτικά στον ΟΗΕ, θεωρείτο αρχικά η πιο ικανή μονάδα για να χειριστεί αυτά τα ζητήματα την εποχή εκείνη. Η ΔΟΕ είχε αναλάβει ενεργό ρόλο στην οργάνωση της μετακίνησης προσφύγων και οικονομικών μεταναστών κατά τη διάρκεια του Μεσοπολέμου: το 1938 είχε συγκαλέσει διάσκεψη με στόχο να ενθαρρύνει τη διεθνή συνεργασία και τις διμερείς συμφωνίες για τη διαχείριση της μαζικής μετανάστευσης. Στη διάσκεψη είχε συσταθεί η Διαρκής Επιτροπή για τη Μετανάστευση, ωστόσο η συνάντηση που είχε προγραμματιστεί για τον επόμενο χρόνο, με στόχο να συζητηθεί ένα διεθνές πλαίσιο για την οικονομική στήριξη της μετανάστευσης, έγινε πολύ αργότερα, το 1946, λόγω του πολέμου.<sup>22</sup>

Το 1947 και το 1948 ο ΟΗΕ και ο Οργανισμός για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Συνεργασία (ΟΕΕΚ) συγκρότησαν ειδικές επιτροπές με αντικείμενο τη μετανάστευση, ωστόσο ο συντονισμός του εγχειρήματος αφέθηκε στη ΔΟΕ.<sup>23</sup> Τον Ιανουάριο του 1948 η Διεύθυνση Οικονομικής Συνεργασίας (ΕΚΑ) συγκαλέσε στη Ρώμη διεθνή διάσκεψη με θέμα τη μετανάστευση. Στη διάσκεψη αυτή τέθηκαν τα θεμέλια ενός προγράμματος που είχε στόχο να διευκολύνει τη μετανάστευση από τη Δυτική Ευρώπη. Το πρόγραμμα αυτό επρόκειτο να υλοποιηθεί με την υποστήριξη του Σχεδίου Μάρσαλ και κεφάλαια του ΟΕΕΚ, υπό τον συντονισμό της ΔΟΕ.<sup>24</sup>

Το 1950 η ΔΟΕ, τονίζοντας την ανάγκη για μια διεθνώς συντονισμένη επιχείρηση για την ανακούφιση της Ευρώπης από το πρόβλημα του «υπερπληθυσμού» μέσω της μεταφοράς μεταναστών σε υπερπόντιες χώρες που είχαν έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού, οργάνωσε την Προκαταρκτική Διάσκεψη περί Μετανάστευσης, που θα λειτουργούσε προπαρασκευαστικά για την υλοποίησή

22. R. Karatani, *ό.π.*, σ. 520-522.

23. Στο *ίδιο*, σ. 522-524.

24. ΑΥΕ, «Conférence des Migrations Bruxelles. Bruxelles 27/11/1951. Procès-verbal provisoire de la 2ème séance. Restricted MCB/SR/PROV/2». «Conseil de l'Europe. Comité des Experts pour le problème des réfugiés et des excédents de population. Rapport définitif. Strasbourg 8/10/1951». Economic Cooperation Administration. Office of Information. Washington 17/7/1950», φ. 1951 47 2, 1951 12 1 (3) και 1950 156 3 αντίστοιχα.

μιας μεγάλης κλίμακας διάσκεψης στο μέλλον.<sup>25</sup> Τον Μάιο του 1950 οι υπουργοί Εξωτερικών των ΗΠΑ, της Γαλλίας και της Βρετανίας συναντήθηκαν στο Λονδίνο για να συζητήσουν το ζήτημα του «υπερπληθυσμού» της Ευρώπης. Και σε αυτή τη συνάντηση η αποδημία θεωρήθηκε η πιο ικανοποιητική λύση, αντίληψη που παγίωσε τον ρόλο της ΔΟΕ στον συντονισμό του εγχειρήματος.<sup>26</sup>

Τον ίδιο χρόνο, η Διεθνής Τράπεζα για την Ανοικοδόμηση και την Ανάπτυξη ενεπλάκη στην οικονομική στήριξη της μετανάστευσης, προκειμένου να προαγάγει τη μακροπρόθεσμη οικονομική ανοικοδόμηση στις χώρες αποστολής και την οικονομική ανάπτυξη στα κράτη υποδοχής. Μία χώρα που επωφελήθηκε από αυτό το σχέδιο ήταν η Αυστραλία, η οποία έλαβε αναπτυξιακό δάνειο ύψους ενός δισεκατομμυρίου δολαρίων, με τη συμφωνία ότι μέρος του θα χρησιμοποιείτο για την οικονομική στήριξη της μετανάστευσης προς τη χώρα.<sup>27</sup>

Το 1951 συγκλήθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης η Επιτροπή Εμπειρογνομώνων για τα Προβλήματα των Προσφύγων και του Υπερπληθυσμού. Η Επιτροπή επεσήμανε το γεγονός ότι 4,5 εκατομμύρια πρόσφυγες δεν είχαν εξασφαλίσει ακόμη μόνιμη εγκατάσταση και υπογράμμισε την ύπαρξη σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες ενός «πληθυσμιακού πλεονάσματος», που, όπως σημειώθηκε, ανερχόταν σε αρκετά εκατομμύρια εργαζομένων.<sup>28</sup>

Η στήριξη της μετανάστευσης –ως λύσης στις πιέσεις που παρήγε η «υπερδύγκωση» του πληθυσμού και η υψηλή ανεργία– υιοθετήθηκε και από την Ομάδα Εργασίας για την Εργασιακή Κινητικότητα, που ιδρύθηκε εντός της Βορειοατλαντικής Συμμαχίας (NATO). Για το NATO, το οποίο μεριμνούσε για τους επανεξοπλισμούς και την πολεμική βιομηχανία αλλά και για την εναρμόνιση των στρατιωτικών θεμάτων με τις πολιτικές και οικονομικές αναγκαίες, η μετανάστευση προσέφερε μια πιθανή λύση στις ενδεχόμενες ελλείψεις εργατικών χεριών στην αναπτυσσόμενη πολεμική βιομηχανία. Ενέταξε, κατά συνέπεια, τη μετανάστευση στην κοινή αμυντική στρατηγική το 1952 και συνέστησε στις κυβερνήσεις να αναθεωρήσουν την πολιτική τους, ώστε να διευκολύνουν την εργασιακή κινητικότητα μεταξύ των χωρών-μελών του NATO σε συνεργασία με τους διεθνείς οργανισμούς.<sup>29</sup>

25. M. Ducasse-Rogier, *ό.π.*, σ. 15.

26. E. Marks, «Internationally Assisted Migration», *ό.π.*, σ. 482· M. Ducasse-Rogier, *ό.π.*, R. Karatani, *ό.π.*, σ. 524.

27. ΑΥΕ, «Conseil de l'Europe. Confidentiel CM/WP VIII (51) 26 rev. 7/9/1951», φ. 1951 47 3.

28. E. Marks, *ό.π.*, σ. 482.

29. ΑΥΕ, «Extracts of the Resolution on the Reports of the Temporary Council Committee C9-D/20 paragraph 14. Adopted by the North Atlantic Council on 23/2/1952 at the 4th meeting of its 9th session· Ο μόνιμος αντιπρόσωπος της Ελλάδας στο Βορειοατλαντικό Σύμφωνο προς τον κ. Στεφανόπουλο, Υπουργό Εξωτερικών 1248/201 31/12/1952. Έγγραφο 58061/ΑΠ/Γ/ΝΑΤΟ της 10/12/1952», φ. 1953 97 2 (1).

Τον Οκτώβριο του 1951 η ΔΟΕ συγκάλεσε τη Διάσκεψη για τη Μετανάστευση στη Νάπολη, όπου πρότεινε τη συγκρότηση ενός πλαισίου για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Η Διάσκεψη έληξε άδοξα λόγω της αρνητικής στάσης των εκπροσώπων των ΗΠΑ, που γνώριζαν ότι δύο εβδομάδες νωρίτερα το Κογκρέσο είχε ψηφίσει τον Νόμο περί Αμοιβαίας Ασφάλειας και τον Νόμο περί Πιστώσεων. Οι Νόμοι αυτοί προέβλεπαν τη χορήγηση δέκα εκατομμυρίων δολαρίων για την ενθάρρυνση της μετανάστευσης από την Ευρώπη, αλλά απέκλειαν ρητά τη χρηματοδότηση με αυτά τα κεφάλαια αφενός οποιουδήποτε οργανισμού στον οποίο συμμετείχαν κομμουνιστικές χώρες (μεταξύ των οποίων ήταν και η ΔΟΕ) και αφετέρου κάθε σχεδίου που θα έφερε μετανάστες στις ΗΠΑ.<sup>30</sup>

Με την περιθωριοποίηση της ΔΟΕ κατά τη Διάσκεψη της Νάπολης και την προγραμματισμένη λήξη των εργασιών του ΔΟΠ, τον Ιανουάριο του 1952, θεωρήθηκε επιτακτική η ανάγκη να δημιουργηθεί ένα επιχειρησιακό όργανο ικανό να αντικαταστήσει τα προϋπάρχοντα χωρίς να αλλάξει, βέβαια, το πλαίσιο της λειτουργίας του. Έτσι, αμέσως μετά τη Διάσκεψη της Νάπολης, οι ΗΠΑ απευθύνθηκαν στην κυβέρνηση του Βελγίου για να συγκαλέσει μια νέα διεθνή διάσκεψη. Στη διάσκεψη αυτή οι ΗΠΑ κατηύθυναν τη σύσταση ενός προσωρινού διακυβερνητικού φορέα, εκτός του πλαισίου του ΟΗΕ.<sup>31</sup> Ο νεοπαγής φορέας ξεκίνησε τη λειτουργία του τον Φεβρουάριο του 1952 και αρχικά ονομάστηκε Προσωρινή Διακυβερνητική Επιτροπή Μεταναστεύσεως εξ Ευρώπης (ΠΑΕΜΕ [PICMME]). Η ΠΑΕΜΕ δεχόταν στους κόλπους της μόνο τα κράτη που συμφωνούσαν επί της αρχής στην «ελεύθερη μετακίνησης» (δηλαδή μόνο κράτη του αντισοβιετικού μπλοκ). Με τη σύσταση της ΠΑΕΜΕ οι ΗΠΑ επεδίωκαν να αξιοποιήσουν τις υποδομές μεταφοράς που είχε στα χέρια του ο ΔΟΠ, να μη θίξουν το κυριαρχικό δικαίωμα των χωρών υποδοχής στη χάραξη της μεταναστευτικής τους πολιτικής και να προωθήσουν διάφορα σημεία της εξωτερικής πολιτικής τους, και όλα αυτά με το ελάχιστο δυνατό κόστος. Οι ΗΠΑ εξασφάλισαν την πρωτοκαθεδρία τους στον νεοσύστατο οργανισμό μέσα

30. «Document 79. 840.18/10-2251. Memorandum by the Assistant Secretary of State for United Nations Affairs (Hickerson) to the Deputy Under Secretary of State (Matthews). Ουάσιγκτον, 22/10/1951» και «Document 82. 740.00/11-2951. Memorandum by the Special Consultant on Migration Affairs (West) to the Secretary of State. Ουάσιγκτον, 29/11/1951». Και τα δύο έγγραφα στο *Foreign Relations of the United States 1951*, τ. IV, ό.π., σ. 188 και 191 αντίστοιχα. Pin files, lot 56 D 324 «“Minutes, 1947-54”. Minutes of the 59th Meeting of the Policy Committee on Immigration and Naturalization, Held in the Department of State, 3-4:30 p.m., March 5, 1952. Confidential PIN M-59», στο *Foreign Relations of the United States 1952-1954*, τ. I, *General: Economic and Political Matters*, μέρος 2, Ουάσιγκτον, Government Printing Office, 1984, σ. 1584.

31. «Document 81. 398.18-BR/11-1551. Circular telegram. The Acting Secretary of State to Certain Diplomatic Offices. Washington 15/11/1951», στο *Foreign Relations of the United States 1951*, τ. IV, ό.π., σ. 190.

από τον έλεγχο των οικονομικών πόρων και τον περιορισμό του χρόνου λειτουργίας και του πεδίου δράσης του.<sup>32</sup>

Οι αρμοδιότητες της ΠΔΕΜΕ επεκτείνονταν τόσο στους πρόσφυγες και εκτοπισθέντες όσο και στους μετανάστες που ήθελαν να εγκαταλείψουν την Ευρώπη. Έργο της ήταν να ενθαρρύνει την αποδημία όσων δεν θα μπορούσαν να μετακινηθούν χωρίς τη βοήθειά της: να ενισχύσει, δηλαδή, την εκροή όσων δεν διέθεταν συγγενείς ή φίλους στις υπερπόντιες χώρες, οι οποίοι θα μπορούσαν να τους στείλουν πρόσκληση, και όσων δεν είχαν την οικονομική δυνατότητα να μετακινηθούν με δικά τους έξοδα.<sup>33</sup>

Μετά από λίγους μήνες, η οργάνωση μετονομάστηκε σε Διακυβερνητική Επιτροπή Μεταναστεύσεως εξ Ευρώπης (ΔΕΜΕ [ICEM]) και τον Οκτώβριο του 1953, όταν και τυπικά πλέον υιοθετήθηκε το καταστατικό της, έγινε μία από τις μόνιμες συνιστώσες της διαχείρισης των διεθνών μετακινήσεων.<sup>34</sup> Λίγο μετά την ίδρυσή της, η ΔΕΜΕ επεξέτεινε τις υπηρεσίες της με τη στρατολόγηση και την εκπαίδευση των κατά τόπους στελεχών της, με την επαγγελματική κατάρτιση και τα γλωσσικά μαθήματα για τους μετανάστες, με προγράμματα επανένωσης οικογενειών και προγράμματα ένταξης των μεταναστών στην εκάστοτε αγορά εργασίας. Το 1957 η ΔΕΜΕ είχε στο δυναμικό της 124 διεθνή στελέχη, πολλά από τα οποία είχαν ήδη αποκτήσει εμπειρία στα θέματα μεταναστευσης από τη θητεία τους στον ΔΟΠ, και 545 υπαλλήλους στις τοπικές αποστολές της.<sup>35</sup>

Μέχρι το 1957 ο οργανισμός είχε συνδράμει στη μετακίνηση 570.000 μεταναστών, αριθμός που αντιπροσώπευε το 36% του συνόλου των μεταναστών από τις κύριες χώρες αποστολής της Ευρώπης (Αυστρία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιταλία και Ολλανδία).<sup>36</sup> Μέσω της ΔΕΜΕ, από το 1952 μέχρι το 1957, μετακινήθηκαν 166.000 μετανάστες στην Αυστραλία, 135.000 στις ΗΠΑ, 85.000 στον Καναδά, 66.000 στην Αργεντινή, 55.800 στη Βραζιλία και 22.000 στη

32. Λόγω της διαφωνίας εντός του Κογκρέσου ως προς το ποιος θα αναλάμβανε τη διεύθυνση, οι αντιπρόσωποι των ΗΠΑ δεν είχαν έτοιμη πρόταση για τη θέση του διευθυντή. Προώθησαν μια προσωρινή λύση με από κοινού ανάληψη της διεύθυνσης από τον F. Leemans (αντιπρόσωπο του Βελγίου) και τον G. Warren (αντιπρόσωπο των ΗΠΑ).

33. ΑΥΕ, «PIC/22/Rev.1. Annexe 1. Conférence des Migrations – Bruxelles (26/11-15/12 1951). Résolution Visant la Création d'un Comité Intergouvernemental Provisoire pour les Mouvements Migratoires d'Europe», φ. 1952 133 2 (1).

34. Διευθυντής της ΔΕΜΕ ορίστηκε τον Ιούνιο του 1952 ο Hugh Gibson. Ο Gibson, πρώην διπλωμάτης των ΗΠΑ, συνεργάτης του προέδρου Χούβερ και γνώστης της Λατινικής Αμερικής, παρέμεινε σε αυτή τη θέση μέχρι τον θάνατό του το 1954. Αποστολή του, μεταξύ άλλων, ήταν να προαγάγει τη συνεργασία των λατινοαμερικανικών χωρών με τη ΔΕΜΕ. Βλ. ΑΥΕ, «Πρεσβεία Ουάσιγκτον προς Υπουργείο Εξωτερικών – Διεύθυνσις Α.Ε., 2502, 18/6/1952, 3η Σύνοδος ΠΔΕΜΕ», φ. 1952 85 10· E. Marks, *ό.π.*, σ. 483.

35. E. Marks, *ό.π.*, σ. 483.

36. Στο ίδιο, σ. 481.

Βενεζουέλα. Υπό την αιγίδα της μετανάστευσαν την ίδια περίοδο 184.000 άτομα από την Ιταλία, 181.000 από τη Γερμανία, 54.000 από την Αυστρία, 43.700 από την Ελλάδα και 40.900 από την Ολλανδία.<sup>37</sup>

### *Μετανάστευση, οικονομία και πολιτική στις αρχές του Ψυχρού Πολέμου*

Στη Διάσκεψη των Βρυξελλών το 1951 συμφωνήθηκε ότι η αποδημία έπρεπε να συμβάλει όχι μόνο στη λύση του «υπερπληθυσμού» στην Ευρώπη μέσω της εύτακτης μετακίνησης του πλήθους των εκτοπισθέντων, ανέργων ή υποαπασχολούμενων, αλλά και στη δημιουργία νέων οικονομικών ευκαιριών σε χώρες με έλλειψη εργατικού δυναμικού. Έτσι, κατά την ίδρυση της ΠΔΕΜΕ το 1951, η αντίληψη κατά την οποία η σχέση μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης αποτελεί ζήτημα πρωταρχικής σημασίας για κάθε θεσμό που σχετίζεται με τη μετανάστευση, ήταν ήδη εδραιωμένη.<sup>38</sup> Η φαινομενικά τεχνοκρατική γνώση που διαμορφώθηκε από εμπειρογνώμονες στα θέματα πληθυσμού και οικονομίας, από κυβερνητικές και διακυβερνητικές επιτροπές αλλά και από επιτροπές του ΟΗΕ, εισήχθη και διαχύθηκε στον διεθνή πολιτικό λόγο, προκειμένου να νομιμοποιήσει στρατηγικές επιλογές μιας ηγεμονικής δύναμης της εποχής.

Το αφήγημα περί «υπερπληθυσμού» και περί πιθανής μείωσής του μέσα από την οργανωμένη αποδημία συγχωνεύτηκε όμως και με τον κυρίαρχο λόγο περί της πολιτικής κατάστασης στην Ευρώπη και του μείζονος κινδύνου που αντιπροσώπευε ο κομμουνισμός. Αυτά τα επιλεκτικά αφηγήματα και οι συναφείς λόγοι επηρέασαν την πορεία των πραγμάτων διαμορφώνοντας τον τρόπο με τον οποίο οι κυβερνήσεις και άλλα κέντρα αποφάσεων αντιλαμβάνονταν τα διεθνή και τοπικά ζητήματα. Συγχρόνως, νομιμοποίησαν πολιτικές αποφάσεις και ιεραρχήσεις ζητημάτων αναμειγνύοντας τον λόγο περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή περί ανθρωπιστικής βοήθειας με εκείνον για την οικονομική ανάπτυξη και τη διεθνή ασφάλεια.<sup>39</sup>

37. Στο ίδιο, σ. 483-484.

38. ΑΥΕ, «PIC/22/Rev.1. Annexe 1. Conférence des Migrations – Bruxelles (26/11-15/12 1951). Résolution Visant la Création d'un Comité Intergouvernemental Provisoire pour les Mouvements Migratoires d'Europe», φ. 1952 133 2 (1). «Document 83. 398.18-BE/1-1752. Memorandum by George L. Warren of the Refugees and Displaced Persons Staff of the Bureau of United Nations Affairs. Washington 17/1/1952» και «Confidential Report on the Conference on Migration Held at Brussels, Belgium from November 26 through December 5, 1951 and the Session of the PICMME Held at Brussels from December 6 through December 8, 1951», στο *Foreign Relations of the United States 1951*, τ. IV, ό.π., σ. 194-203. Βλ. επίσης E. Marks, ό.π., σ. 483.

39. M. M. Clayton, ό.π., σ. 587. Για τη διαμόρφωση διεθνούς εμβέλειας αφηγημάτων βλ. E. Haas, «Words can hurt you; or who said what to whom about regimes», *World Politics* 36 (1982), σ. 207-243 του ίδιου, «Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes», *World Politics* 32 (1980), σ. 357-405.

Κατά την περίοδο που εξετάζουμε, παρά τις συγκρούσεις ανταγωνιστικών παρατάξεων και ομάδων συμφερόντων γύρω από τη μεταναστευτική πολιτική που θα έπρεπε να υιοθετήσουν οι ΗΠΑ, όλοι σχεδόν οι εμπλεκόμενοι στην αντιπαραθέση συνέκλιναν σε μια κοινή αντίληψη σχετικά με τις διεθνείς σχέσεις, τα προβλήματα της Ευρώπης και την απειλή που αντιπροσώπευαν η ΕΣΣΔ και ο κομμουνισμός. Λίγο μετά την εξαγγελία του Σχεδίου Μάρσαλ, ο πρόεδρος Τρούμαν είχε υπογράψει τον Νόμο περί Εθνικής Ασφάλειας δημιουργώντας ένα ενοποιημένο, πλέον, Υπουργείο Άμυνας, την Κεντρική Υπηρεσία Πληροφοριών και το Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας, όργανα που από κοινού ανέλαβαν να υλοποιήσουν την αμερικανική πολιτική κατά την εποχή του Ψυχρού Πολέμου.<sup>40</sup> Η έμφαση στη συλλογή πληροφοριών και στην κατασκοπεία αυξήθηκε κατακόρυφα κατά την περίοδο του μακαρθισμού.<sup>41</sup>

Επομένως, η αμερικανική ανάμειξη στη ΔΕΜΕ αποσκοπούσε, μεταξύ άλλων, στην εξουδετέρωση της επιρροής και της διάδοσης του κομμουνισμού μέσω της συνεπικουρούμενης και στενά ελεγχόμενης διεθνούς μετανάστευσης. Ο περιορισμός της διάδοσης του κομμουνισμού προϋπέθετε τη διαμόρφωση ενός μηχανισμού επιλογής μεταναστών –με όρους ασφαλείας– προς τις υπερπόντιες χώρες. Σε αυτό το πλαίσιο, το 1954 ο διευθυντής της ΔΕΜΕ πρότεινε στις τοπικές αποστολές να σκληρύνουν τους ελέγχους ασφαλείας, ώστε να βοηθήσουν τις χώρες υποδοχής, οι οποίες αντιμετώπιζαν δυσκολίες στη συγκέντρωση πληροφοριών για τους υποψήφιους μετανάστες.<sup>42</sup> Δύο χρόνια αργότερα, το 1956, η ΔΕΜΕ, σε συνεργασία με την Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR), κυβερνητικές υπηρεσίες και εθελοντικές οργανώσεις, επανεγκατέστησε περίπου 200.000 Ούγγρους πρόσφυγες που είχαν διαφύγει μετά την καταστολή της εξέγερσής τους από τους Σοβιετικούς. Αυτοί οι αντιφρονούντες πρόσφυγες του κομμουνιστικού στρατοπέδου επαναπατρίστηκαν κατά προτεραιότητα, υποσκελίζοντας τις χιλιάδες των μακροχρόνιων προσφύγων που ταλαιπωρούνταν σε στρατόπεδα επί μεγάλο χρονικό διάστημα.<sup>43</sup>

Στο μεταξύ, ο μεταπολεμικός «υπερπληθυσμός» της Ευρώπης μετατρεπόταν σε έλλειψη εργατικού δυναμικού και ο λόγος περί του «πλεονάζοντος πλη-

40. E. Rubin, *ό.π.*

41. M. Mazower, *ό.π.*, σ. 246-247.

42. «398.18 ICEM/10-654. The Director of the ICEM (Gibson) to the Secretary of State. Geneva, 6/10/1954: Memorandum on the US Appropriations Rider attached to the US Public Law No. 665» και «398.18 ICEM/10-2954. The Director of the ICEM (Gibson) to the Secretary of State. Geneva, 29/10/1954: Memorandum on the Implementation of the Conditions Attached to the US Contribution to the Migration Committee». Και τα δύο έγγραφα στο *Foreign Relations of the United States 1952-1954*, τ. I, *ό.π.*, σ. 1643 και 1654 αντίστοιχα.

43. E. Rees, «We Strangers and Afraid», *Research Group for European Migration Problems Bulletin* 7, 3 (1959), σ. 61.

θυσμού» περιέπεπτε σταδιακά σε αχρηστία στα περισσότερα μέρη του δυτικού κόσμου, καθώς όλα σχεδόν τα ραγδαίως αναπτυσσόμενα κράτη αυτού του συνασπισμού ξεκινούσαν προγράμματα μαζικής στρατολόγησης ξένου εργατικού δυναμικού. Πολύ σύντομα, κατά τη δεκαετία του 1960, η ΔΕΜΕ αναγκάστηκε να αναθεωρήσει σταδιακά το πεδίο δράσης της συγκεντρώνοντας την προσοχή της σε περιοχές του πλανήτη πέραν της Ευρώπης, ενώ το ενδιαφέρον της μετατοπίστηκε από τη μόνιμη εγκατάσταση μεταναστών στις υπερπόντιες χώρες σε ζητήματα προσωρινής μετανάστευσης, παλιννόστησης και εσωτερικής μετανάστευσης. Το 1964 εφάρμοσε το Πρόγραμμα Επιλεκτικής Μετανάστευσης, βάσει του οποίου κατεύθυνε εξειδικευμένους μετανάστες σε χώρες υποδοχής και προωθούσε την επιστροφή εξειδικευμένων εργατών-αποδήμων στις πατρίδες τους.<sup>44</sup> Η στροφή προς άλλες περιοχές του πλανήτη επικυρώθηκε εκ των υστέρων με τις διαδοχικές μετονομασίες του οργανισμού: το 1980 παραλείφθηκε ο γεωγραφικός της προσδιορισμός (Διακυβερνητική Επιτροπή Μεταναστεύσεως) και το 1989, με τη λήξη του Ψυχρού Πολέμου, μετατράπηκε στον γνωστό σε όλους μας σήμερα Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης.

---

44. F. Thomas, *ό.π.*, σ. 24.

## SUMMARY

Lina Venturas – Dimitria Groutsis, *The Cold War and international migration regulation: The establishment of the Intergovernmental Committee for European Migration*

The immediate post WWII period saw the establishment of the *Inter-governmental Committee for European Migration* (ICEM) (now *International Organisation for Migration*, IOM), as a key organisation in the management of post WWII migration.

This paper examines the debates and policies surrounding the creation of the ICEM as an agent responsible for the facilitation and administration of labour migration from parts of Europe to a variety of overseas countries.

At the conclusion of the Second World War, the problems surrounding ‘surplus population’ and unemployment in Europe were discussed in many international forums. It was from these discussions that a consensus emerged which saw emigration as a viable solution. To this end, in 1951, the International Labour Organisation convened a Migration Conference in Naples, bringing together key stakeholders. The Naples Conference failed, an outcome driven mainly by the US. The US was particularly concerned with economic stagnation and mounting social unrest related to the ‘surplus population’ in European countries in this Cold War period. At the same time however, it strived at limiting international influence over migration and refugee policies and on receiving countries retaining their sovereign immigration policies. In spite of the disagreements and through a process of negotiation, the US subsequently led the creation of an intergovernmental body, which was established at a conference convened in Brussels in 1951. This newly formed organisation, initially named the *Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe* (PICMME), was open only to states with a ‘liberal’ political regime and had specifically designed functions based on inter-governmental negotiations. The US ensured its predominance in the organization through budgetary control and other means. In 1953, the PICMME became a permanent ‘fixture’ of migration regulation and was renamed the *Intergovernmental Committee for European Migration* (ICEM). Hereafter, ICEM offered operational and financial assistance for migrants’ transportation, language training, reception facilities, settlement services and labour market placement.

