

Inleiding

Net als andere redenen of factoren die maken dat mensen migreren, zijn ook klimatologische veranderingen en degradatie van de leefomgeving zo oud als de mensheid. We hebben het met andere woorden niet over iets nieuws. Wel veranderd is de context, waarbij het voor steeds meer mensen makkelijker wordt om zich over lange afstanden te verplaatsen en de klimaatopwarming. Het is voor het eerst in de geschiedenis dat een opwarming van het klimaat door de mens wordt veroorzaakt en zo snel, zo'n grote impact heeft op de degradatie van de leefomgeving van zo veel mensen. Dit zal dan ook belangrijke gevolgen hebben op het vlak van ont-heemding en migratie.

Eerst schetsen we kort het fenomeen van klimaatgerelateerde migratie. We zullen zien dat noch het definiëren, noch het in kaart brengen van klimaatonthemden een eenvoudige zaak is en dat er ook geen eenvoudige oorzaak en gevolg conclusies te trekken zijn op dit vlak. We willen waarschuwen voor doemscenario's die wel zulke conclusies trekken, omdat ze weinig onderbouwd zijn én omdat ze de betrokkenen niet helpen. Wel integendeel, want ze versterken het vooroordeel dat migratie iets negatiefs en bedreigends is. Desondanks zullen in de toekomst ongetwijfeld heel wat meer mensen gedwongen worden hun woonplaats te verlaten door de klimaatopwarming, maar de grote meerderheid van hen zal een nieuwe thuis zoeken in eigen land (bv. in de grote steden) of in de eigen regio.

In een tweede hoofdstuk geven we enkele concrete voorbeelden van kwetsbare regio's. Daaruit leren we dat kwetsbaarheid voor de opwarming in de eerste plaats een ontwikkelingsprobleem is en dat de oorzaken van klimaatverandering en van klimaatgerelateerde rampen of degradatie van het leefmilieu prioritair moeten worden aangepakt.

Het derde hoofdstuk is gewijd aan de juridische vragen die er zijn i.v.m. klimaatonthemden. Er is op dit moment een grote leemte in de bescherming van mensen die door de klimaatverandering hun land moeten verlaten.

Ten slotte geven we een aantal aanbevelingen die ertoe kunnen bijdragen dat zowel het recht van mensen om hun woonplaats niet te moeten verlaten als hun recht om indien nodig hun leven op een andere plaats herop te bouwen gegarandeerd wordt.

1. Klimaat en migratie, complex fenomeen

What's in a name: Klimaatvluchteling, klimaatmigrant, klimaatonthemde,...?

De eenvoudigste benaming voor mensen die door de gevolgen van het opwarmende klimaat gedwongen worden hun woonplaats te verlaten lijkt "klimaatvluchteling". In het geval van acute milieurampen, die als gevolg van de opwarming meer en meer voorkomen, vluchten mensen ook effectief voor hun leven. Maar juridisch moeten we opletten met deze naam. Het vluchtelingenverdrag van Genève van 28 juli 1951 definieert een vluchteling als een persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn of haar ras, godsdienst, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging, zich bevindt buiten zijn land van nationaliteit of verblijfplaats en daarheen niet kan of niet wil terugkeren wegens de vermelde vrees voor vervolging.

Kortom: als geen sprake is van een van de vermelde gronden of indien men zich niet op het grondgebied van een ander land bevindt, is men juridisch gezien geen vluchteling.

Ook vluchtelingenorganisaties pleiten er voor om de definitie van 'vluchteling' niet op de helling te zetten en kiezen er voor om het begrip niet te gebruiken voor groepen mensen die niet onder het verdrag van Genève vallen.

Klimaatmigranten of klimaatonthemden lijken betere termen. 'Onthemden' geeft aan dat het altijd gedeeltelijk over een onvrijwillige, door de omstandigheden gedwongen, verhuizing of migratie gaat. Hoewel elke migratie gebeurt omwille van diverse motieven, die vaak samenhangen, en altijd ergens op een continuüm van volledig gedwongen tot volledig vrij gekozen zit, kunnen we van zodra er klimatologische omstandigheden meespelen nooit spreken van echt vrijwillige verhuis of migratie. Onthemding kan zowel binnen het eigen land als internationaal gebeuren. Op dit moment blijkt dat het overgrote deel van de mensen die hun woonplaats (moeten) verlaten omwille van de klimaatverandering hun eigen land niet verlaten. In de Engelstalige literatuur over het thema wordt meestal de term 'climate induced displacement' gebruikt. Klimaatonthemden lijkt de beste vertaling hiervan.

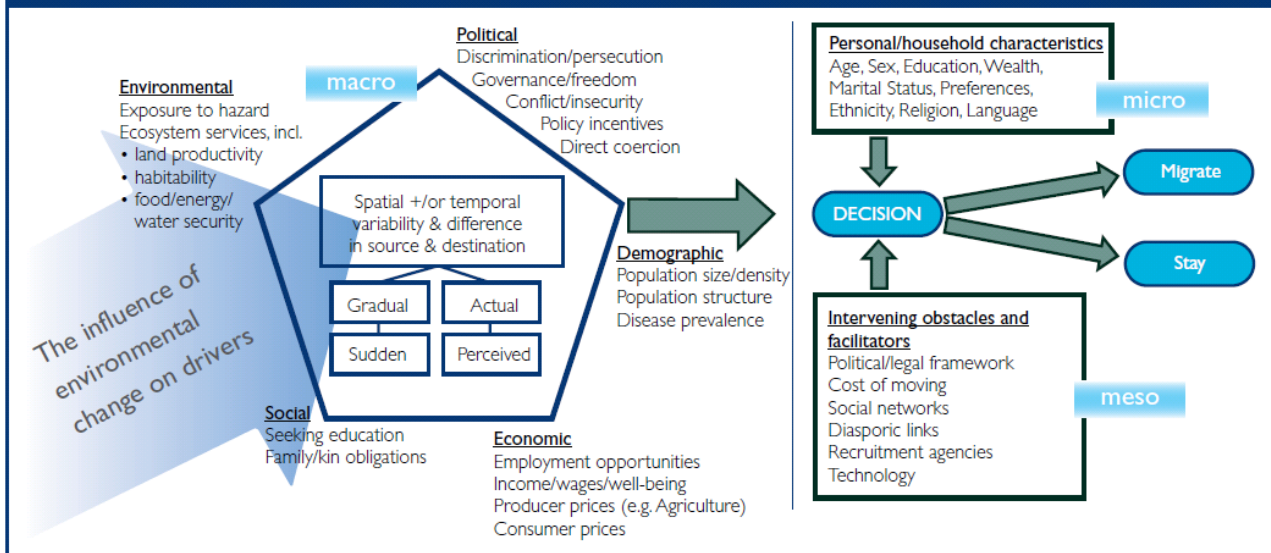
Moelijke definiëring, geen excuus voor niets doen

Er is internationaal geen overeenstemming over een definitie van klimaatonthemden. Dé klimaatonthemde bestaat ook niet. Er zijn veel mogelijke categorieën te maken al naar gelang het soort milieuverstoring, de mate van dwang in de beslissing tot migreren of de mate waarin men zelf nog controle heeft over het migratieproces, het al dan niet permanente karakter van de onthemding, enz...

Het is ook bijna onmogelijk om een groep van klimaat onthemden te onderscheiden van bv. economische migranten, omdat elke beslissing tot migratie of verhuis beïnvloed wordt door verschillende factoren, waarbij het

economische ook steeds een rol speelt. Dat is ook logisch. Mensen die afhankelijk zijn van natuurlijke hulpbronnen om in hun levensonderhoud te voorzien slagen daar steeds moeilijker in naarmate de bodemvruchtbaarheid verslechterd of water minder beschikbaar of onbetrouwbaar wordt. Maar mensen beslissen zelf wanneer ze concluderen dat het tijd is om elders een betere toekomst te zoeken. Het is met andere woorden quasi onmogelijk om een specifiek aantal van de huidige of toekomstige migranten toe te wijzen aan de klimaatverandering. Onderstaand schema vat goed de verschillende factoren samen die een beslissing om al dan niet te migreren mee bepalen.¹

Figure ES.1: The conceptual framework that has been used in this project, showing the 'drivers' of migration and the influence of environmental change²



En toch is het zo goed als zeker dat heel wat mensen, nu en in de toekomst, hun huidige woonplaats (zullen) moeten verlaten en dat de klimaatverandering daarbij een belangrijke factor is en nog belangrijker zal worden. Frank Biermann en Ingrid Boas komen in hun studie, na veel wikken en wegen tot de volgende definitie van “klimaatvluchtelingen”, een term die we zoals gezegd liever niet gebruiken. Dit zijn volgens hen “mensen die hun woonplaats moeten verlaten, onmiddellijk of in de nabije toekomst, door plotse of graduele veranderingen in hun natuurlijke omgeving, die verband houden met minstens een van de volgende drie gevolgen van de klimaatverandering: de stijging van het zeeniveau, extreme weersomstandigheden en droogte en water schaarste.”²

En toch is een eenvoudige oorzaak en gevolg berekening is niet te maken, zeker niet voor internationale migratie. We kunnen onze aandacht dan ook niet beperken tot enkel internationale migranten. De armste klimaatslachtoffers hebben eenvoudigweg geen toegang tot internationale migratiekanalen en kunnen hun mogelijkheden om te migreren nog verder beperkt zien door de klimaatopwarming. Enerzijds worden traditionele nomadische patronen (bv. pastorale migratie of seizoensgebonden bewegingen van stad naar platteland) moeilijker, waardoor permanente verhuis meer kan voorkomen. Maar anderzijds wijst onderzoek uit dat voornamelijk droogte ertoe leidt dat mensen al hun bestaansmiddelen nodig hebben om in basisbehoeften te voorzien, waardoor ze niet over de middelen beschikken om een kostelijk migratieproces aan te vatten. Tenslotte is het ook in een scenario van een opwarming van 4 °C niet waarschijnlijk dat migratie internationaler zou worden als gevolg van de klimaatverandering. Er is geen empirisch onderzoek waaruit blijkt dat de afstand waarover mensen verhuizen groter wordt, naargelang de impact van verstoringen van het leefmilieu groter wordt.³

In deze nota beschouwen wij iedereen die (gedeeltelijk) door de gevolgen van de klimaatopwarming gedwongen wordt zijn of haar woonplaats te verlaten als een klimaatontheemde. En dit zowel door langzame processen van degradatie van het leefmilieu, die versterkt worden door de opwarming, als door processen met snelle impact of rampen. Bij langzame processen gaat het over verwoestijning, stijgende zeespiegel (met verzilting van de bodem in kustregio's en afkalving van oevers of kustlijnen), bodemdegradatie, het smelten van de continentale ijskappen, verminderde biodiversiteit en ontdooiende permafrost of thermale erosie. Bij rampen of processen met snelle impact gaat het over droogte, overstromingen, cyclonen, landverschuivingen, hittegolven of vervuiling.

Al deze fenomenen zetten mensen er toe aan om hun vaste woonplaats al dan niet permanent te verlaten. De moeilijkheid om een groep te definiëren en af te bakenen mag dan ook geen excuus zijn om geen actie te ondernemen, noch voor overheden om hun verantwoordelijkheden te ontlopen. Het staat vast dat de opwarming van het klimaat het leven voor heel wat mensen veel moeilijker en op bepaalde plaatsen onmogelijk zal maken.

Heel wat structuren in ontwikkelingslanden hebben daarenboven niet de capaciteit om adequaat om te gaan met menselijke ontheemding of om gemeenschappen te helpen om hun te versterken en weerbaarder te maken. We zullen verder zien dat we de problematiek van klimaat en migratie in de eerste plaats moeten beschouwen als een probleem van (onder)ontwikkeling. Het feit dat een aantal regio's en bevolkingsgroepen zo kwetsbaar zijn voor de (gevolgen van de) klimaatverandering, is precies omdat de mogelijkheden en middelen ontbreken om er adequaat op te reageren, omdat de mensen geen alternatieven hebben om in hun levensonderhoud te voorzien.

Geen doemscenario's (aan onze voordeur)

Bij hun pogingen om politici te overtuigen actie te ondernemen om (eindelijk) iets te doen tegen de klimaatverandering schetsen sommige goedbedoelende organisaties een echt doemscenario, waarbij 100en miljoenen "klimaatvluchtelingen" in beweging zullen komen en aan de poorten van Europa zullen verschijnen. Het meest geciteerde cijfer spreekt over 200 miljoen migranten tegen 2050. De ramingen waarmee gegoocheld wordt zijn nochtans vaak niet gebaseerd op grondig onderzoek en ze negeren even vaak het feit dat het overgrote deel van de huidige klimaat ontheemden van kwetsbare gebieden op het platteland naar grote steden in eigen land trok en trekt. Een kleiner deel koos voor een bestemming in buurlanden. Diegenen die effectief in Europa of andere rijke regio's aankloppen zijn m.a.w. slechts een kleine minderheid. Er is weinig reden om aan te nemen dat dit in de nabije toekomst drastisch zou veranderen. Er zal vermoedelijk ook geen sprake zijn van een plotse heel sterke toename van het aantal ontheemden omwille van de klimaatverandering, maar veeleer van een geleidelijke stijging, in het verlengde van de graduele achteruitgang van de leefomgeving. En men kan op dit ogenblik onmogelijk inschatten wat het effect zal zijn van adaptatiemaatregelen, ontwikkelingsbeleid of andere maatschappelijke evoluties in kwetsbare regio's.⁴

De bevindingen van een recent onderzoek bij vluchtelingen in de hoorn van Afrika, uitgevoerd door de universiteit van de Verenigde Naties lijken dit te bevestigen. Heel veel vluchtelingen beschreven dat zij wel degelijk leden onder het veranderende klimaat, toenemende droogte en/of onvoorspelbare weerspatronen en dat ze daar op verschillende manieren op hadden gereageerd. In de eerste plaats probeerde men de omstandigheden het hoofd te bieden door andere landbouwtechnieken en plantcycli. In tweede instantie had men de landbouw volledig opgegeven en ander werk gezocht buiten de landbouw. Veel vluchtelingen beschreven ook meerdere binnenlandse verplaatsingen voor ze de grens over gevlucht waren. Dit laatste gewoonlijk omdat ze de bedreiging van politiek geweld ondervonden hadden. Heel weinigen namen de beslissing om permanent hun land te verlaten omwille van de impact van het veranderende klimaat. Enkel diegenen met voldoende middelen en overdraagbare vaardigheden namen bewust deze beslissing (vóór hun mogelijkheden om in hun levensonderhoud te voorzien totaal zouden verdwijnen) en voor langere perioden.⁵

Van het verhoopte positieve effect van spelen met doemscenario's op de actiebereidheid van politici is op dit ogenblik geen sprake. En het is ook niet in het belang van de direct betrokkenen, de ontheemden zelf. Doemscenario's versterken de negatieve kijk op migratie in industrielanden en de eenzijdige focus op "onveiligheid" die zogenaamd gepaard gaat met migratie. Dit heeft nu al heel negatieve gevolgen voor de bereidheid van beleidsmakers om te doen wat nodig is om de rechten van de betrokkenen te beschermen. Al wie door de opwarming van de aarde gedwongen wordt zijn woonplaats te verlaten heeft recht op ondersteuning en indien nodig juridische bescherming bij het opnieuw opbouwen van zijn of haar leven. Het huidige repressieve politieke klimaat ten aanzien van migratie moet m.a.w. gecounterd worden en doemscenario's zijn daarbij niet echt behulpzaam. Een realistische inschatting van wat we mogen verwachten en het besef dat de kwetsbare landen zelf het grootste deel van de problemen zullen kunnen opvangen, als ze daar voldoende ondersteuning bij krijgen, dat er m.a.w. nog veel kan (en moet) worden gedaan om de klimaatopwarming te beperken én om gemeenschappen te helpen zich te wapenen tegen de gevolgen van de klimaatverandering, is dan ook nuttiger.

Moeilijk te tellen

In lijn met de moeilijke definitie en afbakening van een duidelijke groep klimaatmigranten, is het ook moeilijk om er een vast getal op te plakken.

Schattingen over de gevolgen van de klimaatverandering en demografische evoluties stellen dat het aantal mensen dat in overbevolkte afwateringsgebieden van rivieren (die heel belangrijk zijn voor de landbouw), zal wonen zal vermenigvuldigen met 3 tot 5 tegen 2050, waardoor daar 4 tot 7 miljard mensen (op 9 miljard) zouden leven. In Afrika zouden binnen 10 jaar 75 tot 250 miljoen mensen in regio's wonen die door de klimaatverandering onder toegenomen waterstress lijden.⁶

We weten dat er nu al jaarlijks gemiddeld 315.000 doden vallen door klimaat en milieu gerelateerde rampen, waarvan ongeveer 300.000 door graduele achteruitgang van de leefomgeving en 15.000 door rampen. 325 miljoen mensen ondervinden ernstige gevolgen, 45 miljoen extra mensen worden geconfronteerd met hongersnood of ondervoeding.⁷

De Norwegian Refugee Council berekende dat in 2008, 2009 en 2010 respectievelijk 20,3 miljoen, 15,2 miljoen en 38,3 miljoen mensen hun woning verloren of moesten verlaten door klimaatgerelateerde rampen.⁸

In totaal wordt het aantal ontheemden wereldwijd geschat op 350 miljoen. Daarvan zijn er naar schatting 26 miljoen waarbij het klimaat een doorslaggevende rol speelt. 1 miljoen van hen zijn ontheemd door extreme weersomstandigheden als gevolg van de klimaatverandering. Het overgrote deel, 25 miljoen, vertrokken,

meestal in alle stilte, weg van de aandacht die sommige rampen krijgen, omdat hun leefomgeving geleidelijk degradeert.⁹

Het aantal mensen dat in de toekomst zijn woonplaats zal moeten verlaten zal vrijwel zeker toenemen en op dit moment is men allesbehalve voorbereid om de nodige steun en bescherming te voorzien. Het blijft koffiedik kijken hoeveel van die ontheemden effectief zullen kiezen voor internationale migratie en al helemaal onzeker hoeveel mensen zullen kiezen voor bestemmingen ver van hun eigen woonplaats. Maar die onzekerheid is opnieuw geen excuus om geen actie te ondernemen. Zowel voor de (vermoedelijk relatief beperkte) groep internationale klimaatmigranten als voor de intern ontheemden is een aangepaste ondersteuning noodzakelijk.

2. Enkele voorbeelden

Tuvalu

Op het seminarie "Les Migrant(e)s du climat" dat de CNCD werkgroep Migratie en Ontwikkeling op 4 oktober 2011 organiseerde getuigde Gilliane Le Gallic, van de vereniging Alofa Tuvalu, over de gevolgen van de klimaatverandering voor deze kleine eilandengroep.

"Bij hoogwater wordt het zeewater vanuit de ondergrond omhoog gestuwd. Een fenomeen dat sinds het einde van de jaren '80 af en toe voorkomt bij springtij in de lente, maar nu bijna maandelijks. In 2006 stond het water 3 dagen aan een stuk 20 cm hoger dan wat gebruikelijk was. In 2009 duurde een storm 3 weken, konden er dus 3 weken geen boten uitvaren en ontstond er een tekort aan voedsel. Door de verzilte en te vochtige bodem (met omvallende bomen als gevolg) is de afhankelijkheid van import sterk toegenomen.

Regen is de belangrijkste bron van zoetwater, maar de periodes van droogte worden steeds langer, de temperatuur daalt de voorbije 10 jaar nauwelijks nog onder de 30 graden.

Onderzoek bij migranten uit Tuvalu in Nieuw Zeeland toonde aan dat het klimaat hun beslissing om te migreren had beïnvloed, maar dat economische en sociale factoren ook een rol speelden.¹⁰

Her en der valt te lezen dat er een akkoord zou zijn tussen Tuvalu en Nieuw-Zeeland over het opnemen van klimaatmigranten, maar dat klopt volgens de website van het Nieuw-Zeelandse ministerie van migratie niet.

Er is enkel de "gewone (PAC) regeling" waarbij een zeer beperkt aantal inwoners van verschillende kleine eilandstaten uit de stille oceaan een permanente verblijfsvergunning kunnen krijgen. Voor Tuvalu gaat het om niet meer dan 75 personen per jaar. Maar dit staat los van de al dan niet kwetsbaarheid voor de klimaatverandering.

Le Gallic stelde ook vast dat er weinig beweegt in termen van aanpassing of voorbereiding op wat onherroepelijk dreigt te komen. Alofa Tuvalu pleit enerzijds voor structurele aanpassingsstrategieën, waarbij alle mogelijkheden ernstig onderzocht moeten worden, inclusief het ophogen van enkele van de eilanden of zelfs kunstmatige eilanden. Daarnaast klaagt de vereniging ook aan dat het internationale recht geen naties erkent zonder land. En zonder aangepaste legale bescherming dreigt de hele natie Tuvalu te verdwijnen. Quid de territoriale wateren, op dit moment de belangrijkste bron van inkomsten voor het land.¹¹

Kiribati

In Kiribati, een andere bedreigde eilandengroep in de Stille Oceaan, pakt de regering nu al actief het heft in handen en ze sluit daarbij geen enkele optie uit.

In april 2012 keurde het lokale parlement de aankoop van een landgoed van 2200 ha op Fiji goed. In de commentaar bij de goedkeuring benadrukte de president dat de aankoop vooral bedoelt was in functie van de voedselzekerheid en niet om de bevolking te laten migreren. Nochtans werd een maand eerder, toen bekend werd dat er onderhandeld werd over de aankoop, nadrukkelijk melding gemaakt van de optie om (delen van) de bevolking te laten verhuizen.¹²

Ook worden jongeren uit Kiribati via een "Education For Migration" programma aangemoedigd om op de 'University of the South Pacific' (gelegen in Savu - Fiji) de nodige vaardigheden te verwerven zodat ze voor werkgevers in het buitenland interessante werkrachten zouden kunnen worden.¹³

Onderzoekers concluderen dat op termijn waarschijnlijk de volledige bevolking van laaggelegen Pacifische eilanden hervestigd zal moeten worden door de opwarming van de aarde. De atollen worden eerst getroffen door verzilting en kunnen later volledig overspoeld worden door de stijgende zeespiegel.¹⁴

Bangladesh – Dhaka

Bangladesh wordt beschouwd als een van de meest kwetsbare landen voor de klimaatverandering, door zijn geografische ligging, hoge bevolkingsdichtheid, concentratie van armoede en gevoeligheid voor natuurrampen. De jaarlijkse moesson zorgt regelmatig voor overstromingen, maar deze worden verergerd door het smelten van de gletsjers in de Himalaya. Een groot deel van het smeltwater stroomt door de grote rivieren van Bangladesh. Een stijging van de zeespiegel met 50 cm betekent dat 11% van het land verloren kan gaan, waar 15 miljoen mensen wonen. Anderen spreken over minstens 20 miljoen mensen die "verplaatst" zullen moeten worden indien de huidige opwarming van de aarde zich doorzet.

Bangladesh is momenteel een echt emigratieland (tot 7% van bevolking leeft gedurende langere tijd in het buitenland om te werken). Desondanks zoeken de meeste mensen die getroffen worden door een achteruitgang van de kwaliteit van hun leefomgeving hun toevlucht niet meteen in het buitenland, maar zo dicht mogelijk in de

buurt of in de grote steden in eigen land. De hoofdstad Dhaka groeide tussen 1970 en 2010 met 966 procent en gemiddeld komen er dagelijks 880 mensen uit landelijke regio's aan in de stad.¹⁵ Men schat dat de stad tegen 2025 21 miljoen inwoners zal tellen.

Hoeveel van hen effectief verhuizen omwille van klimaatredenen is moeilijk te bepalen. Maar vooral in de delta van de Brahmaputra en Ganges (Sunderbans) verdwijnen nu al grote stukken van voorheen vruchtbare eilandjes in het water, waardoor hele dorpen tegelijk gedwongen worden elders een onderkomen te zoeken. Het stijgende zeewater en de regelmatige overstromingen zorgen voor verzilting van de bodem, waardoor landbouw onmogelijk wordt op voorheen vruchtbare grond.

Maar of ze in die steden echt veiliger zijn voor de klimaatopwarming is lang niet zeker. Heel wat grote steden, zoals Dhaka in het geval van Bangladesh zijn zelf erg kwetsbaar (geworden) voor de verandering van het klimaat. De stad is zelf heel laaggelegen en wordt omringt door een aantal rivieren die regelmatig overstromen, wat verergerd wordt door het smelten van de gletsjers van de Himalaya. De ongeplande groei en de enorm grote bevolkingsdichtheid gaan ten koste van de weerbaarheid tegen rampen. Een studie gepubliceerd door het "Bangladesh Centre for Advanced Studies" over de ontwikkeling van Dhaka van 1960 tot 2008, stelt dat ongeveer 52% van het laaggelegen land en 33% van de wateroppervlakte (rivieren en meren) in en rond Dhaka al opgeslorpt zijn door de uitdijende stad. Tussen 2005 en 2011 krompen de wetlands rond Dhaka van 5,85 km² tot 3,95 km². Daardoor is Dhaka momenteel zelf veel kwetsbaarder voor de klimaatverandering en overstromingen omdat de capaciteit om water op te vangen en af te voeren sterk aangetast is.¹⁶

Mali (getuigenis Ibrahim Sarr¹⁷ op seminarie "Les Migrant(e)s du climat", 4 oktober 2011)

"De regio Kayes ligt in het uiterste westen van Mali, dicht bij Senegal. Het is de warmste regio van het land. In juni is het 46° in de schaduw. De regio kent een heel sterke migratiedynamiek. In Frankrijk komen 80% van de Malinezen uit Kayes. De regio wordt sterk getroffen door droogtes.

In Kayes wordt de klimaatverandering beschouwd als een fataliteit, als een goddelijke straf voor onze zonden. Eigenlijk zijn enkel de intellectuelen bij het debat betrokken en heel weinig mensen van aan de basis. Er zijn weinig publieke maatregelen die rekening houden met de impact van de klimaatverandering op de ontwikkeling. Iedereen is het er echter over eens dat de regenval afneemt, dat het regenseizoen korter wordt, dat het aantal dier- en plantensoorten, de biodiversiteit, afneemt. Bepaalde zones zijn volledig verwoest en de droogteperiode nemen toe."

"We stellen ook vast dat er een duidelijk verband is tussen de droogteperiodes en grote migraties.

Er zijn wel een aantal adaptatiemaatregelen mogelijk, zoals irrigatielandbouw met staatssteun langs de Sénégalstroom. Of het oprichten van graanbanken om de verminderde opbrengsten door de slechte regenseizoenen te helpen opvangen."

"Onze grote vrees is het huidige regenseizoen: we zitten aan minder dan de helft van de normale regenval. We moeten dus rekening houden met de milieuvragen als we het over ontwikkeling hebben. De toegang tot de koolstoffondsen voor lokale en regionale overheden zou gemakkelijker gemaakt moeten worden."

3. Juridische vragen

Als we uit de voorbeelden één algemene conclusie kunnen trekken is het misschien nog wel dat klimaatverandering en migratie in de eerste plaats gaat over een ontwikkelingsprobleem. Gebieden en bevolkingsgroepen zijn vooral kwetsbaar voor de klimaatverandering omdat er te weinig middelen en mogelijkheden zijn om zich er tegen te verweren en omdat er geen of in elk geval te weinig alternatieven zijn om in het levensonderhoud te voorzien, wanneer de lokale leefomgeving degradeert. Met betrekking tot de stijgende zeespiegel zitten Nederland en Bangladesh in het hetzelfde schuitje. Het gaat in beide gevallen om zeer laaggelegen en dichtbevolkte landen waarvan een groot deel van het grondgebied ingenomen wordt door deltagebieden. En toch moeten de Nederlanders zich veel minder zorgen maken over wat hen te wachten staat dan de Bengali. Maar dat neemt niet weg dat er ook juridische vragen zijn die om een antwoord vragen.

We zagen eerder dat vluchtelingenorganisaties liever geen verwarring zaaien over wie volgens de geldende verdragen beschouwd kan worden als een vluchteling en ook onderzoekers zijn het daar over het algemeen mee eens. De vraag is of er dan een afzonderlijk juridisch concept van 'klimaatonthemden' moet gecreëerd worden met een speciale conventie op VN niveau.

Eén van de centrale problemen bij het formuleren van een juridisch antwoord is de moeilijkheid om een groep klimaatmigranten/ontheemden duidelijk te onderscheiden van andere migranten. In een aantal gevallen, zoals bij landen die zo goed als volledig onleefbaar dreigen te worden (bv. laaggelegen eilandstaten als Tuvalu) lijkt dit nog eenvoudig en ook in geval van humanitaire noodsituaties is duidelijk wie de slachtoffers zijn, die recht hebben op humanitaire bijstand en bescherming. Maar indien ze hun land moeten verlaten is zelfs voor deze duidelijk af te bakenen groepen vrijwel nergens een vorm van juridische bescherming voorzien. Daardoor dreigen klimaatmigranten in een juridisch vacuüm te belanden en op heel wat plaatsen zelfs beschouwd te worden als "criminelen", omdat ze niet over de juiste verblijfsdocumenten (kunnen) beschikken. Voor inwoners van verdwijnende staten dreigt stateloosheid.

In heel wat andere gevallen zal het nog veel moeilijker zijn om een adequate juridische bescherming te ontwikkelen. De huidige juridische instrumenten zijn niet aangepast en ook heel moeilijk aan te passen aan klimaatonthemden. Er zullen er m.a.w. nieuwe gecreëerd moeten worden. Het is immoreel om te wachten tot de klimaatverandering leidt tot conflicten, wat in sommige delen van Afrika al zichtbaar is, voor er oplossingen worden geboden.

Er blijven momenteel dus grote gaten in de juridische bescherming van mensen die internationaal (moeten) migreren omwille van het veranderende klimaat. De vraag stelt zich of het, gezien de problemen van afbakening, überhaupt mogelijk zal zijn om een oplossing uit te werken naar analogie met het huidige vluchtelingenrecht, waarbij mensen individueel moeten aantonen recht te hebben op de bescherming van het vluchtelingenstatuut.

Voor intern ontheemden, het overgrote deel van de ontheemden door de klimaatverandering, zijn de meeste onderzoekers het er over eens dat de huidige "Guiding Principles on Internal Displacement" van OCHA¹⁸ een redelijke bescherming bieden, maar gezien het aantal intern ontheemden nu al sterk toeneemt en niet alle landen in staat zijn deze conventies adequaat toe te passen, dreigt deze conventie dode letter te blijven zonder internationale samenwerking en ondersteuning.¹⁹

Noch voor internationale klimaatmigranten, noch voor intern ontheemden volstaat een juridisch antwoord op de hiervoor gestelde vragen en problemen. We moeten de problematiek dan ook in de eerste plaats bekijken als een ontwikkelingsvraagstuk. De meeste aanbevelingen gaan dan ook veeleer over ontwikkeling.

4. Beleidsaanbevelingen

Maak werk van een echt klimaatbeleid, met aandacht voor mitigatie én adaptatie

Het valt buiten het bestek van deze nota om de hele adaptatie en mitigatieproblematiek te bespreken, maar we kunnen hierbij verwijzen naar de eisen van de klimaatcampagne van 11.11.11 en de klimaatcoalitie. Minder uitstoot van broeikasgassen en een beperktere opwarming van de aarde zullen de situatie van kwetsbare bevolkingsgroepen in elk geval minder bemoeilijken dan niets doen.

Het staat vast dat specifiek in functie van klimaatonthemding vooral op vlak van adaptatie heel wat mogelijk is om de weerbaarheid t.o.v. de gevolgen van de klimaatopwarming te verhogen. Alleen op die manier kan het recht om niet te moeten migreren verzekerd worden. En daarvoor zijn heel wat middelen nodig. Volgens de Aziatische Ontwikkelingsbank loopt de factuur voor adaptatie in de regio Azië – Stille Zuidzee op tot 50 miljard tegen 2050. Op vandaag is daar slechts 10% van beschikbaar.²⁰

Migratie als deel van adaptatiestrategieën

Migratie wordt (gelukkig) meer en meer gezien als een volwaardig onderdeel van adaptatiestrategieën, waarbij mensen zelf de keuze moeten kunnen maken om te blijven of te vertrekken. Enkel uitgaan van een beleid dat mensen "ter plaatse wil houden" is onvoldoende. In bepaalde gevallen is het creëren van meer mogelijkheden tot migreren, als strategie voor mensen om zich te kunnen aanpassen aan de klimaatverandering noodzakelijk. Daartoe is meer coherentie tussen klimaat, migratie en ontwikkelingsbeleid noodzakelijk en moeten we komen tot een ander discours, waarbij de positieve effecten van migratie voor zowel de landen van herkomst, de landen van bestemming als de migranten zelf, in de verf worden gezet.

Wanneer de klimaatverandering toch hard toeslaat en waar adaptatiemaatregelen niet volstaan om het recht op een waardig leven voor iedereen te garanderen moet werk gemaakt worden van begeleiding, bescherming en ondersteuning voor wie wil vertrekken. Meer opties om te kunnen migreren kunnen het voor wie kiest te blijven ook makkelijker maken om zich aan te passen aan het verander(en)de klimaat. Bv. bij verminderde bodemvruchtbaarheid kan een lagere bevolkingsdichtheid helpen om toch een waardig bestaan op te bouwen. Er moet dan ook zo snel mogelijk werk gemaakt worden van een evenwichtiger migratiebeleid in België en Europa, met transparante wettelijke mogelijkheden tot migratie i.p.v. het huidige beleid, dat er enkel op gericht is om (potentiële) migranten zoveel mogelijk buiten te houden en indien nodig terug buiten te zetten. Zo'n immigratiebeleid kan zich eventueel toespitsen op regio's die kwetsbaar zijn voor de klimaatverandering, zonder daarin exclusief te zijn.

Geplande herlokalisering en hervestiging van gemeenschappen

Naast ruimere opties om te migreren kan in bepaalde gevallen een geplande hervestiging van volledige kwetsbare gemeenschappen overwogen worden. Hoewel dit mits een degelijk adaptatiebeleid meestal voorkomen kan worden. In ieder geval moet daarbij steeds de vrije keuze van de betrokkenen gerespecteerd worden. Gedwongen hervestiging leidt momenteel vrijwel altijd tot verlies aan inkomen en het verlies van het sociale netwerk waar men op kan rekenen in geval van nood. Bij voorbeelden van gedwongen hervestiging naar hoger gelegen terrein in Vietnam is de betrokken bevolking vaak slechter af dan voordien. Voldoende ondersteuning, degelijke planning en keuze van de plaats waar mensen terecht kunnen is dan ook cruciaal. (F. Gemenne, Seminarie Les Migrant(s) du climat, 2011)

Migratie en hervestiging werden voor het eerst erkend als onderdeel van adaptatiestrategieën op de klimaatconferentie van Cancun (COP 16). Een paragraaf (14f) van het "Cancun Adaptation Framework"²¹ maakte voor het eerst melding van de nood aan internationale samenwerking i.v.m. "climate induced

displacement and migration". Op COP 16 werd ook aanvaard dat slachtoffers van de klimaatverandering, waaronder klimaatontheemden, in aanmerking komen voor ondersteuning vanuit het Green Climate Fund.²²

Versterk de lokale onderzoekscapaciteit

Beleidsmakers weten op dit moment vaak niet welke politiek ze moeten ontwikkelen, omdat men geen of te weinig zicht heeft op hoe bevolkingsgroepen reageren op natuurrampen en de degradatie van het leefmilieu. Ook voor de allocatie van middelen voor adaptatie is verdergaand onderzoek nodig, zodat de juiste prioriteiten bepaald kunnen worden.

Het versterken van de capaciteit bij lokale onderzoekers, zodat zij in dialoog kunnen gaan met hun regeringen is dan ook belangrijk.

Versterk de betrokken middenveldorganisaties

Om dezelfde reden is het van belang om de organisaties uit de civiele maatschappij te ondersteunen, zodat zij zowel hun rol als onafhankelijk middenveld als hun humanitaire opdracht beter zouden kunnen vervullen. De participatie van een breed spectrum van middenveldorganisaties bij het bepalen van adaptatiestrategieën, is essentieel om geen kwetsbare bevolkingsgroepen te vergeten bij het opstellen en uitvoeren van adaptatiebeleid. Bijzondere aandacht moet daarbij gaan naar boerenorganisaties. Zij vertegenwoordigen diegenen die het ergst getroffen worden door de degradatie van de ecosystemen waarvan ze afhankelijk zijn. Daarnaast kunnen middenveldorganisaties een belangrijke rol spelen om de weerbaarheid van kwetsbare bevolkingsgroepen te versterken en in het verdedigen van de rechten van ontheemden en migranten.

Versterk de weerbaarheid van het rurale milieu

Om het recht van mensen om in hun rurale omgeving te kunnen blijven te garanderen, moet er een klimaatbeleid gevoerd worden dat duurzame, agro-ecologische landbouw erkent en financiert als sleutel voor mitigatie en adaptatie. Een mogelijkheid zijn compensaties voor koolstoffixatie in de landbouw.

Betrek kleinschalige boeren bij de opmaak van adaptatie en mitigatieplannen. Stimuleer en investeer in agroforestry en andere gemengde teeltwijzen (combinatieteelten) die het landbouwsysteem minder kwetsbaar maken voor de klimaatverandering. Introduceer meer droogteresistente gewassen en zorg voor een betere opvang van water voor geïrrigeerde landbouw.

Investeer in onderzoek naar een productie met beperkte externe input ('LEI': Low External Inputs). Zorg voor verloning voor het behoud van eco-diensten, bij voorkeur binnen een bindend, globaal akkoord, post 2015.

Ondersteun stedelijke ontwikkeling

Zoals in het voorbeeld van Bangladesh en Dhaka trekken inwoners van kwetsbare gebieden vaak naar de grote steden in eigen land. Maar net als Dhaka zijn, o.a. door de hoge bevolkingsdichtheid en onaangepaste ruimtelijke ordening wereldwijd heel wat stedelijke gebieden ook kwetsbaarder geworden voor de klimaatverandering. Het ligt dan ook voor de hand om bijzondere aandacht te besteden aan de ontwikkeling van die steden, zodat ze beter in staat zullen zijn om mensen op te vangen. Ondanks de moeilijkheden waar mensen die van het platteland naar de stad trekken mee te kampen hebben na hun aankomst, slagen zij er over het algemeen in hun leven weer op te bouwen en verbetert hun situatie na verloop van tijd.

Er is nood aan specifieke investeringen om waterafvoer en buffercapaciteit intact te houden en waar nodig te herstellen en uit te breiden. Daarnaast dragen investeringen in de leefbaarheid van de steden door betere ruimtelijke en stedelijke planning en sterkere publieke voorzieningen ook bij aan armoedebestrijding.

Preventie van rampen

De armste bevolkingsgroepen zijn het meest kwetsbaar voor rampen. Het vergroten van hun weerbaarheid tegen rampen is dan ook erg belangrijk.

- Verstevenigen van oevers en dijken
- Versterking van de buffer en afvoercapaciteit voor overtollig water.
- Goede ruimtelijke ordening
- Integraal waterbeheer met een brede participatie van alle gebruikers
- Adequate, op elkaar afgestemde waarschuwingssystemen (o.a. weersvoorspelling) en voor iedereen toegankelijke en verstaanbare waarschuwingen (early warning systems) via toegankelijke informatie-dragers en technologie, in de lokale, ook inheemse, talen.

Performante humanitaire respons

- Goed voorbereide nood- en evacuatieplannen en veilige schuilplaatsen bij stormen. Bv. Bangladesh slaagde er in om zijn weerbaarheid tegen en reactiecapaciteit op natuurrampen sterk te verbeteren, waardoor het aantal slachtoffers sterk verminderde. (in contrast met bv. de cycloon Nargis in Myanmar)
- Registratie van burgers (opdat men zou weten hoeveel mensen in gebieden wonen en hoeveel en welke steun effectief nodig is).

Vervangende inkomens – sociale bescherming en zekerheid

In de respons op rampen zijn systemen van sociale beschermen en/of vervangende inkomens onontbeerlijk.

In India bestaat bv. het systeem van garantie op werk. Bevolkingsgroepen die hun inkomen zien dalen door een klimatologische shock, kunnen hierdoor een vervangend inkomen verwerven. Dit maakt dat ze niet gedwongen worden hun woonplaats te verlaten. (F. Gemenne, Seminarie Les migrant(s) du climat, 2011)

Men kan zich ook inspireren op (meestal rijkere) landen met algemene systemen van sociale bescherming en verzekering, waarin vervangende inkomens voorzien zijn.

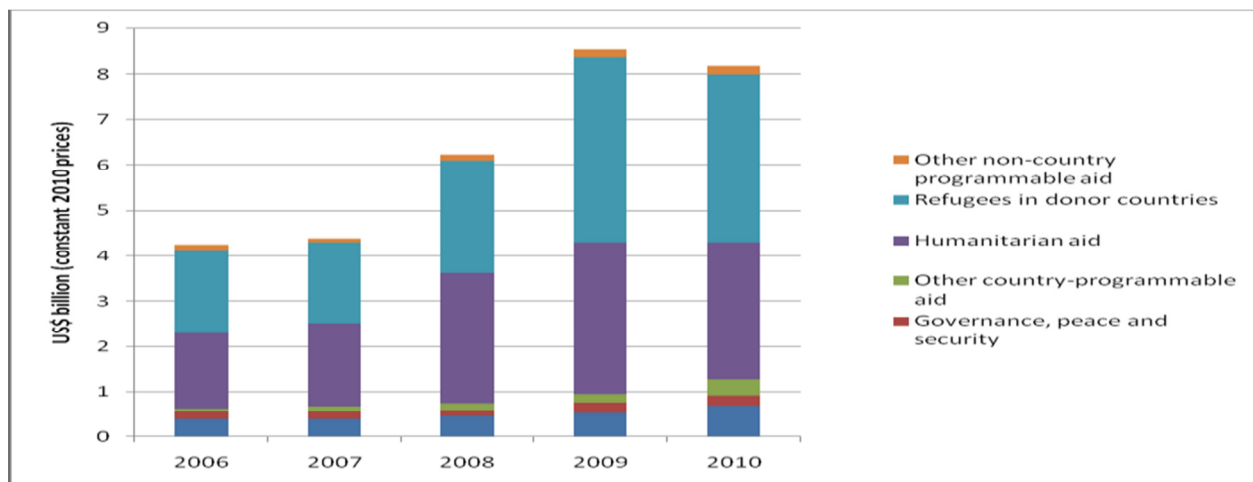
Oplossingen voor het juridische vacuüm

Naar aanleiding van 60 jaar vluchtelingenverdrag formuleerden verschillende organisaties, waaronder Vluchtelingenwerk Vlaanderen een aantal aanbevelingen.²³ Eén daarvan is het stimuleren van het internationaal debat over nieuwe noden aan bescherming, bv. voor klimaatvluchtelingen. Vluchtelingenwerk Vlaanderen vraagt niet om de conventie van Genève uit te breiden, maar verwacht wel dat beleidsmakers hun verantwoordelijkheid opnemen door bijkomende internationale juridische instrumenten te creëren waarin een toekenning van bescherming mogelijk is voor mensen die niet vallen onder de criteria van het Vluchtelingenverdrag.

Bierman en Boas²⁴ sommen in hun studie 5 principes op die kunnen dienen als basis voor een specifiek regime om klimaatonthemden op een correcte manier te beschermen. Opvallend is dat ze hier niet zozeer denken aan de instrumenten uit het huidige vluchtelingenrecht, waarbij individuen moeten kunnen aantonen dat ze als individu recht hebben op asiel en bescherming (buiten hun eigen land).

- Het principe van geplande (vrijwillige) verhuis en hervestiging. Omdat de nood van bepaalde Bevolkingsgroepen om (op termijn) hun woonomgeving te verlaten beter voorzien kan worden dan bv. bij conflicten.
- Het principe van (permanente) hervestiging (resettlement) i.p.v. "tijdelijk asiel". Slachtoffers van bv. een stijging van het zeeniveau of verdroging zullen niet kunnen terugkeren naar hun oorspronkelijke woonplaats.
- Het principe van collectieve rechten voor lokale bevolkingsgroepen. Bij klimaatonthemding gaat het per definitie niet om individuele vervolging, maar steeds om een volledige groep van mensen (dorpen, steden, regio's, of in het geval van kleine eilandstaten hele landen).
- Het principe van internationale ondersteuning voor lokale maatregelen. Omdat bescherming van klimaatonthemden hoofdzakelijk in de landen van de slachtoffers zelf zal gebeuren heeft de internationale gemeenschap een belangrijke verantwoordelijkheid om regeringen, lokale gemeenschappen en organisaties te ondersteunen.
- Het principe van internationale verdeling van de lasten.

Bijlage, Officiële ontwikkelingshulp voor gedwongen ontheemde personen. (Bron: OESO-DAC)



Verwijzingen

- ¹ Migration and Global Environmental Change, Final Project report : Executive summary, Foresight, The Government office for Science, London 2011
- ² Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees, Frank Biermann en Ingrid Boas, Global Environmental Politics, Volume 10, Number 1, February, 2010, pp. 60-88
- ³ Climate-induced population displacements in a 4°C+ world, François Gemenne, Philosophical Transactions of the Royal Society, A2011 369, 182-195
- ⁴ Ibid.
- ⁵ UNU-EHS, No.1 / June 2012
- ⁶ UNU-EHS, Policy and institutional mechanisms to address the needs of climate related migrants, Research brief, July 2011
- ⁷ Basisdossier Klimaatcampagne 11.11.11, 2012
- ⁸ Cijfers van de Norwegian Refugee Council, zoals weergegeven in het verslag van de Nansen Conference, juni 2011. Voor het bepalen van deze cijfers werd bij elke ramp het hoogste van 3 beschikbare cijfers (homeless, evacuated en displaced persons) genomen. Het gaat m.a.w. over iedereen die omwille van een ramp zijn woonplaats voor korte of langere tijd moest verlaten, exclusief de ontheemden door geofysische rampen (zoals aardbevingen).
- ⁹ UN University Institute for environment and human security, Forum 2009, « The anatomy of a silent crisis »
- ¹⁰ Francois Gemenne, 2008
- ¹¹ www.alofatuvalu.tv
- ¹² IPS, 9 maart 2012
- ¹³ <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/australiaandthepacific/kiribati/9127576/Entire-nation-of-Kiribati-to-be-relocated-over-rising-sea-level-threat.html>
- ¹⁴ Ray Watters (2008, p 298)
- ¹⁵ A nation under threat, the impact of climate change on human rights and forced migration in Bangladesh, Environmental Justice Foundation, 2012.
- ¹⁶ Irinnews, 18 juni 2012
- ¹⁷ Ibrahim Sarr is burgemeester van de gemeente Hawa Dembaya en lid van « l'Espace Migrations Développement en Région de Kayes »
- ¹⁸ OCHA, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
- ¹⁹ Climate Change and Displacement in the 21st Century, The Nansen Conference, Oslo, Norway, June 5-7, 2011
- ²⁰ Addressing climate change and migration in Asia and the Pacific, Final Report, Asian Development Bank
- ²¹ Art 14. "Invites all Parties to enhance action on adaptation under the Cancun Adaptation Framework, taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, and specific national and regional development priorities, objectives and circumstances, by undertaking, inter alia, the following:
- (f) Measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels;
- ²² www.ipsnews.net/2012/04/will-climate-refugees-get-promised-aid/
- ²³ "60 jaar vluchtelingenverdrag » Aanbevelingen n.a.v. een analyse van de Belgische praktijk en het internationale en Europese kader, VWV, CIRE, BCHV-CBAR
- ²⁴ Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees, Frank Biermann en Ingrid Boas, Global Environmental Politics, Volume 10, Number 1, February, 2010, pp. 60-88