



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΟΜΕΑΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ : ΤΟ
ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΚΑΙ ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ΣΤΗΝ
ΕΥΡΩΠΗ»**

Όνοματεπώνυμο: Μυρτώ Ντουινιά

Αριθμός Μητρώου: 1342201700147

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Εμμανουέλα Δούση

Ακαδημαϊκό έτος : 2020-2021

ΑΘΗΝΑ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2021

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	Σελ.3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	Σελ.4
<u>ΜΕΡΟΣ Α'</u>	
<u>1:</u> Ονοματολογία: πρόσφυγες, μετανάστες ή εκτοπισμένοι;	Σελ.7
1.1.«Κλιματικοί πρόσφυγες».....	Σελ.8
1.2.«Κλιματικοί μετανάστες».....	Σελ.10
1.3.«Εκτοπισμένα άτομα λόγω κλιματικής αλλαγής».....	Σελ.12
<u>2:</u> Κανονιστικό Πλαίσιο και Νομικό κενό	Σελ.14
2.1.Είδη μετακίνησης :εσωτερική ή διασυνοριακή, αναγκαστική ή εθελοντική..	Σελ.15
2.2.Συνθήκες και παρεχόμενη προστασία;.....	Σελ.17
2.3. Νομικό κενό προστασίας.....	Σελ.21
<u>3:</u> Διακυβέρνηση κλιματικά εκτοπισμένων ατόμων: Διεθνείς Οργανισμοί.....	Σελ.24
3.1. Σύμβαση πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή, Συμφωνία των Παρισίων και η ανάπτυξη του Task Force on Displacement (TFD).....	Σελ.25
3.2. Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης.....	Σελ.27
3.3. Πρωτοβουλία Νάνσεν (Nansen Initiative) και Πλατφόρμα για την Εκτόπιση από Καταστροφές (Platform on Disaster Displacement).....	Σελ.30
<u>ΜΕΡΟΣ Β' : ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ</u>	Σελ.34
<u>1:</u> Η απάντηση της ΕΕ στους «κλιματικούς μετανάστες»	Σελ.35
1.1.Αποτροπή.....	Σελ.35
1.2.Περιορισμός.....	Σελ.37
1.3 Ανταπόκριση	Σελ.39
<u>2:</u> Μετανάστευση, προγραμματισμένη μετεγκατάσταση και αποκατάσταση ως μέτρα προσαρμογής	Σελ.42
2.1. Μετανάστευση ως μέτρο προσαρμογής.....	Σελ.43
2.2.Προγραμματισμένη μετακίνηση και αποκατάσταση.....	Σελ.46
<u>3:</u> Παράγοντες επιρροής στην αντίδραση της ΕΕ	Σελ.50
3.1.Πολυπλοκότητα.....	Σελ.50
3.2.Διασταύρωση διαφορετικών πολιτικών πεδίων.....	Σελ.51
3.3. Ο ρόλος των κρατών-μελών στην μεταναστευτική πολιτική.....	Σελ.52
<u>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</u>	Σελ.54

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ανθρώπινη κινητικότητα στα πλαίσια της κλιματικής κρίσης που βιώνουμε αποτελεί μια από τις σημαντικότερες και περιπλοκότερες προκλήσεις της σύγχρονης διεθνούς περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Ο πολιτικός κόσμος έχει ανταποκριθεί στο ζήτημα αυτό μέσω διαφορετικών πλαισίων, προσεγγίσεων και πιθανών λύσεων, αναγνωρίζοντας την υψηλή σημασία του και την περίπλοκη φύση του. Η εργασία αυτή επιχειρεί να εξηγήσει την ευρύτερη εικόνα της ανθρωπιστικής μετακίνησης στο πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής. Εμπεριέχει ορολογικές και εννοιολογικές αποσαφηνίσεις, εξετάζει τα υφιστάμενα κανονιστικά πλαίσια και το ρόλο των διεθνών οργανισμών και άλλων κρατικών πρωτοβουλιών στις προσπάθειες διακυβέρνησης και αντιμετώπισης του ζητήματος. Έπειτα, επικεντρώνεται στις προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης να ανταποκριθεί στην πρόκληση αυτή, εξετάζοντας τόσο τα υφιστάμενα μέτρα προσαρμογής, νέες προοπτικές και τους λόγους που μέχρι σήμερα δεν έχει επιτύχει στην αποστολή της να δημιουργήσει ένα επαρκές πλαίσιο διαχείρισης της ανθρώπινης κινητικότητας στα πλαίσια της κλιματικής αλλαγής.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι άνθρωποι πάντα «τριγύριζαν» στον κόσμο. Η ανθρώπινη κινητικότητα σχετίζεται με πολλαπλούς παράγοντες οικονομικής, κοινωνικής, πολιτικής φύσης, με πολιτισμικούς ή δημογραφικούς παράγοντες όπως και με φυσικούς, περιβαλλοντικούς παράγοντες¹. Σήμερα είναι πλέον φανερό πως όταν μιλάμε για περιπτώσεις ανθρώπινων μετακινήσεων πρέπει να λαμβάνουμε υπόψη την κλιματική αλλαγή και τις επιπτώσεις της. Η κλιματική αλλαγή είναι η καθοριστική κρίση της εποχής μας² και ο εκτοπισμός των ανθρώπων λόγω φυσικών καταστροφών μια από τις πλέον καταστροφικές επιπτώσεις της. Ήδη από την πρώτη έκθεση της Διακυβερνητικής Επιτροπής για την Κλιματική Αλλαγή (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)³ την δεκαετία του 1990, έχει επισημανθεί πως ο μεγαλύτερος αντίκτυπος της κλιματικής αλλαγής μπορεί να είναι η μετανάστευση ή η αναγκαστική μετακίνηση πληθυσμιακών ομάδων από τις χώρες καταγωγής τους.

Η κλιματική αλλαγή αυξάνει την συχνότητα και τη δριμύτητα των ακραίων καιρικών φαινομένων ενώ παράλληλα αυξάνει και τις περιβαλλοντικές καταστροφές που εκδηλώνονται με αργές διαδικασίες, όπως αύξηση της στάθμης της θάλασσας, ερημοποίηση κ.λπ.. Όσο αυξάνονται οι ανησυχίες για την επιδείνωση των παραπάνω φαινομένων, αυξάνονται και οι ανησυχίες για μεγάλες εισροές ανθρώπων. Οι τωρινές εκτιμήσεις για τον αριθμό των ανθρώπων που θα μετακινηθούν εξαναγκαστικά από τις πατρογονικές τους εστίες ως αποτέλεσμα της κλιματικής αλλαγής κυμαίνεται από πενήντα ως διακόσια εκατομμύρια. Είναι προφανές πως για όποια νούμερα και αν συζητάμε, σίγουρα δεν θα είναι λίγα και σίγουρα θα δημιουργήσουν μια νέα ανθρωπιστική κρίση άνευ προηγουμένου. Η 6^η έκθεση της Διακυβερνητικής Επιτροπής για την κλιματική αλλαγή (IPCC)⁴ παρουσιάζει και τεκμηριώνει με νέα επιστημονικά στοιχεία πως η κλιματική κρίση συντελείται με επιταχυνόμενο ρυθμό και ότι η υπερθέρμανση του πλανήτη είναι ήδη ένας από τους καθοριστικότερους παράγοντες επιδείνωσης της πείνας, της φτώχειας, της μετανάστευσης και της ανισότητας σε όλο τον κόσμο. Η κλιματική κρίση επηρεάζει λοιπόν όλες τις εκφάνσεις της ανθρώπινης ζωής και μπορεί ακόμα να επηρεάσει και την ύπαρξη ολόκληρων κρατών, σε περιπτώσεις όπου για παράδειγμα η άνοδος της στάθμης της θάλασσας απειλεί την εξαφάνιση μικρών νησιωτικών κρατών.

Με τις επερχόμενες μετακινήσεις ατόμων λόγω της κλιματικής αλλαγής και των επιπτώσεών της, θα ανακύψουν νέα σύνθετα ζητήματα πολιτικής, νομικής και κοινωνικής φύσης. Αυτοί που πρόκειται να επηρεαστούν δυσμενέστερα και βρίσκονται σε κίνδυνο είναι άνθρωποι που διαβιώνουν σε χώρες με υψηλή έκθεση σε καταστροφές και άλλα κλιματικά γεγονότα (λ.χ. αύξηση στάθμης θάλασσας) και έχουν περιορισμένα μέσα προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, λόγω οικονομικών ή κοινωνικών παραγόντων. Τέτοιες καταστροφές και οι δυσκολίες κάποιων κοινοτήτων ή

¹ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., *Climate refugees: beyond the legal impasse?*, σελ89, Routledge, 2018.

² UNHCR, Climate change and disaster displacement, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>

³ Για περισσότερες πληροφορίες:

https://archive.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_first_assessment_1990_wg1.shtml

⁴ Για περισσότερες πληροφορίες: <https://www.ipcc.ch/2021/08/09/ar6-wg1-20210809-pr/>

κοινωνικών ομάδων να προσαρμοστούν σε αυτές, θα δώσουν το έναυσμα στα άτομα να μετακινηθούν εκτός του τόπου κατοικίας τους ή και εκτός της επικράτειας της χώρας τους. Υπό ποιο όμως καθεστώς θα μπορέσουν αυτοί οι άνθρωποι να μετακινηθούν ελεύθερα και με ασφάλεια εκτός του κράτους τους; Ξεκίνησαν έτσι να εμφανίζονται στην διεθνή συζήτηση νεολογισμοί όπως «περιβαλλοντικοί» και «κλιματικοί πρόσφυγες»⁵. Προφανώς, ξεκίνησε μια νέα συζήτηση γύρω από το ποιος είναι ο κατάλληλος όρος και συνεπώς και καθεστώς και πλαίσιο διαχείρισης για την ένταξη και προστασία αυτών των ανθρώπων. Τρεις ήταν οι πιθανές επικρατέστερες κατηγορίες : «κλιματικοί πρόσφυγες», «κλιματικοί μετανάστες» και «κλιματικά εκτοπισμένα άτομα». Ο πολυπαραγοντικός χαρακτήρας της μετακίνησης στα πλαίσια της κλιματικής αλλαγής και η δυσκολία να απομονωθεί η κλιματική αλλαγή ως μοναδική αιτία μετακίνησης, έκαναν του ειδικούς να θεωρήσουν πως το βέλτιστο πλαίσιο διαχείρισης της μετακίνησης στα πλαίσια της κλιματικής αλλαγής είναι το μεταναστευτικό. Ωστόσο, ακόμη και σήμερα δεν υπάρχει ομόφωνη απόφαση για το καθεστώς των μετακινούμενων ανθρώπων εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής. Στο ίδιο πλαίσιο, δεν βρέθηκε ούτε δημιουργήθηκε ένα πλαίσιο κατάλληλο και επαρκές για την αντιμετώπιση και διαχείριση των ανθρώπων αυτών.

Η αδυναμία εύρεσης και διαμόρφωσης ενός κατάλληλου πλαισίου έγκειται στις πολλές διαφορετικές περιπτώσεις που μπορεί να προκύψουν στο πλαίσιο της μετακίνησης ατόμων λόγω της κλιματικής αλλαγής και συνεπώς τα διαφορετικά πεδία πολιτικής που διασταυρώνονται σε αυτή. Το πως θα επιλέξουν ή θα αναγκαστούν να μετακινηθούν τα άτομα προσδίδει διαφορετικά χαρακτηριστικά στον τύπο της μετακίνησης. Αυτή μπορεί να είναι εσωτερική ή διασυνοριακή, αναγκαστική ή εθελοντική, προσωρινή ή μόνιμη, να οφείλεται σε μια ξαφνική φυσική καταστροφή ή σε αργές διαδικασίες υποβάθμισης του περιβάλλοντος. Η διάκριση ανάμεσα στις παραπάνω περιπτώσεις δεν είναι πάντα ξεκάθαρη και εύκολη υπόθεση. Η κλιματική αλλαγή και οι επιπτώσεις τους δεν μπορούν να απομονωθούν ως οι μόνες αιτίες μετακίνησης στις περισσότερες περιπτώσεις. Έτσι, είναι αναγκαίο ένα πλαίσιο αρκετά ευρύ αλλά και συγκεκριμένο ώστε να μπορεί να συμπεριλάβει όλες τις πιθανές περιπτώσεις μετακίνησης.

Η διεθνής αντίδραση στην ανάδυση της νέας αυτής πρόκλησης ήταν αρκετά ενδιαφέρουσα. Διεθνείς οργανισμοί όπως ο Διεθνής Οργανισμός για την Μετανάστευση και η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, έδειξαν αρκετό ενδιαφέρον να αναλάβουν δράσεις και πρωτοβουλίες για την καλύτερη εξερεύνηση του θέματος. Παράλληλα, νέες προοπτικές εμφανίστηκαν όπως η δημιουργία του Taskforce on Displacement⁶ στο πλαίσιο της Σύμβασης Πλαίσιο για την Κλιματική αλλαγή (1992), αλλά και η «Πρωτοβουλία Νάνσεν», μια κρατικά οδηγούμενη προοπτική, την οποία διαδέχτηκε η “Platform on Displacement”⁷. Με την εμπλοκή διεθνών οργανισμών διαφορετικών πεδίων (περιβάλλοντος, μετανάστευση, ανθρωπίνων δικαιωμάτων) έγιναν σημαντικά βήματα για μια πιο ολοκληρωμένη αντίληψη του ζητήματος, χωρίς όμως την ολοκληρωτική διευθέτησή του.

⁵ Ε. Δούση, «Διεθνές Δίκαιο και Διπλωματία της Κλιματικής Αλλαγής», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020, σελ.89

⁶ UNFCCC, Task Force on Displacement, <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD>

⁷ Βλ. ‘Platform on Displacement’, <https://disasterdisplacement.org/>

Στην συζήτηση γύρω από την μετακίνηση εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής έχει συμβάλει σημαντικά και η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Η Ευρωπαϊκή Ένωση θεωρεί τον εαυτό της πρωτοπόρο σε θέματα κλιματικής αλλαγής και βιώσιμης ανάπτυξης. Έχει υιοθετήσει φιλόδοξους στόχους στο πλαίσιο της Συμφωνίας των Παρισίων (2015) και έχει νομοθετήματα αναφορικά με την κλιματική αλλαγή σε διάφορα πολιτικά πεδία⁸. Ακόμα έχει θέσει έναν μακροπρόθεσμο στόχο να επιτύχει την μετατροπή της Ευρώπης σε μια κλιματικά ουδέτερη κοινωνία ως το 2050⁹. Οι επιτυχίες της στο γενικότερο τομέα της κλιματικής αλλαγής, δημιούργησαν προσδοκίες για την δράση της Ε.Ε. στην πρόκληση της μετακίνησης εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής και των επιπτώσεών της. Δυστυχώς όμως η ΕΕ δεν φάνηκε πρόθυμη να ανταποκριθεί, τουλάχιστον αποτελεσματικά, στα νέα δεδομένα. Η κλιματική αλλαγή και η ανθρώπινη μετακίνηση που θα επέλθει από τις δυσμενείς επιπτώσεις της αφορά όλα τα κράτη σε όλα τα μέρη του κόσμου. Σίγουρα, τα πιο αδύναμα κράτη και ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες (π.χ. αναπτυσσόμενες χώρες) θα επηρεαστούν εντονότερα. Το ίδιο όμως θα συμβεί και στον αναπτυγμένο δυτικό κόσμο και συνεπώς, στην Ευρώπη. Πλέον δεν θα τίθεται μόνο το ζήτημα της εξωτερικής μετανάστευσης και των εισερχόμενων μεταναστευτικών ροών. Με την επιδείνωση των καιρικών φαινομένων και άλλων φυσικών καταστροφών (π.χ. πυρκαγιές) και την καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος σε κατοικίσιμες περιοχές, πολλοί θα αναγκαστούν να εγκαταλείψουν τις οικίες τους από όλα τα κράτη της Ευρώπης και είτε να μετκινηθούν σε άλλο μέρος εντός τους κράτους ή και εκτός. Εντός του Ευρωπαϊκού πλαισίου, οι μετακινήσεις είναι ίσως πιο εύκολες για όσους μπορούν να προβούν σε αυτή τη λύση. Πως ανταποκρίνεται όμως η ΕΕ στην περίπτωση να έχει να αντιμετωπίσει εσωτερικές μετακινήσεις και εξωτερικές εισροές; Το ζήτημα της μετανάστευσης είναι ένα ιδιαίτερα ευάλωτο θέμα για την ΕΕ, που δέχεται συνέχεια μεγάλες μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές, ροές που συχνά δεν μπορεί να απορροφήσει και διαχειριστεί. Σημαντικό είναι ότι η μετανάστευση ανήκει στις συντρέχουσες πολιτικές της ΕΕ, οπότε μπορεί να θέσει μόνο ένα γενικό πλαίσιο. Από εκεί και πέρα, απαραίτητη είναι η πολιτική βούληση και συμφωνία των μερών. Ωστόσο, τα κράτη-μέλη δεν μπόρεσαν λόγω διαδικαστικών και ουσιαστικών δυσκολιών και διαφορών να συναινέσουν και να συντονίσουν την πολιτική τους.

Συνεπώς, το σύνθετο ζήτημα της μετακίνησης ατόμων στο πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής δεν είναι μονοδιάστατο πρόβλημα και άρα ούτε μπορεί να αντιμετωπιστεί μονομερώς. Χρειάζεται τόσο την σύμπραξη διαφορετικών πεδίων πολιτικής όσο και όλων των κρατών για να οδηγηθούμε σε ένα πλαίσιο ολοκληρωμένης κατανόησης και προστασίας. Ποια είναι λοιπόν τα πλαίσια του φαινομένου; Πως αυτό αναλύεται και ποια είναι τα κανονιστικά κενά που προκύπτουν εφόσον δεν υπάρχει ένα διεθνές σύστημα αφιερωμένο αποκλειστικά στην κλιματική αλλαγή και τις πολυεπίπεδες επιπτώσεις της; Έπειτα ποια είναι η θέση της κατά τ' άλλα πρωτοπόρου σε κλιματικά ζητήματα Ευρώπης και ποιες είναι οι νέες προοπτικές που εξετάζει και τα εμπόδια που αντιμετωπίζει;

⁸ European Council, 'Climate Change: what is EU doing', Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/climate-change/>

⁹ Ibid.

ΜΕΡΟΣ Α΄: ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ

1. Ονοματολογία : πρόσφυγες, μετανάστες ή εκτοπισμένοι;

Η ονοματολογία των ανθρώπων που μετακινούνται λόγω της κλιματικής αλλαγής – και των επιπτώσεών της-, διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην κατανόηση και τελικά στην θεραπεία της κατάστασης. Το πως θα επιλέξουμε να αναφερόμαστε στα άτομα αυτά, θα έχει άμεση επίδραση στο νομικό καθεστώς που εμπίπτουν αλλά και στους τρόπους προστασίας και προσαρμογής τους. Η ορθή ονοματολογία είναι αυτή που θα προσδώσει στα άτομα τόσο ένα πέπλο προστασίας όσο και συγκεκριμένα δικαιώματα. Είναι αναγκαίο συνεπώς, να επιλεγθεί ένας ορισμός, νομικά έγκυρος για να μπορεί να δεσμεύει και τα κράτη πολύ πιο αυστηρά, αναφορικά με τις υποχρεώσεις τους και τις ευθύνες τους έναντι αυτών των ανθρώπων, σε σχέση με μια απλή περιγραφική ονομασία¹⁰. Μέσα σε αυτή τη συζήτηση, είναι καίριας σημασίας να μην υποβαθμιστεί η ουσία του ζητήματος λόγω ασυμφωνίας στην ορολογία.

Στις απαρχές των δημόσιων συζητήσεων επί του θέματος (δεκαετία του 1980), φαίνεται να γίνονται αναφορές για «περιβαλλοντικούς πρόσφυγες» από τον Essam El-Hinnawi , ειδικό του Προγράμματος για το Περιβάλλον των Ηνωμένων Εθνών, όπου το 1985 τους ορίζει ως «τους ανθρώπους που αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν το παραδοσιακό τους περιβάλλον, προσωρινώς ή μονίμως, λόγω σημαντικών περιβαλλοντικών διαταραχών (φυσικών και/ή ενεργοποιημένες από ανθρώπους) που θέτουν σε κίνδυνο την ύπαρξη τους και/ή επηρεάζουν σοβαρά την ποιότητα ζωής τους»¹¹. Ο ορισμός αυτός χρησιμοποιήθηκε αρκετά στην αρχή τόσο από τα μέσα ενημέρωσης όσο και στη βιβλιογραφία, αποσκοπώντας να ευαισθητοποιήσει την διεθνή κοινότητα και να στρέψει την προσοχή στον εξαναγκαστικό χαρακτήρα της μετακίνησης¹².

¹⁰ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., “Climate refugees: beyond the legal impasse? “, p74, Routledge, 2018.

¹¹ El-Hinnawi, E, «Environmental Refugees», United Nations Environment Program (UNEP), 1985, New York

¹² Joanna Apap, “ The concept of ‘climate refugee’- Towards a possible definition” , EPRS: European Parliamentary Research Service, p.3, February 2019, Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

Αργότερα, στη δεκαετία του 1990, η Διακυβερνητική Επιτροπή για την Κλιματική Αλλαγή (Intergovernmental Panel on Climate Change) υπογραμμίζει -στην πρώτη κιόλας έκθεση της- πως το μεγαλύτερο αντίκτυπο που θα επιφέρει η κλιματική αλλαγή είναι η ανθρώπινη μετανάστευση¹³. Εισέρχεται λοιπόν στη συζήτηση η μεταβλητή της κλιματικής αλλαγής και συνεπώς, η περίπτωση της «κλιματικής μετανάστευσης».

Γίνεται φανερό, πως όσο προχωράει η συζήτηση και οι μελέτες γύρω από την μετακίνηση λόγω της κλιματικής αλλαγής, αναδύονται νέοι όροι. Οι τρεις επικρατούντες όροι σήμερα είναι οι «κλιματικοί πρόσφυγες», οι «κλιματικοί μετανάστες» και οι «περιβαλλοντικά/κλιματικά εκτοπισμένοι». Και οι τρεις ενέχουν θετικά και αρνητικά στοιχεία και προσφέρουν διαφορετικές δυνατότητες προστασίας στα άτομα, χωρίς όμως να έχει επικρατήσει και συμφωνηθεί ομοφώνως από την διεθνή κοινότητα κάποιος από αυτούς.

1.1. «Κλιματικοί πρόσφυγες»

Ο όρος «κλιματικός πρόσφυγας» είναι ο πιο αμφιλεγόμενος χαρακτηρισμός που έχει δοθεί και αυτό γιατί περιέχει τον όρο πρόσφυγας, που αυτομάτως συνεπάγεται ένα πολύ συγκεκριμένο πλαίσιο, αυτό της Σύμβασης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων¹⁴.

Για να δοθεί ένας ορισμός στους «κλιματικούς πρόσφυγες» χρησιμοποιείται ο ορισμός του Essam El-Hinnawi για τους «περιβαλλοντικούς πρόσφυγες»¹⁵. Δίνεται έτσι ένας ευρύς ορισμός χωρίς καμία διάκριση μεταξύ των διαφορετικών μορφών μετακίνησης και των διαφορετικών συνθηκών που μπορούν να προκύψουν. Η πραγματικότητα όμως είναι πως ο όρος πρόσφυγας φέρει συγκεκριμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά βάσει της Σύμβασης για το καθεστώς των προσφύγων (1951). Παραδοσιακά πρόσφυγας ονομάζεται κάθε άνθρωπος που εξαιτίας δικαιολογημένου φόβου ότι θα υποστεί διωγμό για ζητήματα θρησκείας, φυλής, εθνικότητας, πολιτικής πεποιθήσεως ή και συμμετοχής σε συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα, εγκαταλείπει χωρίς την θέληση του το κράτος του οποίου είναι πολίτης και επιπλέον του είναι αδύνατο να εξασφαλίσει την προστασία του από το ίδιο το κράτος του ή δύναται και να μην το επιθυμεί. Στα παραπάνω δεν συμπεριλαμβάνεται κάποια κατηγορία για μετακίνηση ατόμων λόγω της κλιματικής αλλαγής ή άλλων περιβαλλοντικών καταστροφών και ακόμα γίνεται ρητή αναφορά αποκλειστικά στην διακρατική μετακίνηση, θέτοντας έτσι έναν γεωγραφικό περιορισμό. Βασικό ζήτημα τίθεται έτσι, αυτό της νομικής κάλυψης, καθώς με το υπάρχον κείμενο της Σύμβασης, δεν τους παρέχεται καμία εγγύηση διεθνούς προστασίας. Ο όρος λοιπόν χαρακτηρίζεται συχνά ως νομική παρερμηνεία¹⁶.

Μάλιστα, στην αρχή ο όρος «κλιματικός πρόσφυγας» αποτέλεσε απειλή για την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες (United Nations High

¹³ J.T. Houghton, G.J. Jenkins and J.J. Ephraums, 'Climate Change: The IPCC Scientific Assessment' (World Meteorological Organization/United Nations Environment Program – Intergovernmental Panel on Climate Change 1990), Διαθέσιμο στο: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/>

¹⁴ Ηνωμένα Έθνη, «Σύμβαση για το καθεστώς των προσφύγων», 1951, Γενεύη, Διαθέσιμη στο : <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2018/01/04-symvasiprotokollo.pdf>

¹⁵ El-Hinnawi, E, «Environmental Refugees», United Nations Environment Program (UNEP), 1985, New York

¹⁶ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., "Climate refugees: beyond the legal impasse?", p10, Routledge, 2018.

Commissioner for Refugees- UNHCR), καθιστώντας ασαφή τα όρια μεταξύ του ορισμού των παραδοσιακών προσφύγων και τέτοιων δημοφιλών εννοιών¹⁷. Η θέση που στήριζε η Ύπατη Αρμοστεία ήταν πως τουλάχιστον θεωρητικά, όσοι εκτοπίζονταν λόγω περιβαλλοντικών αλλαγών μπορούσαν να βασιστούν και να τεθούν υπό την προστασία της εθνικής τους κυβέρνησης, υπό την έννοια ότι δεν κατέχει εκείνη την ευθύνη και ούτε προσπαθεί να τους εκδιώξει. Αργότερα, και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2011¹⁸ δήλωσε ρητά ότι δεν αναγνωρίζει νομικά τον όρο και ούτε πρόκειται να ερμηνεύσει την υπάρχουσα νομοθεσία με τρόπο τέτοιο, ώστε να συμπεριληφθούν σε αυτή έστω και νομολογικά οι «κλιματικοί πρόσφυγες».

Σημαντικό είναι πως η χρήση τέτοιων όρων όπως «κλιματικός πρόσφυγας» ή «περιβαλλοντικός πρόσφυγας» ήταν πιο έντονη ιδιαίτερα στην αρχή της αναγνώρισης των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στην μετακίνηση ανθρώπων. Ιδιαίτερα στη δεκαετία του 1980, όπου το περιβάλλον ήταν η προτεραιότητα στις πολιτικές συζητήσεις διεθνώς ο όρος «περιβαλλοντικοί πρόσφυγες» χρησιμοποιήθηκε με σκοπό να υπηρετήσει μια πιο ανθρωπιστική πολιτική¹⁹, προσπαθώντας να συμπεριλάβει όσο το δυνατόν περισσότερους πρόσφυγες. Σίγουρα λοιπόν, η χρήση του νομικώς ασταθής αυτού όρου εξυπηρετούσε εκείνη την περίοδο περισσότερο επικοινωνιακά και άλλα πολιτικά συμφέροντα. Βέβαια, παρά τα νομικά προβλήματα του όρου, η αίσθηση του θύματος και του εξαναγκασμού στην μετακίνηση που αποπνέει ο όρος πρόσφυγας²⁰ δημιούργησε αξιώσεις για δικαιώματα για τα άτομα αυτά. Λόγω των παραπάνω, η διεθνής κοινότητα γινόταν πιο ευαίσθητοποιημένη αναφορικά με την μετακίνηση λόγω της κλιματικής αλλαγής αλλά και με την ίδια την κλιματική αλλαγή. Έτσι, συμπονούσαν τα μετακινούμενα άτομα που απεικονίζονταν ως θύματα που έχουν ανάγκη την διεθνή προστασία και ταυτόχρονα αντιλαμβάνονταν πόσο επικίνδυνη μπορεί να γίνει η φύση. Συνεπώς, η χρήση του όρου ως πολιτικού εργαλείου έγινε τόσο για να αφυπνίσει τη διεθνή κοινότητα για τα περιβαλλοντικά ζητήματα όσο και για να δώσει μια πιο ανθρωπιστική όψη στο θέμα²¹, παρακάμπτοντας τους νομικούς και πολιτικούς περιορισμούς.

Ο όρος «κλιματικός πρόσφυγας» κατάφερε να οδηγήσει στην αναγνώριση της σοβαρότητας της κατάστασης και της δύσκολης θέσης που βρίσκονται οι άνθρωποι που αναγκάζονται να μετακινηθούν. Επέτυχε τελικώς, να τονίσει την αξίωση τους για να διεκδικήσουν προστασία και δικαιώματα στη διεθνή σκηνή. Αυτή η επιτυχία αποτελεί και το βασικό πλεονέκτημά του.

Βέβαια, πέρα από την ανυπόστατη νομική βάση του όρου, έχουν διατυπωθεί και άλλες προβληματικές του πτυχές. Με βάση ακαδημαϊκούς ερευνητές, ο όρος «κλιματικός πρόσφυγας» είναι αρκετά ευρύς και δεν περιέχει βασικά στοιχεία που καθορίζουν

¹⁷ Joanna Apar, "The concept of 'climate refugee'- Towards a possible definition", EPRS: European Parliamentary Research Service, p.5, February 2019, Διαθέσιμο στο:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

¹⁸ Ibid., σελ.9

¹⁹ Vikram Odedra Kolmannskog, "Future floods of refugees- A comment on climate change, conflict and forced migration", Norwegian Refugee Council, p.9, April 2008

²⁰ Ibid.

²¹ Giovanni Bettini, Sarah Louise Nash, and Giovanna Gioli, "One Step Forward, Two Steps Back? The Fading Contours of (In)Justice in Competing Discourses on Climate Migration", The Geographic Journal (2017), 2016, Διαθέσιμο στο: <https://rgs-ibg.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/geoj.12192>

σαφώς την κατάσταση, στοιχεία όπως προσωρινή ή μόνιμη μετατόπιση, εσωτερική μετακίνηση, σταδιακή ή ξαφνική περιβαλλοντική διαταραχή κ.ά.²². Χρειάζεται λοιπόν, μια πιο συγκεκριμένη περιγραφή του όρου που να παρουσιάζει τόσο το ίδιο το ζήτημα της μετακίνησης όσο και των αιτιών της. Τέλος, ο Richard Black αναλύοντας ξεχωριστά τα δύο συνθετικά του όρου σημειώνει πως με την χρήση «κλιματικός» συμπεραίνεται πως η κλιματική αλλαγή αποτελεί την μοναδική αιτία μετακίνησης, ενώ στην πραγματικότητα στις περισσότερες περιπτώσεις η μετακίνηση έχει πολλαπλές αιτίες και έπειτα, ο όρος «πρόσφυγας» είναι νομικά άκυρος και υποδηλώνει πως η μετακίνηση ήταν σίγουρα εξαναγκαστική και διακρατική αλλά και ότι υπήρξε δίωξη των ατόμων²³, γεγονός που δεν υφίσταται.

Αξίζει να σημειωθεί πως το 2018 ο όρος «κλιματικοί πρόσφυγες» αναγνωρίστηκε στο «Παγκόσμιο Σύμφωνο για ασφαλή, ομαλή και τακτική μετανάστευση» (Global Compact for safe, orderly and regular migration – GCM²⁴), ως μετανάστες που μετακινούνται λόγω φυσικών καταστροφών και της κλιματικής αλλαγής (Objective 2). Το Σύμφωνο καταφέρνει να προστατέψει τα δικαιώματα των εκτοπισμένων και να αναφερθεί στους κοινωνικο-οικονομικούς παράγοντες της μετακίνησης, ωστόσο χωρίς να οδηγεί στην ανάληψη υποχρεώσεων για να ελεγχθεί η κατάσταση. Τονίζεται έτσι, ακόμη περισσότερο το κενό προστασίας αναφορικά με τους «κλιματικούς πρόσφυγες»²⁵.

Συνεπώς, η χρήση σχετικών όρων, όπως «περιβαλλοντικοί/κλιματικοί πρόσφυγες» θα πρέπει να αποφεύγεται τόσο λόγω της νομικής ανακρίβειάς τους όσο και γιατί αφορά περιορισμένες κατηγορίες προσώπων, που όταν μετακινούνται διασχίζουν κρατικά σύνορα και δεν βρίσκονται πλέον υπό την αιγίδα του κράτους τους, γεγονός που δεν καλύπτει περιπτώσεις εσωτερικής μετακίνησης, που είναι εξάλλου και οι συχνότερες. Τέλος, δεν δύναται να οροθετηθεί μια συγκεκριμένη ξεχωριστή κατηγορία «κλιματικών προσφύγων», αφού η φύση της κλιματικής αλλαγής είναι τέτοια που δεν μπορεί να συνδεθεί με συγκεκριμένα πραγματικά και αυτοτελή περιστατικά και να τεθεί ως η αποκλειστική αιτία μετακίνησης.

1.2 «Κλιματικοί μετανάστες»

Ο όρος «κλιματικός μετανάστης» είναι ακόμα ένας ευρέως γνωστός χαρακτηρισμός. Χρησιμοποιήθηκε αρκετά και από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (International Organization for Migration- IOM), ο οποίος από πολύ νωρίς (την

²² Bonnie Docherty & Tyler Giannini, “Symposium: Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Climate Refugee Treaty”, (2009), Διαθέσιμο στο: <https://climate.law.columbia.edu/sites/default/files/content/5c3e836f23a774ba2e115c36a8f72fd3e218.pdf>

²³ Black, R, “Environmental Refugees: Myth or Reality?”, UNHCR, Working Paper No. 34, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/research/working/3ae6a0d00/environmental-refugees-myth-reality-richard-black.html>

²⁴ “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”, Final Draft, Morocco, December 2018, Διαθέσιμο στο: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf

²⁵ Joanna Apan, “The concept of ‘climate refugee’- Towards a possible definition”, EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, p.2., Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

δεκαετία του 1990) ασχολήθηκε με έρευνες και επιχειρησιακές δραστηριότητες πάνω στο πεδίο της μετανάστευσης, της κλιματικής αλλαγής και του περιβάλλοντος²⁶.

Πρόκειται για έναν όρο που ενώ και πάλι κάποια στοιχεία του εφάπτονται με αυτά της μετακίνησης λόγω της κλιματικής αλλαγής, δεν καταφέρνει να αποτυπώσει με σαφή και περιεκτικό τρόπο την πραγματικότητα της κατάστασης. Η έννοια του μετανάστη συχνά συνδέεται με οικονομικά και εργασιακά κίνητρα²⁷, γεγονός που στην συγκεκριμένη περίπτωση μπορεί να υφίσταται αλλά ως δευτερεύοντα παράγοντα, αφού το ουσιαστικότερο ζήτημα είναι αυτό της επιβίωσης και της αποφυγής οποιασδήποτε βλάβης. Ακριβώς, λοιπόν επειδή συνδέεται με κίνητρα οικονομικά, δηλαδή την εύρεση εργασίας, περισσότερων ευκαιριών και γενικότερα ενός βελτιωμένου βιοτικού επιπέδου, ενέχει ένα βαθμό βούλησης του ατόμου να μετακινηθεί από τον τόπο κατοικίας ή καταγωγής του²⁸ και μάλιστα, για συγκεκριμένους λόγους, συχνά προσωπικής φιλοδοξίας και βιοπορισμού. Το στοιχείο της βούλησης δεν αποτελεί καθολικό χαρακτηριστικό της μετακίνησης λόγω της κλιματικής αλλαγής, αφού η τελευταία διακρίνεται σε περιπτώσεις τόσο αναγκαστικής όσο και εθελοντικής μετακίνησης. Ταυτόχρονα στο ίδιο πλαίσιο, εξαφανίζεται το στοιχείο της τρωτότητας των ανθρώπων που μετακινούνται λόγω της κλιματικής αλλαγής²⁹, καθώς πλέον δεν εννοείται να χαρακτηρίζονται ως «θύματα» της κατάστασης εφόσον επέλεξαν –έστω και θεωρητικά- την μετακίνηση τους. Τέλος, με την ένταξη των ανθρώπων αυτών στην κατηγορία των μεταναστών αφαιρείται και η ύπαρξη απειλής για καταστροφή ή βλάβη (σωματική, περιουσιακή κ.ά.), που αποτελεί βασικό πυρήνα της μετακίνησης τους.

Παρά τα γενικά αυτά στοιχεία της μετανάστευσης που φαίνεται να μην συνδέονται –τουλάχιστον σε σημαντικό βαθμό- με την περίπτωση της μετακίνησης λόγω της κλιματικής αλλαγής, το 2008 ο Γενικός Διευθυντής του Διεθνούς Οργανισμού για την Μετανάστευση, Brunson McKinley, στη «Διάσκεψη για την Κλιματική Αλλαγή, Περιβαλλοντικό Υποβιβασμό και την Μετανάστευση», έδωσε έναν ευρύτερο ορισμό εργασίας για την περίπτωση των «περιβαλλοντικών μεταναστών» που θα μπορούσε να φανεί χρησιμότερος³⁰. Ο ίδιος ανέφερε στην ομιλία του χαρακτηριστικούς όρους, όπως «εξαναγκαστικοί λόγοι», «ξαφνικές ή σταδιακές αλλαγές στο περιβάλλον που επηρεάζουν αρνητικά τη ζωή ή τις συνθήκες διαβίωσης του» κ.ά.. Το ευρύ πεδίο συνθηκών που καλύπτει ο ορισμός είναι σημαντικό καθώς υπογραμμίζει τις σύνθετες μορφές που μπορεί να έχει η περιβαλλοντική μετανάστευση σε επίπεδο φύσης

²⁶ IOM, “*Migration, Environment and Climate Change*”, IOM Publications, p2, PUB2019/013/L , Διαθέσιμο στο : <https://environmentalmigration.iom.int/ioms-engagement-migration-environment-and-climate-change>

²⁷ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., “*Climate refugees: beyond the legal impasse?*”, p12, Routledge, 2018.

²⁸ Joanna Apat, “*The concept of ‘climate refugee’- Towards a possible definition*”, EPRS: European Parliamentary Research Service, p.3, February 2019, Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

²⁹ IOM, “*Migration, Environment and Climate Change*”, IOM Publications, p3, PUB2019/013/L , Διαθέσιμο στο : <https://environmentalmigration.iom.int/ioms-engagement-migration-environment-and-climate-change>

³⁰ Opening statement of Brunson McKinley, Director General- IOM, «Conference on Climate Change, Environmental Degradation and Migration: Addressing Vulnerabilities and Harnessing Opportunities», Geneva, 19 February 2008

(αναγκαστική/ εθελοντική), διάρκειας και κλίμακας³¹. Ο ορισμός παρόλο που κατάφερε να συμπεριλάβει τα κύρια πραγματικά περιστατικά και τους λόγους μετακίνησης ατόμων λόγω της κλιματικής αλλαγής, δεν μπορεί και πάλι να θεωρηθεί ικανοποιητικός, καθώς το νομικό πλαίσιο όπου εντάσσονται τα άτομα με το χαρακτηρισμό «μετανάστες» δεν εξυπηρετεί τις ιδιαίτερες ανάγκες και ούτε προσφέρει την προστασία που χρειάζονται, λόγω φυσικά των ιδιαίτερων συνθηκών που τους οδήγησαν σε αυτή την κατάσταση.

Η αναλυτική περιγραφή της κατάστασης δεν συνεπάγεται την αναγνώριση αξιώσεων στα άτομα αυτά για διεκδίκηση προστασίας, προστασία που το καθεστώς του μετανάστη δεν μπορεί να τους παρέχει. Ας μην ξεχνάμε, πως οι άνθρωποι αυτοί για να καταλήξουν να μετακινούνται απειλήθηκαν ή επηρεάστηκαν ανεπανόρθωτα από τις άμεσες ή έμμεσες επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, υπάρχει δηλαδή πιθανότητα να έχασαν περιουσιακά στοιχεία κινητά ή/και ακίνητα κ.ά.. Σίγουρα, λοιπόν δεν δύναται να αντιμετωπιστούν με κοινά κριτήρια με τους μετανάστες. Ένα σημαντικό βήμα αναφορικά με την κλιματική μετανάστευση υπήρξε το Παγκόσμιο Σύμφωνο για Ασφαλή, Ομαλή και Τακτική Μετανάστευση (Global Compact for safe, orderly and regular migration - GCM³²) το 2018, όπου πρώτον, αναγνωρίστηκε η μετανάστευση στο πλαίσιο των καταστροφών, της κλιματικής αλλαγής και της περιβαλλοντικής υποβάθμισης και δεύτερον, έγιναν δεσμεύσεις για στήριξη τόσο τέτοιου είδους μεταναστών όσο και των κρατών που θα αντιμετωπίσουν αντίστοιχα κύματα³³.

1.3. Εκτοπισμένα άτομα λόγω κλιματικής αλλαγής («περιβαλλοντικά ή κλιματικά εκτοπισμένα άτομα»)

Ο όρος εκτοπισμένα άτομα είναι σχετικά πρόσφατος στην βιβλιογραφία και εντοπίζεται στα πλαίσια της Πρωτοβουλίας Νάνσεν («Nansen Initiative») το 2013³⁴. Μάλιστα αποτελεί έναν από τους προτιμότερους και «ασφαλέστερους» όρους, καθώς καταφέρνει να δώσει μια γενικευμένη περιγραφή της μετακίνησης.

Ο όρος «περιβαλλοντικά ή κλιματικά εκτοπισμένα άτομα» επιτυγχάνει να προσφέρει μια ευρεία αντίληψη για τους πρόσφυγες³⁵, καθώς όπως ορίζεται η «εκτόπιση» από την Πρωτοβουλία Νάνσεν, αφορά στην «αναγκαστική μετακίνηση ατόμων»³⁶. Πρόκειται για έναν αρκετά ευρύ ορισμό που συμπεριλαμβάνει τόσο τα εσωτερικά εκτοπισμένα άτομα όσο και όσους κινήθηκαν εκτός συνόρων, μην περιέχοντας γεωγραφικούς περιορισμούς. Παράλληλα, είναι εμφανές, πως πρόκειται για αναγκαστική μετακίνηση³⁷, τα άτομα δηλαδή παρουσιάζονται ως παθητικά θύματα, αποτελώντας το αντικείμενο στις πράξεις ενός τρίτου –στην προκειμένη περίπτωση

³¹ IOM-UN Migration, “*Environmental Migration*”, Environmental Migration Portal, Διαθέσιμο στο : <https://environmentalmigration.iom.int/environmental-migration-1>

³² “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”, Final Draft, Morocco, December 2018, Διαθέσιμο στο: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf

³³ Ibid (20)

³⁴ The Nansen Initiative, Definitions, 2013, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/5448c7939.pdf>

³⁵ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., “*Climate refugees: beyond the legal impasse?*”, p12, Routledge, 2018.

³⁶ Nansen initiative global consultation conference report (Nansen Initiative 2015) para. 22

³⁷ T.Afifi, M. Franck, et al., “*Integrating Human Mobility within National Adaptation Plans*”, Policy Brief No.9, UNU-EHS Publication Series, June 2014, p.14

των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής- και που λόγω αυτών οδηγούνται σε κάποια δράση³⁸.

Η χρήση του όρου αξιολογείται θετικά στο πλαίσιο της ευθύνης των κρατών. Ο όρος αν και περιγραφικός -ως προς το κομμάτι του εκτοπισμού στο φαινόμενο της ανθρώπινης κινητικότητας- δεν συνεπάγεται οποιαδήποτε μορφή ευθύνης για τις κυβερνήσεις³⁹. Το γεγονός αυτό, παραχωρεί τη δυνατότητα σε αυτές να ερμηνεύσουν την κατάσταση και να προσαρμόσουν την ανταπόκριση τους βάσει της διακριτικής τους ευχέρειας, χωρίς να περιορίζονται ή να δεσμεύονται από αυστηρά νομικά κείμενα. Επιπλέον, αν και ο ίδιος ο όρος «περιβαλλοντικά/κλιματικά εκτοπισμένοι» δεν βρίσκει διεθνή νομική αναγνώριση, η έννοια των «εσωτερικά εκτοπισμένων ατόμων» ('internally displaced persons'- IDPs) που συμπεριλαμβάνεται σε αυτόν, γνωρίζει ανταπόκριση και έχει θεσμικές βάσεις.

Το 1998 υιοθετήθηκαν από τα Ηνωμένα Έθνη οι Κατευθυντήριες Αρχές για την Εσωτερική Μετακίνηση⁴⁰ που περιέχουν δικαιώματα και εγγυήσεις για την προστασία των προσώπων πριν, κατά τη διάρκεια της αναγκαστικής μετακίνησης στο εσωτερικό των κρατών αλλά και για την επανεγκατάστασή τους. Οι αρχές αυτές καλύπτουν την μετακίνηση που συνδέεται με την κλιματική αλλαγή καθώς εφαρμόζονται στα άτομα που εξαναγκάστηκαν ή υποχρεώθηκαν να εγκαταλείψουν τις εστίες τους λόγω φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών, χωρίς όμως αυτές να αποτελούν την μοναδική αιτία⁴¹. Φαίνεται ακόμη πως έχουν σχεδιαστεί για την αντιμετώπιση αιφνίδιων καταστροφών και όχι για όσων εκτυλίσσονται με αργές διαδικασίες. Επιπλέον, οι αρχές είναι προϊόν «ήπιου δικαίου» (soft law) και δεν είναι δεσμευτικές για τα κράτη, όπως επίσης και δεν συνοδεύονται από μηχανισμούς χρηματοδότησης και ελέγχου⁴². Αποτελούν όμως ένα εξαιρετικό μέσο καθοδήγησης για την παραγωγή σχετικής νομοθεσίας, ανάπτυξης πολιτικών πρόληψης και θεραπείας για τα θιγόμενα εσωτερικώς μετακινούμενα άτομα⁴³. Η κύρια αρμοδιότητα για την εφαρμογή των Αρχών ανήκει στις εθνικές ή περιφερειακές αρχές. Πλέον, έχουν ενσωματωθεί σε τρεις περιφερειακές συμφωνίες, οι οποίες τις εξειδικεύουν⁴⁴. Η πιο κρίσιμη υπήρξε η Σύμβαση της Καμπάλα το 2009⁴⁵, καθώς αφενός αναγνώρισε πρώτη ρητά την κλιματική αλλαγή ως λόγο μετακίνησης (άρθρο 5, παράγραφος 4)⁴⁶ και αφετέρου δημιούργησε μηχανισμούς συμμόρφωσης και παρακολούθησης εφαρμογής του περιφερειακού πλαισίου.

³⁸ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., *“Climate refugees: beyond the legal impasse?”*, Routledge, 2018, p12,

³⁹ Joanna Apat, *“The concept of ‘climate refugee’- Towards a possible definition”*, EPRS: European Parliamentary Research Service, p.3, February 2019, Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

⁴⁰ UNHCR - Guiding Principles on Internal Displacement, Διαθέσιμο στο :

<https://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>

⁴¹ Ε. Δούση, «Διεθνές Δίκαιο και Διπλωματία της Κλιματικής Αλλαγής», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020, σελ.91

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid. σελ.92

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons (Kampala Convention), Διαθέσιμη στο: https://au.int/sites/default/files/treaties/36846-treaty-kampala_convention.pdf

⁴⁶ Ibid.

Συνεπώς, αντιλαμβανόμαστε ότι και ο όρος «περιβαλλοντικά/κλιματικά εκτοπισμένοι» αντιμετωπίζει κάποια προβλήματα. Αρχικά, δεν βρίσκει επαρκή νομικά ερεθίσματα που θα καλύπτουν το συνολικό εύρος της μετακίνησης, όχι μόνο της εσωτερικής αλλά και της διασυνοριακής (παρόλο που η τελευταία είναι σπανιότερη). Έπειτα, παρά το γεγονός ότι προτιμάται ως ο «ασφαλέστερος» ορισμός, καθώς δεν εμπλέκει το προσφυγικό ή μεταναστευτικό καθεστώς, είναι αρκετά γενικός για να μπορέσει να αποτυπώσει και να διευκρινίσει τις περιπτώσεις, τις ιδιαίτερες συνθήκες και γεγονότα που θα εμπίπτουν στο πλαίσιό του. Τέλος, αφαιρεί εντελώς την πιθανότητα της εθελοντικής μετακίνησης των ατόμων, παρουσιάζοντας τα απλώς ως έρμια των φαινομένων.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Είναι προφανές ότι η εύρεση ενός περιεκτικού και νομικά βάσιμου ορισμού είναι αναγκαία ώστε να γίνει ευκολότερη η αντίληψη της περιβαλλοντικής/κλιματικής μετακίνησης και η ανάπτυξη πολιτικών αντιμετώπισης σχετικών ροών⁴⁷. Ωστόσο είναι μια σύνθετη και δύσκολη διαδικασία. Καίριας σημασίας είναι να περιλαμβάνει ο ορισμός όλα τα ιδιαίτερα στοιχεία που περικλείουν το ζήτημα της μετακίνησης και να αναφέρεται τόσο στην ίδια την μετακίνηση αλλά και τις αιτίες της⁴⁸. Ένας γενικός ορισμός, δύνανται να αφήνει ένα περιθώριο εκτίμησης των καταστάσεων από τους αρμόδιους φορείς εφόσον πρόκειται για ένα ζήτημα πολυπαραγοντικού χαρακτήρα, πάνω στο οποίο τρέχουν νέες εξελίξεις καθημερινά και είναι δύσκολο να προσδιοριστούν επακριβώς κάποια χαρακτηριστικά. Ταυτόχρονα όμως ενέχει τον κίνδυνο να δημιουργηθεί μια έκρυθμη κατάσταση όπου θα είναι δύσκολο να εξακριβωθεί το καθεστώς κάποιων προσώπων που έχουν μετακινηθεί για ίσως σοβαρότερους ή και όχι λόγους, γεγονός που μπορεί να τους στερήσει αυξημένη προστασία (π.χ. πρόσφυγες λόγω σύγκρουσης).

Επιπροσθέτως, ο τελικός ορισμός θα πρέπει να μπορεί να εντάξει το ζήτημα αυτό σε ένα νομικό πλαίσιο, που θα μπορεί να καλύψει τα ζητήματα που προκύπτουν από την ανθρώπινη κινητικότητα λόγω της κλιματικής αλλαγής αλλά να είναι και ευέλικτο, ώστε να εξελίσσεται μαζί με τα δεδομένα. Πρωταρχικός στόχος της ονοματολογικής συζήτησης δεν είναι να οδηγήσει σε ένα νέο προσφυγικό καθεστώς, αφού κάτι τέτοιο δεν έχει απήχηση στην διεθνή πολιτική κοινότητα, αλλά να γίνουν σοβαρές και οργανωμένες προσπάθειες για τη δημιουργία ενός πλαισίου που θα μπορέσει να ανταποκριθεί σε ζητήματα όπως η διεθνής συνεργασία, η λογοδοσία, η περιβαλλοντική και ανθρώπινη προστασία και ζητήματα διακυβέρνησης⁴⁹. Συνεπώς, χρήζεται

⁴⁷ M.Couldrey, M. Herson, *“Forced Migration Review-Climate Change and Displacement”*, Refugee Study Center, Issue 31, October 2008, p.10

⁴⁸ Joanna Apan, *“The concept of ‘climate refugee’- Towards a possible definition”*, EPRS: European Parliamentary Research Service, p.6, February 2019, Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

⁴⁹ M.Couldrey, M. Herson, *“Forced Migration Review-Climate Change and Displacement”*, Refugee Study Center, Issue 31, October 2008, p.12

αναγκαία η διεύρυνση του υφιστάμενου διεθνούς δικαίου για την πλήρη κάλυψη του θέματος. Μέχρι και σήμερα, η διεθνής κοινότητα δεν έχει καταλήξει ομόφωνα σε έναν ορισμό και επομένως ούτε στο κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο για παροχή προστασίας.

2. Κανονιστικό πλαίσιο και νομικό κενό

Οι ολοένα και αυξανόμενες επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στην ανθρώπινη ζωή και καθημερινότητα, οδήγησαν στην ανάδυση νέων προβλημάτων στη διεθνή κοινότητα, με βασικότερο αυτό της μετακίνησης πληθυσμών τόσο στο εσωτερικό των κρατών όσο και διακρατικά. Η διεθνής κοινότητα μπροστά σε αυτή την νέα πρόκληση φάνηκε να μην μπορεί να ανταποκριθεί επαρκώς, με βάση τα υπάρχοντα κανονιστικά πλαίσια, καθώς δημιουργήθηκαν νομικά ζητήματα αναφορικά με την μεταχείριση αλλά και την προστασία των μετακινούμενων προσώπων⁵⁰. Αυτό συμβαίνει διότι τα υπάρχοντα νομικά πλαίσια διαχείρισης των μετακινούμενων προσώπων αφορούν συγκεκριμένες κατηγορίες, πρόσφυγες ή μετανάστες, ορίζοντας αυστηρά κριτήρια και προϋποθέσεις για την αναγνώριση του ενός ή του άλλου καθεστώτος. Σε αυτά δεν υπάρχει κάποια ειδική ρύθμιση που να αφορά στην κλιματική αλλαγή και τα διαφορετικά είδη μετακίνησης, δημιουργώντας έτσι πολλά νομικά κενά.

Για την κάλυψη αυτών, πρέπει να αποσαφηνιστούν σύνθετα ζητήματα που προκύπτουν από την ιδιαίτερη φύση και την πολλαπλασιαστική δράση της κλιματικής αλλαγής, με κυριότερα αυτά της αιτιολογικής σύνδεσης των λόγων μετακίνησης με την κλιματική αλλαγή. Επιπλέον, είναι υψίστης σημασίας να διακριθούν οι περιπτώσεις μετακίνησης ανάλογα με τον προορισμό (εσωτερικά ή εξωτερικά του κράτους) και ανάλογα με το αν είναι αποτέλεσμα ενός ακραίου φαινομένου ή μιας αργής, μακροχρόνιας διαδικασίας υποβάθμισης του οικείου περιβάλλοντος. Σίγουρα όλα τα παραπάνω δεν αποτελούν μια απλή διαδικασία, ιδίως αν πρόκειται για περιπτώσεις διακρατικής μετακίνησης προσώπων, όπου το κράτος προέλευσής τους δεν μπορεί να τους προσφέρει πλέον προστασία. Τότε ποιος φέρει την ευθύνη για την προστασία και μεταχείριση των προσώπων αυτών;

Συνεπώς, το νομικό πεδίο φαίνεται να αντιμετωπίζει αρκετές ελλείψεις, ιδίως στην περίπτωση της διακρατικής μετακίνησης πληθυσμών λόγω της κλιματικής αλλαγής. Οι ελλείψεις αυτές που αφορούν τόσο στην ύπαρξη συγκεκριμένων –άρα και αποτελεσματικών- κανονισμών, όσο και στον προσδιορισμό των υπευθύνων για την προστασία των μετακινούμενων⁵¹, είναι αναγκαίο να επιλυθούν για να μπορέσουμε τόσο να αντιληφθούμε τη διάσταση της κατάστασης αλλά και για να προετοιμαστούμε κατάλληλα για τα υφιστάμενα και μελλοντικά κύματα μετακίνησης.

2.1. Είδη μετακίνησης : εσωτερική ή διασυνοριακή, αναγκαστική ή εθελοντική

Προτού διερευνηθούν τα υφιστάμενα νομικά πλαίσια, πρέπει να σημειωθούν οι διάφορες μορφές μετακίνησης που εμφανίζονται και αφορούν στον προορισμό των μετακινούμενων προσώπων και στο βαθμό βούλησης που ενέχει η μετακίνηση τους.

⁵⁰ Ε. Δούση, «Διεθνές Δίκαιο και Διπλωματία της Κλιματικής Αλλαγής», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020, σελ.90

⁵¹ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., “Climate refugees: beyond the legal impasse?“, Routledge, 2018, p.5.

Αρχικά, η μετακίνηση μπορεί να είναι εσωτερική, δηλαδή μέσα στα όρια του κράτους, ή διασυνοριακή, δηλαδή τα μετακινούμενα πρόσωπα να διασχίζουν τα σύνορα του κράτους. Η εσωτερική μετακίνηση, που θεωρείται ότι αποτελεί και θα αποτελέσει το πιθανότερο σενάριο, απασχολεί από νωρίς την διεθνή κοινότητα. Φυσικά, η εσωτερική μετακίνηση δεν είναι τόσο περίπλοκη, αφού τα πρόσωπα βρίσκονται εντός της επικρατείας τους κράτους τους, το οποίο φέρει ακόμα ευθύνη για την προστασία τους. Μάλιστα, ήδη στις απαρχές αναγνώρισης του φαινομένου, δημιουργήθηκε ένα πλαίσιο διαχείρισης των εσωτερικά εκτοπισμένων προσώπων, οι Κατευθυντήριες Αρχές για την Εσωτερική Μετακίνηση (1998)⁵² από τον ΟΗΕ, που τους καλύπτει και έχει και διεθνές πρόσημο. Οι Κατευθυντήριες Αρχές για την Εσωτερική μετακίνηση δεν αποτελούν ωστόσο ένα δεσμευτικό κείμενο. Θετικό είναι ότι στην κατηγορία των εσωτερικά εκτοπισμένων ατόμων βάσει των Αρχών αυτών συμπεριλαμβάνονται άτομα που μετακινούνται τόσο λόγω κλιματικών φαινομένων, όσο και λόγω συγκεκριμένων αιφνίδιων καταστροφών⁵³. Δυστυχώς όμως, δεν συμπεριλαμβάνουν τις καταστροφές και τα προβλήματα που δημιουργούνται ως αποτέλεσμα βραχυπρόθεσμων διαδικασιών, όπως η άνοδος της στάθμης της θάλασσας, η ερημοποίηση κ.ά..

Για να μπορέσουμε να σχεδιάσουμε κατάλληλες πολιτικές είναι κρίσιμο να γίνει αντιληπτή αυτή η διάκριση και οι ποιοτικές διαφορές που προσδίδει στα άτομα. Το γεγονός ότι τα άτομα αυτά παραμένουν εντός της κρατικής τους επικράτειας δεν τους προσφέρει την επαρκή διεθνή προσοχή που χρειάζονται. Και όμως, ο αριθμός εσωτερικά μετακινούμενων ατόμων του προηγούμενου έτους πρέπει να μας προβληματίζουν. Σύμφωνα με το Κέντρο Παρακολούθησης Εσωτερικών Μετατοπίσεων (Internal Displacement Monitoring Center -IDCM)⁵⁴ μέχρι και τις 31 Δεκεμβρίου του 2020 τουλάχιστον 30,7 εκατομμύρια άνθρωποι παγκοσμίως εκτοπίστηκαν εσωτερικά σε 104 χώρες και περιοχές λόγω φυσικών καταστροφών, όπου οι κυριότερες ήταν πυρκαγιές, πλημμύρες και καταιγίδες⁵⁵. Μάλιστα στην Ευρώπη και την Κεντρική Ασία το 2020 ο αριθμός των εσωτερικών μετακινήσεων λόγω φυσικών καταστροφών ήταν πρωτοφανής αγγίζοντας τις 234.000⁵⁶. Το ζήτημα αυτό μας αφορά άμεσα, καθώς φέτος μετά τις καταστροφικές πυρκαγιές στη Βόρεια Εύβοια πολλοί γεωργοί, μελισσοουργοί, υλοτόμοι, κτηνοτρόφοι και άλλοι επαγγελματίες που ασχολούνται με τη γη θα αναγκαστούν να εγκαταλείψουν την περιοχή, έχοντας χάσει τις εκτάσεις και ύλες εργασίας τους.

Στο ζήτημα της διασυνοριακής μετακίνησης τα πράγματα γίνονται περισσότερο περίπλοκα καθώς με το πέρασμα των συνόρων, το κράτος προέλευσης δεν φέρει καμία ευθύνη και φυσικά ούτε και κανένα άλλο. Τα άτομα έχουν κάθε δικαίωμα να εγκαταλείψουν μια χώρα αλλά όχι και αντίστοιχο να εισέλθουν σε μια άλλη χωρίς βάσιμο νομικά λόγο. Η κλιματική αλλαγή δεν αναγνωρίζεται ως τέτοιος, ούτε ως μορφή δίωξης εναντίων των ατόμων, οπότε και δεν μπορεί να δοθεί σε αυτά τα άτομα

⁵² UNHCR - Guiding Principles on Internal Displacement, Διαθέσιμο στο :

<https://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>

⁵³ Ε. Δούση, «Διεθνές Δίκαιο και Διπλωματία της Κλιματικής Αλλαγής», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020, σελ.91

⁵⁴ Internal Displacement Monitoring Center, Διαθέσιμο στο: <https://www.internal-displacement.org/>

⁵⁵ IDCM, “ Global Report on Internal Displacement 2021”, Norwegian Refugee Council, 2021,σελ.7-8, Διαθέσιμο στο: https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf#page=38?v=2

⁵⁶ Ibid, σελ.67-69.

ένας τίτλος και ένα πλαίσιο προστασίας μόλις κινηθούν εκτός συνόρων⁵⁷. Συγκεκριμένα, στην Ευρώπη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σημείωσε πως οι εισροές μεταναστευτικών κυμάτων στην Ευρωπαϊκή ήπειρο φαίνεται να έχουν ήδη επηρεαστεί από την κλιματική αλλαγή και πως στα επόμενα χρόνια θα παρατηρηθεί μετακίνηση πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης μεταξύ των κρατών-μελών⁵⁸. Αυτή η παρατήρηση είναι αρκετά ενδιαφέρουσα καθώς τέτοιου είδους μετακινήσεις θα μπορούσαν να καλυφθούν υπό το πρίσμα των προβλέψεων του Ευρωπαϊκού δικαίου για ελεύθερη μετακίνηση των ατόμων στο εσωτερικό της Ένωσης⁵⁹. Βέβαια και πάλι τίθενται ζητήματα ενίσχυσης και προστασίας των μετακινούμενων ατόμων ειδικά αν αυτά βρίσκονται σε δυσχερή οικονομική κατάσταση.

Φυσικά και στις δύο παραπάνω περιπτώσεις σημαντικό ρόλο διαδραματίζει και η βούληση των ατόμων να μετακινηθούν, δηλαδή αν η μετακίνηση είναι εξαναγκαστική ή εθελοντική. Η διάκριση των δύο συναντά αρκετές δυσκολίες και σχετίζεται άμεσα με τα φαινόμενα ή τις καταστροφές που οδηγούν στην μετακίνηση, αν αυτά δηλαδή είναι ακραία ξαφνικά καιρικά φαινόμενα ή αφορούν στην σταδιακή καταστροφή του περιβάλλοντος λόγω των μακροπρόθεσμων επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής.

Αναγκαστική είναι η μετακίνηση όταν η περιβαλλοντική υποβάθμιση ή ένα ξαφνικό, ακραίο φυσικό φαινόμενο οδηγούν σε μια απειλητική για την επιβίωση και τον βιοπορισμό των ανθρώπων καταστροφή. Στην εθελοντική μετακίνηση, εννοούνται τα άτομα που επιλέγουν λόγω προειδοποιήσεων ή ολοένα και αυξανόμενων δυσκολιών στην καθημερινότητα τους λόγω της υποβάθμισης του περιβάλλοντος να εγκαταλείψουν την περιοχή τους ή και την χώρα τους. Πότε κάποιος όμως αναγκάζεται να εγκαταλείψει λόγω της σοβαρής υποβάθμισης ή καταστροφής του οικείου περιβάλλοντος την κατοικία του; Ποιο είναι εκείνο το σημείο καμπής που οδηγεί στην αναγκαστική μετακίνηση και καθιστά το περιβάλλον τόσο υποβαθμισμένο που αναγκάζει τα άτομα και σχετικούς επαγγελματίες, όπως αγρότες, κτηνοτρόφους κ.λπ. να εγκαταλείψουν την γη τους;⁶⁰ Όλα αυτά χρειάζονται ξεχωριστή αξιολόγηση αναλόγως την κάθε περίπτωση, αφού ένας γενικός κανόνας δεν μπορεί να συμπεριλάβει όλα τα παραπάνω ζητήματα και να αφορά στις διαφορετικές καταστροφές. Χρειάζεται επίσης ιδιαίτερη προσοχή στην εξακρίβωση των αιτιών μετακίνησης και το επίπεδο βούλησης των ατόμων σε αυτήν, ώστε να μην συγχέονται οι περιπτώσεις αυτές με μετανάστες λόγω αποκλειστικά οικονομικών αιτιών.

Τελικώς λοιπόν, η ανάλυση και διάκριση των παραπάνω περιπτώσεων αναδεικνύει ακόμα περισσότερο την σύνθετη κατάσταση που καλείται η σημερινή διεθνής και ευρωπαϊκή κοινότητα να αντιμετωπίσει. Κάθε φορά πρέπει να αναγνωρίζονται τα

⁵⁷ Ε. Δούση, «Διεθνές Δίκαιο και Διπλωματία της Κλιματικής Αλλαγής», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020, σελ.92

⁵⁸ Joanna Apan, “The concept of ‘climate refugee’- Towards a possible definition”, EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ.9 Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

⁵⁹ Joanna Apan, “The concept of ‘climate refugee’- Towards a possible definition”, EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ.9 Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

⁶⁰ V. O. Kolmannskog, “Future floods of refugees : a comment on climate change, conflict and forced migration”, Norwegian Refugee Council, April 2008, σελ.25

ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της μετακίνησης είτε αυτά αφορούν τον προορισμό είτε τα φαινόμενα που οδήγησαν σε αυτή είτε αν υπήρχε ή όχι βούληση των ατόμων για μια σχετική μετακίνηση. Μόνον έτσι, μπορεί να κατανοηθεί κάθε πτυχή του φαινομένου και να οργανωθεί ένα επαρκές σχέδιο δράσης. Στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα πιθανώς με την βοήθεια ήδη υπαρχόντων εργαλείων –νομικών και πολιτικών- να μπορέσει να δημιουργηθεί ένα κατάλληλο πλαίσιο κατανόησης και αντιμετώπισης της πρόκλησης αυτής, με βασικό στόχο τη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

2.2. Υφιστάμενες Συνθήκες και παρεχόμενη προστασία

Η νομική ανταπόκριση στην πρόκληση της μετακίνησης λόγω της κλιματικής αλλαγής ή των επιπτώσεών της είναι περιορισμένη και ανεπαρκής. Υπάρχουν κάποιες γενικές διεθνείς αρχές που ακολουθούνται και μπορούν να θέσουν θεμέλια για την δημιουργία νομικά δεσμευτικών κειμένων καθώς και κάποια κείμενα περιφερειακού επιπέδου που μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για ανάπτυξη περαιτέρω πολιτικών και νομικά δεσμευτικών κειμένων.

Τα κύρια όργανα σήμερα που μπορούμε να πούμε ότι αναφέρονται στους κλιματικά εκτοπισμένους είναι σε διεθνές επίπεδο οι Συμβάσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα και οι Κατευθυντήριες Αρχές των Ηνωμένων Εθνών για τους Εσωτερικά εκτοπισμένους (1998)⁶¹ και σε περιφερειακό επίπεδο η Σύμβαση της Καμπάλα στην Αφρική (2009)⁶² για την προστασία και την υποστήριξη των εσωτερικά εκτοπισμένων ατόμων και η Πρωτοβουλία Νάνσεν (Nansen Initiative)⁶³ για την διασυνοριακή μετακίνηση εξαιτίας φυσικών καταστροφών στην Ευρώπη (2012)⁶⁴. Από τα παραπάνω όμως, τα περισσότερα κείμενα δεν επιβάλλουν νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις στα κράτη, παρά μόνο οι Συμβάσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα καθώς και οι Κατευθυντήριες Αρχές για την Εσωτερική Εκτόπιση στο βαθμό που αντικατοπτρίζουν πεδίο υπάρχοντος δεσμευτικού διεθνές δικαίου⁶⁵.

Η νομική κάλυψη των ατόμων που μετακινούνται εκτός των συνόρων του κράτους τους λόγω των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής έγκειται αρχικά στις Συμβάσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα και την προστασία τους. Το δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων παρέχει ορισμένη προστασία στους μετακινούμενους που διασχίζουν κρατικά σύνορα⁶⁶. Τα κράτη έχουν υποχρέωση στην προστασία των προσώπων που κινδυνεύουν από στέρηση της ζωής, απάνθρωπη μεταχείριση ή βασανιστήρια. Επιπλέον στο ίδιο πλαίσιο τα κράτη υποχρεούνται να μην επαναπροωθούν πρόσφυγες ή αιτούντες άσυλο. Βέβαια στις προκείμενες περιπτώσεις για να υφίσταται το σχετικό δικαίωμα της προστασίας των μετακινούμενων προσώπων πρέπει να αναγνωριστούν οι κλιματικές επιπτώσεις ως μορφή απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης⁶⁷.

⁶¹ United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, 1998, Διαθέσιμο στο:

<https://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>

⁶² *Kampala Convention*, African Union, 23rd of October 2009, Διαθέσιμο στο :

https://au.int/sites/default/files/treaties/36846-treaty-kampala_convention.pdf

⁶³ *Nansen Initiative*, 2012, Διαθέσιμο στο: <https://disasterdisplacement.org/>

⁶⁴ Joanna Apan, “*The concept of ‘climate refugee’- Towards a possible definition*”, EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ.7 Διαθέσιμο στο:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

⁶⁵ V. O. Kolmannskog, “*Future floods of refugees : a comment on climate change, conflict and forced migration*”, Norwegian Refugee Council, April 2008, σελ.29

⁶⁶ Ε. Δούση, «Ε. Δούση, «*Διεθνές Δίκαιο και Διπλωματία της Κλιματικής Αλλαγής*», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020, σελ.92

⁶⁷ Ibid, σελ.93.

Παρόλου που οι διεθνείς συνθήκες για τα ανθρώπινα δικαιώματα δεν κάνουν ρητή αναφορά στο δικαίωμα για ένα ασφαλές και υγιές περιβάλλον, τα μέρη τους αναγνωρίζουν την ουσιαστική σύνδεση του περιβάλλοντος με τα ανθρώπινα δικαιώματα. Μάλιστα, το Γραφείο του Υπατου Αρμοστή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, βασιζόμενο στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα και συγκεκριμένα στο άρθρο 6(1) που προβλέπει το δικαίωμα στη ζωή⁶⁸, σημείωσε πως παρά την μη ρητή αναφορά της κλιματικής αλλαγής στο σύμφωνο αναγνωρίζεται η επιρροή της στα δικαιώματα της ζωής, του νερού και της υγείας⁶⁹.

Η αρχή της μη επαναπροώθησης είναι απόλυτη. Ακόμα, κατέχει βασική θέση σε διάφορα όργανα διασφάλισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, για παράδειγμα στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες υπονοείται σε αρκετά σημεία με κυριότερο το άρθρο 3 όπου απαγορεύει τα βασανιστήρια, την απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση⁷⁰. Στην περίπτωση αυτή το κράτος έχει καθήκον να μην εκδιώξει πρόσωπα σε μέρη όπου μπορεί να κινδυνεύσουν να εκτεθούν στην παραπάνω απαγορευμένη μεταχείριση. Με την ίδια λογική η προστασία που παρέχει η αρχή της μη επαναπροώθησης σχετίζεται με τις περιπτώσεις αναγκαστικής διασυνοριακής μετακίνησης σε ένα πλαίσιο καθαρά ανθρωπιστικής προσέγγισης παρά αυστηρών νομικών υποχρεώσεων⁷¹, όπου τα κράτη δεν θα επέστρεφαν τα μετακινούμενα πρόσωπα σε μέρη όπου μπορεί να βίωναν άσχημες συνθήκες διαβίωσης. Συγκεκριμένα, η αρχή μπορεί να εφαρμοστεί σε περιπτώσεις όπου άτομα φεύγουν από το κράτος τους λόγω συγκρούσεων σχετικών με κλιματικά/ περιβαλλοντικά φαινόμενα. Βρίσκει όμως και ευρύτερη απήχηση σε περιπτώσεις ατόμων που δεν μπορούν απλώς να επιστρέψουν στον τόπο προέλευσης τους είτε γιατί αυτός έχει καταστραφεί και εξαφανιστεί είτε γιατί δεν μπορεί πλέον να υποστηρίξει το σύνολο του προηγούμενου πληθυσμού του⁷². Γενικά, τα μετακινούμενα άτομα –είτε μετακινούνται εξαιτίας ενός αιφνίδιου ακραίου καιρικού φαινομένου είτε εξαιτίας σταδιακών περιβαλλοντικών υποβαθμίσεων- δεν αναμένονται να επιστρέψουν στον τόπο από τον οποίο έφυγαν, κυρίως λόγω ενδοιασμών σχετικά με τον βιοπορισμό αλλά και τη συνολικότερη ποιότητα ζωής τους⁷³. Σε τέτοιες καταστάσεις τα μετακινούμενα άτομα έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία και την παροχή ανθρωπιστικού ασύλου, όπως ακριβώς και οι πρόσφυγες.

Όσον αφορά τις εσωτερικές μετακινήσεις ατόμων, αυτές καλύπτονται από τις Κατευθυντήριες Αρχές για την Εσωτερική Εκτόπιση (1998, Ο.Η.Ε.)⁷⁴. Η κάλυψη όμως, δεν είναι απόλυτη και επαρκής καθώς οι αρχές είναι κείμενο «ήπιου δικαίου»⁷⁵. Αν και

⁶⁸ Βλ. "International Covenant on Civil and Political Rights", 1996, Διαθέσιμο στο:

<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

⁶⁹ Joanna Apat, "The concept of 'climate refugee'- Towards a possible definition", EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ. 6, Διαθέσιμο

στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

⁷⁰ Βλ. Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, άρθρο 3, Διαθέσιμη στο :

https://www.echr.coe.int/documents/convention_ell.pdf

⁷¹ V. O. Kolmannskog, "Future floods of refugees : a comment on climate change, conflict and forced migration", Norwegian Refugee Council, April 2008, σελ.28

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, 1998, Διαθέσιμο στο:

<https://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>

⁷⁵ Ε. Δούση, «Ε. Δούση, «Διεθνές Δίκαιο και Διπλωματία της Κλιματικής Αλλαγής», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020, σελ.91

μη νομικά δεσμευτικές οι Αρχές αναγνωρίζονται από την διεθνή κοινότητα ως σημαντικό διεθνές πλαίσιο για την προστασία των εσωτερικά εκτοπισμένων και γι' αυτό σταδιακά ενσωματώνονται σε περισσότερες περιφερειακές και εσωτερικές νομοθεσίες⁷⁶. Η σημασία τους έγκειται στη δυνατότητα να παρέχουν ένα πλαίσιο για την προστασία των θυμάτων φυσικών καταστροφών, προσδιορίζοντας δικαιώματα και εγγυήσεις για την προστασία τους καθ' όλη τη διάρκεια της μετακίνησης. Προσφέρουν έτσι στα κράτη «ένα πακέτο νομικών προτύπων»⁷⁷ για την προστασία των μετακινούμενων και μάλιστα, αφήνοντας ευρύ περιθώριο εφαρμογής τους βάσει της διακριτικής ευχέρειας των κρατών⁷⁸. Οι αρχές αυτές εφαρμόζονται σε άτομα που εξαναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τον τόπο τους λόγω φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών, μεταξύ άλλων⁷⁹, αιτίες που καλύπτουν περιπτώσεις σχετιζόμενες με την κλιματική αλλαγή. Το πεδίο εφαρμογής τους καλύπτει μόνο αυτά τα άτομα που μετακινούνται λόγω των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, χωρίς να συμπεριλαμβάνει όσους πλήττονται γενικότερα από τα φαινόμενα.

Οι Αρχές δεν είναι όμως δεσμευτικές για τα κράτη. Το διεθνές δίκαιο δεν αναγνώριζε εξ' αρχής ως νομικό τον όρο «εσωτερικά εκτοπισμένα άτομα»⁸⁰ αλλά τελικώς αρκετά δικαιώματα όπως και νομικά συστήματα χαρακτηρίστηκαν ως σχετικά. Αυτό συνέβη και έτσι προσδίδεται και μια σχετική δεσμευτικότητα σε ορισμένες Αρχές, λόγω της σύνθεσης διάφορων νομικών κανονισμών από νομικά πεδία όπως των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, του προσφυγικού δικαίου κ.ά. Εφόσον οι Αρχές αποτελούν μια σύνθεση των παραπάνω, αδιαμφισβήτητα διαθέτουν και έναν βαθμό δεσμευτικότητας που απορρέει από τα κείμενα αυτά⁸¹. Επιπλέον, οι Αρχές δεν συνοδεύονται από μηχανισμούς ελέγχου και χρηματοδότησης, γεγονός που δημιουργεί πρόσθετα προβλήματα στην εφαρμογή τους. Άλλο ένα ζήτημα αφορά το πεδίο κάλυψής τους, καθώς οι Αρχές εκτείνονται μόνο σε άτομα που μετακινούνται λόγω φυσικών (ή ανθρωπογενών) αιφνίδιων καταστροφών και όχι σε περιπτώσεις μετακίνησης λόγω των επιπτώσεων της σταδιακής υποβάθμισης του περιβάλλοντος. Παράλληλα, η έμφαση μόνο στην προστασία των μετακινούμενων και όχι στην προστασία του συνόλου του πληθυσμού που πλήττεται από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, δεν οδηγεί στην ανάληψη προληπτικών δράσεων από τα κράτη με στόχο τον μετριασμό ανάλογων καταστάσεων. Τέλος, με τα κράτη να είναι αποκλειστικά υπεύθυνα για την προστασία των πολιτών τους και για την εφαρμογή των Αρχών για τους Εσωτερικά Εκτοπισμένους δεν διευκολύνεται η διεθνής συνεργασία και παροχή βοήθειας για τα εκτοπισμένα άτομα με τα κράτη να επικαλούνται συχνά την αρχή της εθνικής κυριαρχίας τους. Η λύση σε αυτό θα αποτελούσε ο ορισμός ενός οργανισμού ως αρμόδιου για τη διαχείριση και την επίβλεψη σχετικών με τις Αρχές και την εφαρμογή τους ζητημάτων και παρόλο που μέχρι και σήμερα δεν έχει δοθεί κάποια σχετική

⁷⁶ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., *“Climate refugees: beyond the legal impasse?”*, Routledge, 2018, σελ.120

⁷⁷ Joanna Apat, *“The concept of ‘climate refugee’- Towards a possible definition”*, EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ. 6, Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, 1998, παρ.2, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>

⁸⁰ V. O. Kolmannskog, *“Future floods of refugees : a comment on climate change, conflict and forced migration”*, Norwegian Refugee Council, April 2008, σελ.29

⁸¹ Ibid.

εντολή σε οργανισμό, η Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες κατάφερε να έχει πλέον ειδικό ρόλο στο ζήτημα⁸², σύμφωνα με εντολή που έλαβε το 1990 από την Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών, που την ορίζει υπεύθυνη για την προστασία των εσωτερικά εκτοπισμένων ατόμων σε περιπτώσεις που θα τεθεί σχετικό αίτημα από τον Γενικό Γραμματέα και θα συναινεί το σχετικό κράτος⁸³.

Είναι προφανές πως τα παραπάνω ενώ αποτελούν βασικά στοιχεία για την διαχείριση των εκτοπισμένων ατόμων, δεν μπορούν να δημιουργήσουν ένα αυστηρό και πλήρως περιεκτικό νομικό πλαίσιο που θα μπορέσει να πλαισιώσει τη δημιουργία κατάλληλων πολιτικών προσαρμογής και ει δυνατόν πρόληψης της εκτόπισης. Είναι σημαντικό λοιπόν να αναγνωριστούν τα κενά που προκύπτουν, το γιατί προκύπτουν και τέλος, πως θα μπορούσαν να καλυφθούν είτε από κάποιο νέο νομικό πλαίσιο ή από κάποιο υπάρχον με την πιθανή διεύρυνσή του, πάντα με στόχο να κατανοηθεί το ζήτημα της εκτόπισης και να μπορέσουν τα κράτη να προσαρμοστούν και να αντιμετωπίσουν τις νέες συνθήκες.

2.3. Νομικό κενό προστασίας

Αναγνωρίζοντας τα υπάρχοντα νομικά πλαίσια δεσμευτικά και μη, διαπιστώνεται ένας αριθμός κενών και «γκρίζων περιοχών», κυρίως για τη διασυνοριακή αλλά και για την εσωτερική μετακίνηση. Το διεθνές δίκαιο δεν κάνει καμία αναφορά σχετικά με το αν και υπό ποιες συνθήκες τα μετακινούμενα άτομα μπορούν να εισέλθουν σε άλλη χώρα, ποια θα είναι τα δικαιώματα τους εκεί και ποιες οι δυνατότητες και επιλογές που θα έχουν στην συνέχεια⁸⁴. Αρχικά, με το πέρασμα των συνόρων του κράτους, τα άτομα δεν βρίσκουν προστασία γιατί δεν καλύπτονται από την Σύμβαση για τους Πρόσφυγες του 1951 εφόσον δεν εμπίπτουν στον ορισμό που παρέχεται για την έννοια του πρόσφυγα⁸⁵, σύμφωνα με το άρθρο 1Α⁸⁶. Η πλειοψηφία των κλιματικά εκτοπισμένων ατόμων δεν χαρακτηρίζεται ως «πρόσφυγες», εκτός αν πρόκειται για περιπτώσεις μετακίνησης λόγω συγκρούσεων περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Η λίστα που παρατίθεται είναι εξαντλητική και δεν κάνει καμία αναφορά στην κλιματική αλλαγή και τις συνέπειες της ως αιτία εγκατάλειψης του κράτους ενός ατόμου. Σημαντικό όρο στα παραπάνω αποτελεί και το στοιχείο της δίωξης, το οποίο είναι αδύνατο να αποδειχθεί και να συνδεθεί με την ίδια την κλιματική αλλαγή. Η Σύμβαση για το καθεστώς των προσφύγων(1951) είναι προϊόν της μεταπολεμικής (Παγκόσμιος Πόλεμος Β΄) στην Ευρώπη και έχει δεχτεί σκληρή κριτική για την μη κάλυψη σύγχρονων ζητημάτων που αφορούν στην προστασία των ανθρώπων από νέο-εμφανιζόμενες απειλές, όπως η κλιματική αλλαγή⁸⁷. Η Σύμβαση δεν δίνει περιθώριο επέκτασης των περιπτώσεων που καλύπτει και σε αυτό συμβάλει και η απροθυμία των μερών να επαναδιαπραγματευθούν τους όρους και τα κριτήρια για τον προσδιορισμό

⁸² Ibid, σελ. 30

⁸³ UNGA resolution 48/116, 'Office of the United Nations High Commissioner for Refugees', 20 Δεκεμβρίου 1993, Διαθέσιμο στο: <https://www.refworld.org/docid/3b00f2151c.html>

⁸⁴ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., "Climate refugees: beyond the legal impasse?", Routledge, 2018, σελ.118

⁸⁵ V. O. Kolmannskog, "Future floods of refugees : a comment on climate change, conflict and forced migration", Norwegian Refugee Council, April 2008, σελ.25

⁸⁶ Βλ. Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2018/01/04-symvasiiprotokollo.pdf>

⁸⁷ V. O. Kolmannskog, "Future floods of refugees : a comment on climate change, conflict and forced migration", Norwegian Refugee Council, April 2008, σελ.25

του καθεστώτος των προσφύγων⁸⁸. Επιπλέον, υπάρχει και ο ισχυρισμός πως μια πιθανή του καθεστώτος των προσφύγων θα αποδυνάμωνε την υφιστάμενη προστασία που παρέχεται στους πρόσφυγες⁸⁹

Έπειτα, στην περίπτωση που τα μετακινούμενα άτομα βρουν προστασία υπό τους κανόνες του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου, βρίσκονται και πάλι αντιμέτωποι με ελλείψεις. Βασικό θέμα είναι ότι δεν αποδίδει κανένα δικαίωμα στο κράτος υποδοχής για παραδείγματος χάριν απολαβή οικονομικής βοήθειας για την στήριξη των ομάδων μετακινούμενων προσώπων⁹⁰. Το δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εμπεριέχει προσωποποιημένους κανόνες που αφορούν τα άτομα ως μονάδα, χωρίς προβλέψεις για οικονομικής ενίσχυσης. Το 2008 το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (OHCHR) εντόπισε κάποια από τα εμπόδια που πρέπει να αντιμετωπιστούν, ώστε να θεωρηθεί η κλιματική αλλαγή ως παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁹¹. Πρώτον, να είναι εμφανής η επίδραση της κλιματικής αλλαγής ως μοναδικού παράγοντα πρόκλησης ζητημάτων στην άσκηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δεύτερον να αποδειχθεί πως οι εκπομπές μιας χώρας επηρεάζουν συγκεκριμένα κάποια άλλη και τρίτον και σημαντικότερο να λυθεί το ζήτημα χρήσης των πλαισίων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μόνο σε καταστάσεις παραβίασης. Το τελευταίο σημείο είναι και το πιο σημαντικό ζήτημα στην επίκληση της προστασίας βάσει των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Για την αναγνώριση παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων πρέπει να υπάρξει απαίτηση έναντι κάποιου τρίτου. Στην περίπτωση των κλιματικά μετακινούμενων ατόμων, εναντίον ποιου θα κινηθούν για να διεκδικήσουν τη δικαίωση τους; Συνεπώς, το πλαίσιο του δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν μπορεί να προσφέρει την απαραίτητη κάλυψη μακροπρόθεσμα σε ανάλογες περιπτώσεις, εκτός αν χρησιμοποιηθεί προσωρινώς ως συμπληρωματική μορφή προστασίας⁹² και χωρίς κάποια υποχρέωση των κρατών υποδοχής, γίνεται δηλαδή καθαρά σε εθελοντική βάση.

Σχετικά με την εσωτερική μετακίνηση ατόμων, δεν υφίσταται ακριβώς νομικό κενό, εφόσον υπάρχουν οι Κατευθυντήριες Αρχές για την Εσωτερική Εκτόπιση, παρόλο που δεν είναι απόλυτα δεσμευτικές. Το πρόβλημα που αντιμετωπίζεται εδώ αφορά στην ενσωμάτωση τους στην περιφερειακή και εγχώρια νομοθεσία⁹³ και στο επιχειρησιακό κενό που δημιουργείται⁹⁴. Είναι αναγκαία η ξεκάθαρη ιεραρχία ενός οργανισμού επί θεμάτων ελέγχου και ενίσχυσης των Αρχών, ώστε να διασφαλιστεί εγκυρότερη πρόβλεψη, καλύτερος συντονισμός καθώς και να υπάρχει δυνατότητα ανάληψης ευθυνών. Θα μπορούσε πιθανώς να προστεθεί και το ζήτημα αυστηρότερης δέσμευσης

⁸⁸ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., *“Climate refugees: beyond the legal impasse?”*, Routledge, 2018, σελ.5

⁸⁹ V. O. Kolmannskog, *“Future floods of refugees : a comment on climate change, conflict and forced migration”*, Norwegian Refugee Council, April 2008, σελ.31

⁹⁰ Ibid, σελ.8

⁹¹ Joanna Apat, *“The concept of ‘climate refugee’- Towards a possible definition”*, EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ. 7, Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

⁹² Ibid, σελ.7

⁹³ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., *“Climate refugees: beyond the legal impasse?”*, Routledge, 2018, σελ.120

⁹⁴ V. O. Kolmannskog, *“Future floods of refugees : a comment on climate change, conflict and forced migration”*, Norwegian Refugee Council, April 2008, σελ.32

στις Αρχές από τα κράτη για την ομαλότερη λειτουργία τους καθώς και επέκτασή τους, ώστε να συμπεριλάβουν καταστροφές που συμβαίνουν με αργές διαδικασίες⁹⁵.

Μια ακόμη προσέγγιση του νομικού κενού γίνεται στη βάση του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου⁹⁶. Προφανώς, υπάρχει συσχετισμός με το ζήτημα καθώς αυτό αφορά άμεσα το περιβάλλον και την κατάστασή του. Η αντιμετώπιση της πρόκλησης των μετακινούμενων ατόμων μέσω του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου είναι μια βάσιμη επιλογή καθώς το καθεστώς εμπεριέχει κάποιες βασικές αρχές που είναι κατάλληλες για τη μελλοντική δημιουργία ενός πάγιου, αυστηρού και δεσμευτικού πλαισίου. Αρχές όπως αυτή της «κοινής αλλά διαφοροποιημένης ευθύνης», «προληπτικής δράσης», «ο ρυπαντής πληρώνει» κ.ά. δύνανται να αποτελέσουν βασικό κορμό μιας κανονιστικής ρύθμισης του θέματος. Το καθεστώς αυτό είναι ιδιαίτερα ευέλικτο και συμπεριλαμβάνει τόσο την ευθύνη τρίτων σε περιπτώσεις μόλυνσης, που μπορεί να οδηγήσουν σε μετακίνηση από τόπους καταγωγής, όσο και χρηματοοικονομικά εργαλεία, θέτοντας υποχρεώσεις χρηματικών αποζημιώσεων στους υπευθύνους⁹⁷. Οι αρχές του περιβαλλοντικού δικαίου μπορούν να συνδεθούν κάλλιστα και με ορισμένες αρχές του δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, παραδείγματος χάριν η αρχή της μη επαναπροώθησης μπορεί να συνδεθεί με την προληπτική αρχή του περιβαλλοντικού δικαίου, στην βάση που και οι δύο βασίζονται στην αποφυγή βλάβης στο άτομο άρα και στο περιβάλλον, στην περίπτωση της κλιματικής αλλαγής⁹⁸. Τελικά όμως, ακόμα και σήμερα μετά από σημαντικά βήματα, το διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο δεν μπορεί να προσφέρει χρήσιμες πρακτικές για την αντιμετώπιση της κλιματικής μετακίνησης, καθώς αντιμετωπίζει προβλήματα σχετικά με την επιβολή του και με τις διαπιστώσεις ευθύνης των υπαίτιων⁹⁹.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Είναι προφανές ότι τα υφιστάμενα νομικά καθεστάτα δεν μπορούν να προσφέρουν ικανοποιητικές απαντήσεις και ούτε και προοπτικές δημιουργίας κατάλληλων πλαισίων για τις διάφορες μορφές της μετακίνησης λόγω των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής. Για την κάλυψη του κενού οι προτάσεις της βιβλιογραφίας ποικίλλουν. Κάποιοι υποστηρίζουν πως το πρόβλημα θα μπορούσε να προσεγγιστεί ως μέρος της μεταναστευτικής πολιτικής και όχι ως ξεχωριστή κατηγορία, κυρίως λόγω του πολύπλοκου αιτιώδους χαρακτήρα της μετακίνησης¹⁰⁰ αλλά και γιατί έτσι θα επιλύονταν τα νομικά προβλήματα και θα διευκολυνόταν ο σχεδιασμός πολιτικών λύσεων. Έπειτα, υπάρχουν προτάσεις για τη διαμόρφωση νέων συνθηκών με την οριοθέτηση των κλιματικά μετακινούμενων ατόμων ως μια ξεχωριστή κατηγορία, οι οποίες όμως δεν είναι ρεαλιστικές λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης αλλά και αδυναμίας απόλυτης κατηγοριοποίησης των ατόμων αυτών. Θετικό στην σύνταξη μιας νέας και ξεχωριστής σύνδεσης θα ήταν η δυνατότητα να υιοθετήσει πρακτικές και αρχές βάσει των υφιστάμενων νομικών πλαισίων του προσφυγικού, περιβαλλοντικού

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., *“Climate refugees: beyond the legal impasse?”*, Routledge, 2018, σελ.9

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid , σελ.162

⁹⁹ V. O. Kolmannskog, *“Future floods of refugees : a comment on climate change, conflict and forced migration”*, Norwegian Refugee Council, April 2008, σελ.31

¹⁰⁰ Ε. Δούση, *«Διεθνές Δίκαιο και Διπλωματία της Κλιματικής Αλλαγής»*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020, σελ.90

δικαίου και του δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁰¹. Τέλος, προτείνεται η έμφαση στην αποσαφήνιση του υφιστάμενου νομικού πλαισίου και τελικώς, η διεύρυνσή του αποσκοπώντας στην επαρκή κάλυψη της διασυνοριακής αλλά και εσωτερικής μετακίνησης λόγω αιφνίδιων και σταδιακών καταστροφών. Μάλιστα, το Συμβούλιο της Ευρώπης είχε προτείνει οι Κατευθυντήριες Αρχές για την Εσωτερική Εκτόπιση (1998) μπορούν να ληφθούν ως πρότυπο για τη δημιουργία ενός διεθνούς καθοδηγητικού πλαισίου για την προστασία και των διασυνοριακά εκτοπισμένων λόγω φυσικών καταστροφών και επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής¹⁰².

Το νομικό κενό και το πολύπλοκο θέμα της προστασίας, κυρίως της διασυνοριακής μετανάστευσης οφείλεται κατά βάση στο σύνθετο χαρακτήρα του ζητήματος. Η πολλές φορές θολή διάκριση του είδους της μετακίνησης –εξαναγκαστική ή εθελοντική- των ατόμων λόγω των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής αλλά και οι διαφορετικές εκφάνσεις των επιπτώσεων της τελευταίας, δημιουργούν σύγχυση ως προς το ποιος φέρει την ευθύνη και πως αρμόζει να αντιμετωπιστούν τα άτομα αυτά. Παράλληλα, ο κατακερματισμός του διεθνούς δικαίου δεν αφήνει περιθώρια ευρείας ερμηνείας και συγκερασμού των διαφορετικών τομέων του δικαίου. Έτσι, μια αποτελεσματική λύση θα ήταν η γεφύρωση των διαφορετικών πτυχών της μετακίνησης μέσω του συνδυασμού των νομικών πλαισίων τόσο του ανθρωπιστικού, όσο του περιβαλλοντικού και προσφυγικού δικαίου¹⁰³. Η σύνθεση αυτή θα χρειαστεί αρκετή έρευνα και προσεκτική παρακολούθηση των αδιεξόδων που προκύπτουν καθώς και συνεχόμενη διαβούλευση για την εύρεση του βέλτιστου τρόπου αντιμετώπισης. Βέβαια, σε διεθνές επίπεδο ένα τέτοιο εγχείρημα θα αντιμετώπιζε αρκετές δυσκολίες, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κάθε περιοχής και των διαφορετικών κινδύνων που δύναται να αντιμετωπίσει. Είναι δεδομένο ότι περιφερειακές δράσεις είναι καλύτερα οργανωμένες και συντεταγμένες με τα συμφέροντα των κρατών μερών, τα οποία λόγω της συγγενούς περιοχής της περιφέρειας αντιμετωπίζουν συνήθως ίδιας κατηγορίας καταστροφές.

Συνεπώς, εφόσον οι πολιτικές συνθήκες δεν επιτρέπουν την σύνταξη μιας νέας συνθήκης που να μπορεί να συμπεριλαμβάνει τόσο περιβαλλοντικές όσο και ανθρωπιστικές αρχές, η έμφαση στο υπάρχον νομικό σύστημα, ιδιαίτερα δε στις Κατευθυντήριες Αρχές για την Εσωτερική Εκτόπιση (1998) και την εξέλιξη τους, βάσει των διαφορετικών ειδών μετακίνησης είναι η βιωσιμότερη πολιτικά λύση.

3. Διακυβέρνηση κλιματικά εκτοπισμένων ατόμων: Διεθνείς Οργανισμοί

Το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής απασχολεί συστηματικά τη διεθνή κοινότητα ήδη από τη δεκαετία του 1990, ιδιαίτερα με την πρώτη έκθεση της Διακυβερνητικής Επιτροπής για την Κλιματική Αλλαγή (IPCC, 1990). Σημείο σταθμός υπήρξε φυσικά, η υπογραφή της Σύμβασης Πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή (UNFCCC)¹⁰⁴ το 1992

¹⁰¹ V. O. Kolmannskog, "Future floods of refugees : a comment on climate change, conflict and forced migration", Norwegian Refugee Council, April 2008, σελ.31

¹⁰² Joanna Apat, "The concept of 'climate refugee'- Towards a possible definition", EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ. 7, Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

¹⁰³ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., "Climate refugees: beyond the legal impasse?", Routledge, 2018, σελ.167

¹⁰⁴ Βλ. United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992, Διαθέσιμο στο: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

στο Ρίο. Η Σύμβαση έθετε ένα γενικό πλαίσιο για τη διαχείριση της κλιματικής αλλαγής, δηλαδή έναν συγκεκριμένο στόχο, όριζε βασικές αρχές, θεσμικά όργανα, χρηματοδοτικό μηχανισμό και διαδικασίες νομοπαραγωγής¹⁰⁵. Το ζήτημα της μετακίνησης λόγω της κλιματικής αλλαγής δεν εντάχθηκε τότε στο γενικότερο πλαίσιο διαχείρισης, θα εμφανιστεί αργότερα στην ετήσια σύνοδο των συμβαλλόμενων μερών (COP) της Σύμβασης (θεσμικό όργανο), στο Κανκούν το 2010 (COP16)¹⁰⁶. Η εμπλοκή των διεθνών οργανισμών στο ζήτημα της μετακίνησης των ατόμων λόγω των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής δεν σταματά εκεί. Με το σχετικό ζήτημα ενεπλάκησαν σε διεθνές επίπεδο ο Διεθνής Οργανισμός για την Μετανάστευση (IOM)¹⁰⁷, η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR)¹⁰⁸ αλλά και σε περιφερειακό επίπεδο αναπτύχθηκαν διάφορες πρωτοβουλίες, όπως η Πρωτοβουλία Νάνσεν (Nansen Initiative)¹⁰⁹ κ.ά..

Η διακυβέρνηση ενός τέτοιου σύνθετου ζητήματος δεν είναι απλή υπόθεση, κυρίως όταν δεν υπάρχει διεθνής συναίνεση για την ένταξη του σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο. Βέβαια έχουν γίνει σημαντικά βήματα για την παροχή προστασίας και αρωγής των κλιματικά μετακινούμενων ατόμων. Κυρίως σχετίζονται με την εξέλιξη της Σύμβασης Πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή μέσω των συνόδων των συμβαλλόμενων μερών, με την Συμφωνία των Παρισίων (2015) και με την υιοθέτηση της Ατζέντας για Βιώσιμη Ανάπτυξη ως το 2030 (UN 2030 Agenda for Sustainable Development)¹¹⁰, που περιλαμβάνει αρκετούς σχετικούς με την μετανάστευση στόχους¹¹¹. Παράλληλα, με πρωτοβουλίες άλλων διεθνών οργανισμών, λόγω χάριν για την μετανάστευση, επιτεύχθηκε η συμφωνία διάφορων σημαντικών Συμφώνων για το ζήτημα.

Πώς εξελίχθηκε αυτή η ενσωμάτωση του ζητήματος της μετακίνησης των πληθυσμών λόγω των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στο διεθνές πλαίσιο και ποια βήματα ή πολιτικές ακολούθησαν και ακολουθούν τα διεθνή και περιφερειακά όργανα για την ανάληψη δράσης επί του ζητήματος;

3.1. Σύμβαση πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή, Συμφωνία των Παρισίων και η ανάπτυξη του Task Force on Displacement (TFD)

Η Σύμβαση Πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή (UNFCCC)¹¹² υιοθετήθηκε το 1992 στο Ρίο, στο λεγόμενο «Earth Summit». Έθετε ένα γενικό πλαίσιο διαχείρισης της

¹⁰⁵ Ε. Δούση, «Διεθνές Δίκαιο και Διπλωματία της Κλιματικής Αλλαγής», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020, σελ.18

¹⁰⁶ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., “Climate refugees: beyond the legal impasse?“, Routledge, 2018, σελ.5

¹⁰⁷ Βλ. IOM, Environmental Migration Portal, Διαθέσιμο στο:

<https://environmentalmigration.iom.int/environmental-migration-1>

¹⁰⁸ Βλ., UNHCR- Climate Change and Disaster Displacement, Διαθέσιμο στο:

<https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>

¹⁰⁹ Βλ., Platform on Disaster Displacement, Follow-up to the Nansen Initiative, Διαθέσιμο στο:

<https://disasterdisplacement.org/>

¹¹⁰ Βλ. UN Sustainable Development Goals, Διαθέσιμο στο:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

¹¹¹ Joanna Arop, “The concept of ‘climate refugee’- Towards a possible definition”, EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ. 2, Διαθέσιμο στο:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

¹¹² Βλ. United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992, Διαθέσιμο στο:

<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

κλιματικής αλλαγής και ακολούθησε μια δυναμική πορεία εμπλουτισμού του με το Πρωτόκολλο του Κιότο (1997) και αργότερα την Συμφωνία των Παρισίων το 2015. Τελικός σκοπός της Σύμβασης είναι να αποτραπούν επικίνδυνες ανθρώπινες παρεμβάσεις στο κλιματικό σύστημα, παρεμβάσεις που μπορούν να είναι επιβλαβείς για τον ίδιο τον άνθρωπο. Η Σύμβαση περιέχει κυρίως υποχρεώσεις αναφορικά με τον άξονα της μείωσης (mitigation) και με τον άξονα της προσαρμογής (adaptation) στην κλιματική αλλαγή, χωρίς να περιλαμβάνει υποχρεώσεις σχετικές με την προστασία των ατόμων.

Για την κλιματική μετακίνηση, πρώτη αναφορά έγινε στην 16^η σύνοδο των συμβαλλόμενων μερών το 2010 στο Κανκούν¹¹³. Εκεί υποστηρίχθηκε πως οι στρατηγικές προσαρμογής θα πρέπει να αφορούν και τις ευάλωτες κοινότητες, αναγνωρίζοντας τους μετανάστες ειδικά ως μέρος αυτών¹¹⁴. Το 2012 έγινε αναφορά και σε μια Απόφαση για τις Απώλειες και Καταστροφές, που υιοθετήθηκε στην Ντόχα το 2012¹¹⁵. Το 2015 στο COP21 στο Παρίσι, υιοθετήθηκε η ιστορική Συμφωνία των Παρισίων¹¹⁶, όπου σημειώθηκε σημαντική πρόοδος με την αναφορά στο βαθμό αναγκαιότητας προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών που σχετίζονταν με την κλιματική αλλαγή.

Η Συμφωνία των Παρισίων περιλαμβάνει τρία βασικά στοιχεία αναφορικά με τα ζητήματα της ανθρώπινης κινητικότητας¹¹⁷. Αρχικά, στο προοίμιο της συμφωνίας¹¹⁸ αναγνωρίζεται η κλιματική αλλαγή ως κοινή ανησυχία του ανθρώπινου είδους και εμπεριέχεται μια αναφορά στους μετανάστες όταν ζητείται από τα συμβαλλόμενα μέρη να λαμβάνουν υπόψη, να σέβονται και να προωθούν τα δικαιώματα των μεταναστών όταν λαμβάνουν μέτρα αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής. Δεύτερον, η συμφωνία τονίζει συχνά την ανάγκη προστασίας των ανθρώπων, της ανθεκτικότητας των κοινοτήτων και την σημασία δυνατότητας βιοπορισμού. Οι αναφορές αυτές είναι ο κύριος προθάλαμος για τη συζήτηση των περιβαλλοντικών αιτιών της αναγκαστικής μετακίνησης, που αφορούν είτε την έλλειψη πρόσβασης σε νερό, φαγητό και ενέργεια ή και ευκαιρίες βιοπορισμού στον τόπο οικίας τους. Τέλος, η συμφωνία καλεί στο άρθρο 50¹¹⁹ για την εγκαθίδρυση μιας ομάδας εργασίας πάνω σε θέματα εκτοπισμού

¹¹³ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., *“Climate refugees: beyond the legal impasse?”*, Routledge, 2018, σελ.5

¹¹⁴ UNFCCC Decision 1/CP.16 The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action Under the Convention (UNFCCC/ CP/2010/7/Add.1) [Decision 1/CP.16], par. 14(f), Διαθέσιμο στο :

<https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07.pdf>

¹¹⁵Βλ. Decision 3.CP/18 para. 7 (a) (vi), Διαθέσιμο στο:

<https://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/I04r01.pdf>

¹¹⁶ The United Nations Conference of the Parties, ‘The Paris Agreement’ (United Nations Climate Change Conference, Paris, 2015), Διαθέσιμο στο:

https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

¹¹⁷ Joanna Arop, *“The concept of ‘climate refugee’- Towards a possible definition”*, EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ. 7, Διαθέσιμο στο:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

¹¹⁸ The United Nations Conference of the Parties, ‘The Paris Agreement’ (United Nations Climate Change Conference, Paris, 2015), Διαθέσιμο στο:

https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

¹¹⁹Βλ. Decision 1/CP.21, άρθρο50, Διαθέσιμο στο:

<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2>

(Task Force on Displacement)¹²⁰. Η εντολή δόθηκε στην Εκτελεστική Επιτροπή (Excom) του «Warsaw International Mechanism for Loss and Damage»¹²¹ με σκοπό «την ανάπτυξη προτάσεων για ολοκληρωμένες προσεγγίσεις, ώστε να αποτραπούν, περιοριστούν και να αντιμετωπιστούν εκτοπίσεις σχετιζόμενες με τις δυσμενείς επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής»¹²². Και τα τρία αυτά σημεία υπογραμμίζουν την αναγνώριση της κλιματικής αλλαγής ως παράγοντα εκτοπισμού ατόμων και αναγνωρίζουν τους πιθανούς κινδύνους που μπορεί να ενέχει μια εκτόπιση. Από την Συμφωνία των Παρισίων και έπειτα -και ιδιαίτερα στην σύνοδο στο Κατοβίτσε το 2018 (COP24)- η προστασία των κλιματικών προσφύγων αποτέλεσε από τα πιο έντονα θέματα συζήτησης.

Η δημιουργία του «Taskforce on Displacement» (TFD) είναι από μια από τις κυριότερες εκβάσεις της Συμφωνίας των Παρισίων. Το taskforce αποτελείται από κράτη και περιλαμβάνει και οργανισμούς, που έχουν ήδη έντονη εμπλοκή στις εργασίες της Σύμβασης Πλαίσιο για την κλιματική αλλαγή και άλλους που ασχολούνται αποκλειστικά με θέματα ανθρώπινης κινητικότητας όπως ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης και η ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες¹²³ κ.ά.. Η επιλογή ένταξης και ειδικών φορέων που δεν σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή αλλά με την ανθρώπινη κινητικότητα φανερώνει την προσπάθεια μιας ολιστικής προσέγγισης του θέματος και μελέτης των συναφών ειδικών θεμάτων. Το πρόγραμμα εργασίας του Taskforce εμπεριέχει δραστηριότητες που αφορούν την παρακολούθηση νομικών και πολιτικών συστημάτων, τη συγκέντρωση δεδομένων, την αναγνώριση θεσμικών και άλλων κενών, τη διαπίστωση καλών πρακτικών κ.ο.κ.¹²⁴. Η πρώτη φάση δράσης του Taskforce ολοκληρώθηκε το 2019 και ενώ το 2018 -μετά την παρουσίαση και επιτυχή υιοθέτηση των προτάσεων του στο COP24 στο Κατοβίτσε- ανανεώθηκε η εντολή του για μια ακόμη περίοδο ως το 2021¹²⁵. Τέλος, αξίζει να αναφερθεί πως το Taskforce δεν περιορίζεται μόνο στο διεθνές επίπεδο αλλά ακόμη προσπαθεί να συμπεριλάβει και τα περιφερειακά, εθνικά και ύπο-εθνικά επίπεδα¹²⁶.

3.2. Διεθνής Οργανισμός για την Μετανάστευση (International Organization for Migration-IOM) και Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

Ο Διεθνής Οργανισμός για την μετανάστευση ασχολείται με την έρευνα, τις πολιτικές, τις προσπάθειες υπεράσπισης και τις επιχειρησιακές δραστηριότητες στον τομέα της μετανάστευσης, του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής από τη

¹²⁰ Βλ. UN- Taskforce on Displacement, Διαθέσιμο στο: <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-1>

¹²¹ Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. : <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage-ld/warsaw-international-mechanism-for-loss-and-damage-associated-with-climate-change-impacts-wim>

¹²² Βλ. UN- Taskforce on Displacement, Διαθέσιμο στο: <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-1>

¹²³ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., “*Climate refugees: beyond the legal impasse?*”, Routledge, 2018, σελ.109

¹²⁴ Βλ. “Workplan of the Taskforce on Displacement”, Διαθέσιμο στο: https://unfccc.int/sites/default/files/tfd_workplan.pdf

¹²⁵ Βλ. UN- Taskforce on Displacement, Διαθέσιμο στο: <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-1>

¹²⁶ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., “*Climate refugees: beyond the legal impasse?*”, Routledge, 2018, σελ.109

δεκαετία του 1990¹²⁷. Ως ο πρωταρχικός διακυβερνητικός οργανισμός για την μετανάστευση, αναγνωρίζει την σημασία και την αναγκαιότητα να ενταθούν οι εθνικές, περιφερειακές και διεθνείς προσπάθειες να αντιμετωπιστεί η ανθρωπινή κινητικότητα που οφείλεται σε περιβαλλοντικούς παράγοντες και στην κλιματική αλλαγή, αλλά και να βρεθεί το ζήτημα στο επίκεντρο της διεθνούς συζήτησης¹²⁸. Το 2014 μάλιστα, και μετά από αίτημα των κρατών-μελών του να εντείνει περισσότερο τις προσπάθειες του στο πεδίο της μετανάστευσης, του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής, δημιουργήθηκε ένα ξεχωριστό τμήμα για την Μετανάστευση, το Περιβάλλον και την Κλιματική αλλαγή («Migration, Environment and Climate Change, MECC») ¹²⁹, επισημοποιώντας έτσι, τη δέσμευση του οργανισμού στη συγκεκριμένη θεματική. Αυτή η θεσμική εξέλιξη, κατέστησε το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης τον πρώτο που εγκαθίδρυσε μια θεσμική μονάδα πλήρως αφοσιωμένη στο συγκεκριμένο θέμα.

Οι δραστηριότητες που αναλαμβάνει ο οργανισμός εφαρμόζονται σε διεθνές, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, μέσω ενός δικτύου γραφείων¹³⁰, με στόχο να εκπληρώσουν τρεις βασικούς στόχους: την αποφυγή της αναγκαστικής μετακίνησης λόγω περιβαλλοντικών παραγόντων, την παροχή προστασίας και βοήθειας των επηρεαζόμενων πληθυσμών που μετακινούνται και την παράλληλη εύρεση λύσεων διαρκείας και τέλος, την διευκόλυνση της μετανάστευσης ως μέσου προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή¹³¹. Οι παραπάνω δραστηριότητες είναι αποτέλεσμα της πίεσης των κρατών-μερών για να επεκταθεί η δράση του οργανισμού, ιδιαίτερα την τελευταία δεκαετία¹³². Τα κράτη-μέρη, αναπτυσσόμενα και αναπτυσσόμενα, για τα ίδια συμφέροντα του το καθένα, εκφράζουν όλο και περισσότερο το ενδιαφέρον τους για το σχετικό θέμα, πιθανώς νιώθουν να απειλούνται σταδιακά από αυτό, γεγονός που εκφράζεται μέσω της αυξανόμενης συμμετοχής τους στον οργανισμό (αναπτυσσόμενα) ή μέσω γενναϊόδωρης οικονομικής υποστήριξης για νέες καινοτόμες δράσεις (αναπτυσσόμενα)¹³³. Ο οργανισμός ανταποκρινόμενος πρακτικά σε αυτό το ενδιαφέρον συνεχίζει και εξελίσσει τις δράσεις του και παράλληλα, δημιουργεί ένα δίκτυο πληροφοριών και αναλύσεων ορισμών, ορολογίας¹³⁴ καθώς και νομικό πλαίσιο, που να καλύπτει τις ανάγκες των κρατών-μελών του.

¹²⁷ IOM, “IOM’s engagement in Migration, Environment and Climate Change”, IOM Publications, 2019/013/L, σελ.2, Διαθέσιμο στο: <https://environmentalmigration.iom.int/ioms-engagement-migration-environment-and-climate-change>

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ IOM, *MECC- Environmental Migration Portal*, Διαθέσιμο στο : <https://environmentalmigration.iom.int/mecc-division>

¹³⁰ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., “*Climate refugees: beyond the legal impasse?*”, Routledge, 2018, σελ.105

¹³¹ IOM, “IOM’s engagement in Migration, Environment and Climate Change”, IOM Publications, 2019/013/L, σελ.2, Διαθέσιμο στο: <https://environmentalmigration.iom.int/ioms-engagement-migration-environment-and-climate-change>

¹³² Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., “*Climate refugees: beyond the legal impasse?*”, Routledge, 2018, σελ.105

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Βλ. για περισσότερες πληροφορίες: <https://environmentalmigration.iom.int/environmental-migration-1>

Επιπλέον, κρίσιμη είναι η συμβολή του οργανισμού στις διεθνείς διαδικασίες ανάπτυξης πολιτικών¹³⁵. Ο οργανισμός προωθεί έντονα την συνοχή των βασικών πεδίων πολιτικής στο θέμα της μετανάστευσης, του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής. Φροντίζει λοιπόν, να συμμετέχει δυναμικά σε σημαντικές πολιτικές διαδικασίες, υποστηρίζοντας την αναγνώριση της σύνδεσης μεταξύ της μετανάστευσης, του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής. Δύο από τις κυριότερες συμβολές του οργανισμού είναι στην Σύμβαση Πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή των Ηνωμένων Εθνών (1992) και στο Παγκόσμιο Σύμφωνο για Ασφαλή, Ομαλή και Τακτική Μετανάστευση (2018). Το Παγκόσμιο Σύμφωνο για την μετανάστευση αντιπροσωπεύει μια ιστορική ευκαιρία για την διεθνή κοινότητα να αναπτύξει την δράση της στην διακυβέρνηση και διαχείριση της παγκόσμιας μετανάστευσης. Μετά την αναγνώριση, στη Διακήρυξη της Νέας Υόρκης για τους Πρόσφυγες και τους Μετανάστες (2016, 71^η Γενική Συνέλευση ΟΗΕ)¹³⁶, της σημασίας του ρόλου που διαδραματίζουν οι κλιματικοί και οι περιβαλλοντικοί παράγοντες στην ανθρώπινη κινητικότητα, τα κράτη-μέλη του ΟΗΕ δεσμεύτηκαν να αναπτύξουν, διαπραγματευτούν και να υιοθετήσουν ένα Παγκόσμιο Σύμφωνο Μετανάστευσης¹³⁷. Το Σύμφωνο δεν αποτελεί δεσμευτικό κείμενο αλλά ένα πλαίσιο συναίνεσης, που διατυπώνει κοινές δεσμεύσεις των κρατών για να ανταποκριθούν στις νέες μεταναστευτικές προκλήσεις. Ακόμα, εμπεριέχει προβλέψεις για την εφαρμογή, τον έλεγχο και την ανασκόπηση του. Η καινοτομία του έγκειται στην περίληψη των περιβαλλοντικών ανησυχιών στο πλαίσιο της διακυβέρνησης της μετανάστευσης. Ο ρόλος του Οργανισμού για την Μετανάστευση στο Σύμφωνο αυτό, σχετίζεται με την υποστήριξη που παρείχε στα κράτη κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, μέσω κοινοποίησης πληροφοριών, δεδομένων, καλών πρακτικών κ.ά.. Τότε, τα Ηνωμένα Έθνη εγκαθίδρυσαν ένα Δίκτυο Μετανάστευσης υπό την αιγίδα και τον συντονισμό του Οργανισμού Μετανάστευσης, ώστε να διασφαλίσει αποτελεσματική αρωγή στα κράτη-μέλη όσον αφορά την εφαρμογή, έλεγχο και ανασκόπηση του Συμφώνου. Έτσι, ο οργανισμός συνεργάζεται και με άλλους φορείς του ΟΗΕ και όχι μόνο για να υποστηρίξει αυτό το δίκτυο, με απώτερο στόχο την γεφύρωση των περιβαλλοντικών και κλιματικών παραγόντων με την μετανάστευση, σε μια συνεκτική πολιτική¹³⁸.

Έπειτα, σχετικά με την Σύμβαση Πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή, ο οργανισμός έχει ρόλο παρατηρητή από το 2007 και παρέχει τεχνικές συνεισφορές, βοηθώντας τα κράτη-μέλη¹³⁹. Από το 2012 συμμετέχει με άλλους διακυβερνητικούς και όχι μόνο οργανισμούς στην ανεπίσημη «Συμβουλευτική Ομάδα για την Ανθρώπινη Κινητικότητα και Κλιματική Αλλαγή» παρέχοντας τεχνικές συμβουλές στη Γραμματεία της Σύμβασης Πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή και στους υπόλοιπους διαπραγματευτές και παράλληλα, προωθεί την συμπερίληψη του ζητήματος στις

¹³⁵ IOM, “*IOM’s engagement in Migration, Environment and Climate Change*”, IOM Publications, 2019/013/L, σελ.3, Διαθέσιμο στο: <https://environmentalmigration.iom.int/ioms-engagement-migration-environment-and-climate-change>

¹³⁶ UNHCR, *New York Declaration for Refugees and Migrants*, 2016, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>

¹³⁷ IOM, “*IOM’s engagement in Migration, Environment and Climate Change*”, IOM Publications, 2019/013/L, σελ.4, Διαθέσιμο στο: <https://environmentalmigration.iom.int/ioms-engagement-migration-environment-and-climate-change>

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., “*Climate refugees: beyond the legal impasse?*”, Routledge, 2018, σελ.106

διαβουλεύσεις των συνόδων των κρατών-μελών της¹⁴⁰. Ακόμη, ο οργανισμός αποτελεί ιδρυτικό μέλος του “Taskforce on Displacement” και συνεργάστηκε το 2016 με την εκτελεστική επιτροπή (Excom) για την ανάπτυξη και εφαρμογή της πρώτης Τεχνικής Συνάντησης για την Μετανάστευση, την Εκτόπιση και την Ανθρώπινη Κινητικότητα, με σκοπό να φέρει σε επικοινωνία ειδικούς από κυβερνητικούς οργανισμούς, ειδικά πρακτορεία και τον ακαδημαϊκό χώρο, ώστε να κάνουν προτάσεις πάνω στα σχέδια δράσης της Επιτροπής¹⁴¹. Τέλος, ο Οργανισμός μετανάστευσης υποστηρίζει κρατικά οδηγούμενες προσπάθειες για την ανάπτυξη συγκεκριμένων λύσεων στην αντιμετώπιση της σύνθετης πρόκλησης της μετανάστευσης λόγω κλιματικών ή περιβαλλοντικών παραγόντων, κυρίως την Πρωτοβουλία Νάνσεν και τη διάδοχό του, την Πλατφόρμα για την Εκτόπιση λόγω καταστροφών.

Ο ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ (UNHCR) για τους Πρόσφυγες εκτείνεται στην προστασία διάφορων ομάδων ατόμων που έχουν αναγκαστεί να φύγουν από τον τόπο οικείας τους. Μέσα σε αυτά τα άτομα εντάσσονται και τα «εσωτερικά εκτοπισμένοι άνθρωποι» (“Internally Displaced People- IDP) που αναζητούν ασφάλεια μέσα στην επικράτεια του κράτους τους απλά σε διαφορετικό μέρος¹⁴². Η Ύπατη Αρμοστεία συνεργάζεται εντατικά με τα κράτη και άλλους δρώντες (κυρίως ανθρωπιστικές υπηρεσίες¹⁴³), αποσκοπώντας στην ενδυνάμωση νομοθετικών πλαισίων που θα εξασφαλίζουν την προστασία και ενίσχυση των ατόμων που εκτοπίζονται από καταστροφές¹⁴⁴. Οι συνεργασίες με άλλους δρώντες καθοδηγούνται βάσει των ίδιων πολιτικών, που στηρίζονται στις Στρατηγικές Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας 2017-2021 (UNHCR’s Strategic Directions 2017-2021)¹⁴⁵. Ακόμα, διεξάγει εκπαίδευση για την ενίσχυση των δυνατοτήτων των κυβερνήσεων και των υπόλοιπων κρατικών δρώντων (π.χ. ένοπλες δυνάμεις) στην προστασία των εσωτερικά εκτοπισμένων. Για την κάλυψη των μεγάλων αριθμών εσωτερικά εκτοπισμένων ανθρώπων που διαχειρίζεται η Ύπατη Αρμοστεία η συνεργασία με άλλους δρώντες είναι απαραίτητη. Η συνεργασία πρέπει όμως να είναι συντονισμένη και αυτό συμβαίνει μέσω της δημιουργίας ενός συμπλέγματος¹⁴⁶. Μάλιστα η Ύπατη Αρμοστεία ηγείται του Παγκόσμιου Συμπλέγματος Προστασίας¹⁴⁷. Το Παγκόσμιο Σύμπλεγμα Προστασίας (Global Protection Cluster) είναι ένα δίκτυο μη κυβερνητικών οργανισμών, διεθνών οργανισμών και φορέων των Ηνωμένων Εθνών που ασχολείται με την προστασία σε ανθρωπιστικές κρίσεις, συμπεριλαμβάνοντας περιπτώσεις ένοπλης σύγκρουσης, κρίσεων σχετικών με την κλιματική αλλαγή και κρίσεις λόγω φυσικών καταστροφών¹⁴⁸.

¹⁴⁰ IOM, “IOM’s engagement in Migration, Environment and Climate Change”, IOM Publications, 2019/013/L, σελ.4, Διαθέσιμο στο: <https://environmentalmigration.iom.int/ioms-engagement-migration-environment-and-climate-change>

¹⁴¹ Ibid., σελ.5

¹⁴² Βλ. UNCHR, *Who we help*, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/who-we-help.html>

¹⁴³ Βλ. UNHCR, *Internally Displaced People*, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/internally-displaced-people.html>

¹⁴⁴ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., “*Climate refugees: beyond the legal impasse?*”, Routledge, 2018, σελ.120

¹⁴⁵ Βλ. UNHCR, *Internally Displaced People*, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/internally-displaced-people.html>

¹⁴⁶ Βλ. UNHCR, *Internally Displaced People*, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/internally-displaced-people.html>

¹⁴⁷ Βλ. *Global Protection Cluster*, Διαθέσιμο στο: <https://www.globalprotectioncluster.org/>

¹⁴⁸ Ibid.

3.3. Πρωτοβουλία Νάνσεν (Nansen Initiative) και Πλατφόρμα για την Εκτόπιση από Καταστροφές (Platform on Disaster Displacement)

Η πρωτοβουλία Νάνσεν (2012) είναι μια κρατικά ηγούμενη συμβουλευτική διαδικασία με στόχο να οδηγήσει στην συναίνεση –από κάτω προς τα πάνω προσέγγιση- των ενδιαφερόμενων κρατών ώστε να δημιουργηθεί μια ατζέντα προστασίας με κοινές αρχές και στόχους για την καλύτερη δυνατή αντιμετώπιση της διασυνοριακής εκτόπισης στα πλαίσια ξαφνικών και σταδιακών περιβαλλοντικών καταστροφών¹⁴⁹. Η πρωτοβουλία Νάνσεν ήταν μια προσπάθεια της Νορβηγίας και της Ελβετίας αλλά και άλλων κρατών που ακολούθησαν, τον Οκτώβριο του 2012 να απαντήσουν στο κενό προστασίας για τα άτομα που εκτοπίζονταν διασυνοριακά εξαιτίας τέτοιων φαινομένων¹⁵⁰. Δεσμεύτηκαν έτσι, να συνεργάζονται με την Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες, άλλους σχετικούς δρώντες και ενδιαφερόμενα κράτη με στόχο να κατανοήσουν καλύτερα το ζήτημα των διασυνοριακών μετακινήσεων και να αναπτύξουν την βέλτιστη απάντηση¹⁵¹. Η πρωτοβουλία έγινε αποδεκτή και στηρίχθηκε από αρκετά κράτη. Το επιθυμητό αποτέλεσμα της πρωτοβουλίας ήταν μια Ατζέντα Προστασίας (Protection Agenda) βασισμένη σε τρεις πυλώνες: τη διεθνή συνεργασία και αλληλεγγύη, τα πρότυπα μεταχείρισης των επηρεασμένων ατόμων αναφορικά με την εισαγωγή, παραμονή σε τρίτη χώρα και το καθεστώς τους και τέλος, στις επιχειρησιακές απαντήσεις οικονομικούς μηχανισμούς και απόδοση ευθυνών σε διεθνείς ανθρωπιστικούς και αναπτυξιακούς παράγοντες¹⁵². Η ατζέντα θα καλύπτει όλες τις φάσεις της εκτόπισης συμπεριλαμβάνοντας ζητήματα ετοιμότητας πριν προκύψει, ζητήματα προστασίας και βοήθειας κατά τη διάρκεια αλλά και ζητήματα μετάβασης σε κάποια λύση την επόμενη της καταστροφής¹⁵³. Αυτό προσδίδει ένα ευρύτερο πεδίο δράσης στην Πρωτοβουλία και της επιτρέπει να τονίσει τους αμφίδρομους δεσμούς εκτόπισης λόγω καταστροφών με άλλα σχετικά θέματα όπως το ζήτημα μείωσης κινδύνου των καταστροφών, τη διαχείριση της μετανάστευσης ως μέτρο προσαρμογής κ.ά.¹⁵⁴.

Οι δράσεις της πρωτοβουλίας θα ξεκινούσαν με συμβουλευτικές συναντήσεις σε περιφερειακό επίπεδο κυρίως σε περιοχές που έχουν επηρεαστεί ή πρόκειται να επηρεαστούν ιδιαίτερα από καταστροφές που θα οδηγήσουν στη διασυνοριακή εκτόπιση ατόμων. Οι συμβουλευτικές συναντήσεις έχουν στόχο την οικοδόμηση μιας πάγιας βάσης γνώσης με συνεχή έρευνα για την κάλυψη κενών και την καλύτερη κατανόηση του ζητήματος, ώστε να παρέχονται περισσότερες πληροφορίες σε παγκόσμιο επίπεδο¹⁵⁵.

¹⁴⁹ Kälin, W., "From the Nansen principles to the Nansen initiative", *Forced Migration Review*, (41), 2012,σελ.48, Διαθέσιμο στο: <https://www.fmreview.org/preventing/kalin>

¹⁵⁰ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., "Climate refugees: beyond the legal impasse?", Routledge, 2018, σελ.127

¹⁵¹ Kälin, W., "From the Nansen principles to the Nansen initiative", *Forced Migration Review*, (41), 2012,σελ.48, Διαθέσιμο στο: <https://www.fmreview.org/preventing/kalin>

¹⁵² Βλ. The Nansen Initiative, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/5448c7939.pdf>

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Kälin, W., "From the Nansen principles to the Nansen initiative", *Forced Migration Review*, (41), 2012,σελ.48, Διαθέσιμο στο: <https://www.fmreview.org/preventing/kalin>

¹⁵⁵ Ibid.

Όντως το αποτέλεσμα της Πρωτοβουλίας ήταν η Ατζέντα της Πρωτοβουλίας Νάνσεν για την Προστασία των Διασυνοριακά Εκτοπισμένων Ατόμων στο πλαίσιο των Καταστροφών και της Κλιματικής Αλλαγής (Nansen Initiative Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change)¹⁵⁶. Η Ατζέντα υιοθετήθηκε από πάνω από 100 κυβερνητικούς απεσταλμένους στην Παγκόσμια Διαβούλευση της Πρωτοβουλίας Νάνσεν τον Οκτώβριο του 2015 στην Γενεύη, όπου και σημειώθηκε το τέλος της Πρωτοβουλίας Νάνσεν.¹⁵⁷ Η Ατζέντα Προστασίας είναι ένα μη-δεσμευτικό έγγραφο που σκιαγραφεί τα κανονιστικά κενά στην αντιμετώπιση των διασυνοριακά εκτοπισμένων ατόμων¹⁵⁸ και συνέλλεξε ανθρωπιστικά μέτρα προστασίας που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στην κατάσταση της διασυνοριακής εκτόπισης¹⁵⁹. Για την αντιμετώπιση αυτών προτείνει πιθανά μέτρα που μπορούν να λάβουν τα κράτη σε εθνικό, περιφερειακό ή και διεθνές επίπεδο για να αποτρέψουν, μειώσουν ή αντιμετωπίσουν το ζήτημα. Επιπλέον, επιτυγχάνει να διαμορφώσει μια περιεκτική προσέγγιση της εκτόπισης λόγω καταστροφών, εστιάζοντας τόσο στην προστασία και παροχή βοήθειας στους πληγέντες όσο και στη διαχείριση της διασυνοριακής εκτόπισης στις χώρες προέλευσης¹⁶⁰. Η σημαντικότερη πρόοδος που προσέφερε η Ατζέντα Προστασίας είναι ότι κατάφερε να δείξει στα κράτη πως μπορούν να αντιμετωπίσουν το ζήτημα της προστασίας των αναγκών με την ενσωμάτωση αποτελεσματικών πρακτικών και την εξέλιξη τους σε περιφερειακές πολιτικές, ώστε να αντιμετωπιστούν οι ιδιαίτερες καταστάσεις και προκλήσεις σε κάθε περιοχή¹⁶¹.

Μετά την υιοθέτηση της Ατζέντας Προστασίας και την λήξη της Πρωτοβουλίας Νάνσεν, ιδρύθηκε το 2016 η Πλατφόρμα για την Εκτόπιση λόγω καταστροφών (Platform on Disaster Replacement, PDD) για να συνεχίσει το έργο της Πρωτοβουλίας και να υποστηρίξει τα κράτη στην εφαρμογή των συστάσεων της Ατζέντας Προστασίας. Η Πλατφόρμα δημιουργεί συνεργασίες μεταξύ ερευνητών, φορέων χάραξης πολιτικής και άλλων συγκροτώντας ένα πολυμετοχικό φόρουμ για κοινοποίηση πληροφοριών, για διάλογο και για ανάπτυξη πολιτικών κανονισμών¹⁶². Για να είναι δυνατή η συμβολή πληθώρας δρώντων, η Πλατφόρμα δομείται σε τρεις άξονες : μια ομάδα διεύθυνσης (steering group) αποτελούμενη από τα κράτη, μια συμβουλευτική επιτροπή (advisory committee) αποτελούμενη από αντιπροσώπους διεθνών και περιφερειακών οργανισμών, ερευνητικών ιδρυμάτων, ενδιαφερόμενα μέρη της κοινωνίας των πολιτών κ.ά. με εμπειρογνομosύνη σε τομείς ανθρωπιστικής βοήθειας και προστασίας, ανθρωπίνων δικαιωμάτων, διαχείρισης μετανάστευσης, μείωσης κινδύνου καταστροφών κ.ο.κ. και τέλος, διαθέτει και μια τεχνική μονάδα συντονισμού (coordination unit)¹⁶³. Τέλος, η πλατφόρμα προσπαθεί να επιτύχει τέσσερις στρατηγικούς προτεραιότητες που βασίζονται στις συστάσεις της Ατζέντας

¹⁵⁶ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., *“Climate refugees: beyond the legal impasse?”*, Routledge, 2018, σελ.128

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid, σελ 129.

¹⁵⁹ Ibid, σελ. 135

¹⁶⁰ Ibid, σελ.130

¹⁶¹ Βλ. Platform on Disaster Displacement- Follow-up to the Nansen Initiative, *Our Response*, Διαθέσιμο στο: <https://disasterdisplacement.org/the-platform/our-response>

¹⁶² Βλ. Platform on Displacement- Follow-up on the Nansen Initiative, Διαθέσιμο στο: <https://disasterdisplacement.org/>

¹⁶³ Βλ. Platform on Displacement- Follow-up on the Nansen Initiative, Διαθέσιμο στο: <https://disasterdisplacement.org/about-us>

προστασίας και αφορούν την αντιμετώπιση κενών γνωστικού περιεχομένου και δεδομένων, ενίσχυση της χρήσης αναγνωρισμένα αποτελεσματικών πρακτικών για την μείωση του κινδύνου της εκτόπισης, την προώθηση πολιτικής συνοχής και ενσωμάτωση της ανθρωπίνης σε σχετικούς τομείς πολιτικής και τέλος, την προώθηση ανάπτυξης πολιτικών και κανόνων για κάλυψη των κενών¹⁶⁴.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η σύνθετη φύση της εκτόπισης λόγω των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, απαιτεί προφανώς, μια σύνθετη και πολυμετοχική διακυβέρνηση. Η εμπλοκή διαφορετικών παραγόντων με διαφορετικές προσεγγίσεις και ενδιαφέροντα, αποδεικνύει πως δεν μπορεί να δοθεί μια μονόπλευρη και μονοσήμαντη απάντηση. Αυτό που χρειάζεται είναι υψηλότερος βαθμός αρμονίας και συντονισμού για την προστασία των εκτοπισμένων ατόμων στα πλαίσια της κλιματικής αλλαγής και των φυσικών καταστροφών. Η καταλληλότερη πορεία για την απάντηση στην εκτόπιση, είτε εσωτερική είτε εξωτερική, είναι ένας συγκερασμός της προστασίας που παρέχεται από το δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το καθεστώς της εσωτερικής εκτόπισης, το προσφυγικό δίκαιο αλλά και κανονιστικών πλαισίων καθεστώτων σχετικών με την κλιματική αλλαγή, την μείωση κινδύνου καταστροφών κ.ά.. Παράλληλα, σημαντικό είναι να διαπιστώνεται σε κάθε περίπτωση το βέλτιστο επίπεδο διαχείρισης του ζητήματος. Κρίνεται ευκολότερο να αναγνωριστούν οι ιδιαιτερότητες και ανάγκες κάθε κατάστασης και να σχεδιαστούν αναλόγως κατάλληλες δράσεις σε περιφερειακό ή χαμηλότερο επίπεδο, όπου συνήθως οι σχετικές εμπειρίες παρουσιάζουν ομοιότητες. Οι συμβουλευτικές διαδικασίες σε περιφερειακό ή χαμηλότερο επίπεδο είναι πιθανότερο να δημιουργήσουν ένα κλίμα συναίνεσης αναφορικά με τα καταλληλότερα και σχετικότερα μέτρα στην εκάστοτε περιοχή. Τελικώς, αυτά τα στοιχεία δύνανται να διαδραματίσουν καταλυτικό ρόλο σε διεθνείς προσπάθειες ανάπτυξης πολιτικών και κανόνων.

Οι προσεγγίσεις που χρησιμοποιούν οι παραπάνω φορείς είναι ακόμα πολυδιάστατες, δηλαδή δεν αφορούν μόνο μια πτυχή της εκτόπισης αλλά συμπεριλαμβάνουν προβλέψεις για την προστασία των ατόμων πριν, μετά και κατά τη διάρκεια της εκτόπισης, προβλέψεις για τη μείωση των κινδύνων, αλλά και συχνά για την επαναφορά των ατόμων στον τόπο προέλευσής τους. Ακόμα, στηρίζονται και στην συγκέντρωση και αξιολόγηση δεδομένων, πληροφοριών, ερευνών, καλών πρακτικών κ.ο.κ αποσκοπώντας στη δημιουργία βάσεων και δικτύων πληροφόρησης των κρατών μελών, ώστε να μπορούν να ενημερώνονται πληρέστερα και να σχεδιάζουν πολιτικές βάσει κάποιων προτύπων. Σημαντικό είναι ακόμα, πως για τη διαμόρφωση πολιτικών χρησιμοποιούν τα υφιστάμενα κανονιστικά πλαίσια αλλά και εστιάζουν σε νέες ευκαιρίες όπως το Taskforce on Forced Displacement, τα Παγκόσμια Σύμφωνα για τη Μετανάστευση κ.λπ.. Μέσω της ανάπτυξης σχετικών προσπαθειών για να εμπλακούν όσο περισσότερα κράτη και διεθνείς δρώντες στο ζήτημα της κλιματικής εκτόπισης,

¹⁶⁴ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., *“Climate refugees: beyond the legal impasse?”*, Routledge, 2018, σελ.128

καταφέρνουν να ενδυναμώνουν τις συζητήσεις στη διεθνή σκηνή και διασφαλίζουν την παρουσία του ζητήματος στη διεθνή ατζέντα της επικαιρότητας.

Τέλος, με όλες τις δράσεις, πρωτοβουλίες και έργα που αναλαμβάνουν οι οργανισμοί και οι πρωτοβουλίες, επιχειρούν και επιτυγχάνουν σε ένα βαθμό, να καλύψουν το νομικό και πολιτικό κενό στην αντιμετώπιση της κλιματικής εκτόπισης. Είναι καίριας σημασίας η συνεχής ενασχόλησή τους και αφοσίωση σε ερευνητικό, γνωστικό και επιχειρησιακό επίπεδο, ώστε να βρίσκονται συνέχεια παράλληλα με τις εξελίξεις και να συμμετέχουν στις διαδικασίες παραγωγής πολιτικών και κανονιστικών πλαισίων, όπου η δράση τους μπορεί να είναι καταλυτική.

ΜΕΡΟΣ Β΄: ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Ο κίνδυνος για εκτοπίσεις ατόμων σχετικές με την κλιματική αλλαγή μπορεί να μειωθεί σημαντικά μέσω αποτελεσματικών πολιτικών προσαρμογής, μείωσης κινδύνου καταστροφών και ανάπτυξης ανθεκτικότητας στις περιοχές. Η κλιματική κρίση εκτυλίσσεται μπροστά μας πλέον και τα βασικότερα όπλα μας είναι η προσαρμογή στις επιπτώσεις της. Η επένδυση που είναι συμφέρουσα σε αυτή την φάση είναι η ανάπτυξη αποτρεπτικών μέτρων και μέτρων προσαρμογής, ώστε να δημιουργηθεί μια κλιματικά ανθεκτική κοινωνία και οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής να επηρεάζουν το λιγότερο δυνατό την ανθρώπινη ζωή¹⁶⁵. Στα ανερχόμενα ζητήματα που θα προκύψουν εξαιτίας των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής η συνεργασία και συλλογική προσπάθεια διαμόρφωσης πολιτικών και δράσεων θα είναι καταλυτικής σημασίας.

Το 2015, σε μια περίοδο μεγάλων εισροών ανθρώπων στην Ευρώπη και με την εξέλιξη της Συμφωνίας των Παρισίων, ο Πρόεδρος Γιούνκερ (Jean-Claude Juncker) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δήλωσε : “*Climate change is one of the root causes of a new migration phenomenon. Climate refugees will become a new challenge- if we do not act swiftly*”¹⁶⁶. Οι ηγέτες της Ε.Ε. έχουν ήδη αναγνωρίσει τη δυνατότητα η κλιματική μετανάστευση να αποτελέσει ένα σοβαρό πρόβλημα, γι’ αυτό και στο Stockholm programme (2009)¹⁶⁷ ζήτησαν να επικεντρωθεί η προσοχή στην κλιματική αλλαγή ως παράγοντα μεταναστευτικών ροών που θα προκαλούσαν ζητήματα ασφαλείας. Η κλιματική μετακίνηση αρχίζει να απασχολεί όλο και περισσότερο τα κράτη-μέλη, ως απειλή όχι μόνο ανθρωπιστική και περιβαλλοντική αλλά και ως απειλή στην εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης. Ωστόσο, δεν αναπτύχθηκε κάποιο συγκεκριμένο πλαίσιο αντιμετώπισης και διαχείρισης των κλιματικά εκτοπισμένων ατόμων.

¹⁶⁵ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., “*Climate refugees: beyond the legal impasse?*”, Routledge, 2018, σελ.123

¹⁶⁶ Joanna Arop, “*The concept of ‘climate refugee’- Towards a possible definition*”, EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ. 8 , Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

¹⁶⁷ Council of the European Union, *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, Brussels, 2009, Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_0.pdf

Η έντονη δράση και η ανάληψη πρωτοβουλιών από την Ένωση στη διεθνή σκηνή αναφορικά με περιβαλλοντικά και κλιματικά θέματα, είναι ένα κίνητρο ώστε να αναλάβει η Ε.Ε. ηγετικό ρόλο στην αναγνώριση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στις μαζικές εκτοπίσεις¹⁶⁸ και τελικώς, στην αποτελεσματική διαχείρισή τους.

1. Η απάντηση της Ε.Ε. στους κλιματικούς μετανάστες

Η μετανάστευση είναι ένα από τα κρίσιμότερα ζητήματα στην Ευρώπη, η οποία τα τελευταία χρόνια έχει δεχτεί πολλές πιέσεις από τις συνεχόμενες ροές προσφύγων και μεταναστών. Συνήθως μέσα σε αυτό το πλαίσιο συμπεριλαμβάνονται και οι «κλιματικοί μετανάστες» όπως συχνά αναφέρονται. Αυτό δεν βοηθάει στην προσέγγιση του ζητήματος καθώς τα κράτη αυτόματα αντιμετωπίζουν αρνητικά το ζήτημα. Πως αντιδρά όμως η Ευρώπη σε αυτή την νέα πρόκληση; Με την φήμη του πρωτεργάτη σε περιβαλλοντικά ζητήματα και της περίπτωσης πρότυπο, είναι σημαντικό για την Ε.Ε. να συμμετέχει ενεργά και ίσως πρωτοποριακά στις συζητήσεις και δράσεις αντιμετώπισης των «κλιματικών μεταναστών».

Σε διεθνές επίπεδο το ζήτημα της κλιματικής μετανάστευσης θεωρείται ως ένα από τα κυριότερα της εποχής μας. Τόσο στα πλαίσια του «Taskforce on Displacement» υπό την αιγίδα της Σύμβασης Πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή, στο πλαίσιο του διαδόχου της «Πρωτοβουλίας Νάνσεν» της Πλατφόρμας για την Εκτόπιση λόγω Καταστροφών (Platform on Disaster Displacement) αλλά και στο Παγκόσμιο Σύμφωνο για την Μετανάστευση (Global Compact on Migration) (2018) η κλιματική μετανάστευση αναγνωρίζεται ρητά και τίθεται ως ένα από τα κυριότερα ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν στον απόηχο της κλιματικής αλλαγής. Και οι τρεις αυτές πολιτικές καινοτομίες διαφορετικής μορφής, ευθυγραμμίζονται σε ένα παρόμοιο πλαίσιο αντιμετώπισης για την ανθρώπινη κινητικότητα στα πλαίσια της κλιματικής αλλαγής. Το πλαίσιο αυτό διαρθρώνεται γύρω από τρεις πυλώνες: αυτόν την αποτροπής, της μείωσης και της απάντησης στην ανθρώπινη κινητικότητα λόγω της κλιματικής αλλαγής, όπως αναφέρονται στο πλαίσιο του “Taskforce on Displacement”¹⁶⁹. Πάνω σε αυτούς τους τρεις πυλώνες θα αναλυθεί και η δράση της Ε.Ε. για την αντίδρασή της στην ανθρώπινη κινητικότητα.

1.1. Αποτροπή

Η αποτροπή της εκτόπισης αντιλαμβάνεται ως εκείνα τα μέτρα «για μείωση ή αποφυγή του κινδύνου της αναγκαστικής και αδιαχείριστης μετανάστευσης όσο είναι το δυνατόν περισσότερο. Τα μέτρα μπορούν να περιλαμβάνουν: μείωση κινδύνου καταστροφών, προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή και μετριασμό, οικοδόμηση

¹⁶⁸ Joanna Aarap, “The concept of ‘climate refugee’- Towards a possible definition”, EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ. 9, Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

¹⁶⁹ Για περισσότερες πληροφορίες : <https://unfccc.int/WIM/TFD/phase-II-SE-Madrid>

ανθεκτικότητας και σταθεροποίηση κοινοτήτων»¹⁷⁰. Τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. έχουν αναγνωρίσει την κλιματική αλλαγή και την επακόλουθη περιβαλλοντική υποβάθμιση που προκαλεί ως σημαντικούς παράγοντες στην μετανάστευση και τον εκτοπισμό από περιοχές, ειδικά ευάλωτες.

Αρχικά, η «κλιματική μετανάστευση» αντιμετωπιζόταν ως απειλή για την ασφάλεια της Ένωσης, εξαιτίας φόβων για αποσταθεροποίηση της Ευρώπης και αύξηση των συγκρούσεων στις περιοχές προορισμού. Μάλιστα, οι ηγέτες της Ε.Ε. αναγνώρισαν πως η κλιματική μετανάστευση δύναται να αποτελέσει ένα σοβαρό πρόβλημα, γι' αυτό και στο Stockholm programme (2009)¹⁷¹ ζήτησαν να επικεντρωθεί η προσοχή στην κλιματική αλλαγή ως παράγοντα μεταναστευτικών ροών που θα προκαλούσαν ζητήματα ασφαλείας. Την τελευταία δεκαετία όμως, με την διαπίστωση της σχέσης της μετανάστευσης με την ανάπτυξη, στα πλαίσια των Ευρωπαϊκών πολιτικών¹⁷², η κινητικότητα λόγω της κλιματικής αλλαγής άρχισε να αντιμετωπίζεται διαφορετικά, ως ένα θέμα που αφορά την αναπτυξιακή συνεργασία και την ανθρωπιστική βοήθεια¹⁷³. Προσεγγίζοντας το ζήτημα σε αναπτυξιακό πλαίσιο δίνεται έμφαση στις συνεισφορές και την θετική όψη της μετανάστευσης. Βέβαια η Ε.Ε. χρησιμοποιεί συχνά τη σύνδεση της ανάπτυξης με την μετανάστευση ως ένα μέσο ελέγχου της τελευταίας και για να παρεμβαίνει, αποτρέποντας ανθρώπους να έρθουν στην Ευρώπη¹⁷⁴. Αυτή η αλλαγή στην προσέγγιση από ζήτημα ασφαλείας σε αναπτυξιακό έγινε φανερό τον Απρίλιο του 2013 με ένα έγγραφο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την «Κλιματική, περιβαλλοντική υποβάθμιση και την μετανάστευση»¹⁷⁵, το οποίο μέχρι και σήμερα αποτελεί το μοναδικό έγγραφο αφιερωμένο στο θέμα. Στο έγγραφο αυτό, υποβαθμίστηκε η πιθανότητα μαζικών μεταναστευτικών ροών στην Ευρώπη λόγω κλιματικών κινδύνων από τις αναπτυσσόμενες χώρες και επισημάνθηκε πως αναμένεται η μετανάστευση να είναι κυρίως εσωτερική¹⁷⁶.

¹⁷⁰ International Organization for Migrations (IOM), 'Mapping Human Mobility and Climate Change in Relevant National Policies and Institutional Frameworks' (2018), WIM Task Force on Displacement Activity I.1, Διαθέσιμο στο: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/20180917%20WIM%20TFD%20I.1%20Output%20final.pdf>

¹⁷¹ Council of the European Union, *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, Brussels, 2009, Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_0.pdf

¹⁷² Sandra Lavenex & Rahel Kunz, "The Migration-Development Nexus in EU External Relations", *Journal of European Integration*, 30:3, 439-457, DOI: [10.1080/07036330802142152](https://doi.org/10.1080/07036330802142152)

¹⁷³ Mayrhofer, Monika & Ammer, Margit, *People Moving in the Context of Environmental Change: The Cautious Approach of the European Union*. *European Journal of Migration and Law* 16, 389-429, 2014, DOI: [10.1163/15718166-12342062](https://doi.org/10.1163/15718166-12342062)

¹⁷⁴ Ammer and all, 'Time to act - How the EU can lead on climate change and migration', Heinrich Böll Stiftung, 2014, Διαθέσιμο στο: <https://environmentalmigration.iom.int/time-act-how-eu-can-lead-climate-change-and-migration>

¹⁷⁵ European Commission, "Climate change, environmental degradation and migration", SWD(2013) 138 final, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0138&from=EN>

¹⁷⁶ Joanna Apan, "The concept of 'climate refugee' - Towards a possible definition", EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ8, Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

Η χρήση της σχέσης της ανάπτυξης με την μετανάστευση για την αποτροπή ανθρώπων να μετακινηθούν στην Ευρώπη, αντικατοπτρίζει τη γενικότερη πεποίθηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να αντιμετωπίσει την τρωτότητα στην κλιματική αλλαγή των κοινοτήτων, αποσκοπώντας έτσι να αντιμετωπίσει και μια από τις βασικές αιτίες της μετανάστευσης και εκτόπισης. Το 2011 η Επιτροπή στα πλαίσια της επικοινωνίας για την «Παγκόσμια Προσέγγιση στην Μετανάστευση και Κινητικότητα» (Global Approach to Migration and Mobility, GAMM)¹⁷⁷, η οποία αποτελεί το γενικό πλαίσιο της πολιτικής για την εξωτερική μετανάστευση στην Ε.Ε., δεν συμπεριέλαβε το ζήτημα της κλιματικής αλλαγής¹⁷⁸. Όμως στο έγγραφο τονίστηκε πως «η αντιμετώπιση της μετανάστευσης που προκαλείται από το περιβάλλον, επίσης ως μέσο προσαρμογής στις δυσμενείς επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής θα πρέπει να θεωρείται μέρος της Παγκόσμιας Προσέγγισης»¹⁷⁹. Ομοίως, η «Ατζέντα για την Μετανάστευση» (2015), αναγνώρισε την κλιματική αλλαγή ως βασική αιτία της ακανόνιστης και αναγκαστικής εκτόπισης σε τρίτε χώρες και κάλεσε για την αποτροπή και τον μετριασμό αυτής της «απειλής»¹⁸⁰.

Στην παγκόσμια σκηνή όπου η σχέση κλίματος και μετανάστευσης συζητείται έντονα, η Ε.Ε. συμμετέχει δυναμικά και εκφράζει τον προβληματισμό της σχετικά με την ανάγκη να αντιμετωπιστούν οι βασικές αιτίες της μετανάστευσης, με απώτερο σκοπό την αποτροπή των εκτοπισμών. Η Ε.Ε. διατήρησε την προσήλωση της στο να εστιάσουν οι πολιτικές αντιμετώπισης στις βασικές αιτίες του προβλήματος και έχει προτείνει -στο πλαίσιο αναφοράς του Γενικού Γραμματέα των ΗΕ για το «Παγκόσμιο Σύμφωνο για Ασφαλή, Ομαλή και Τακτική Μετανάστευση»- μεταξύ άλλων: την ενίσχυση των αξιολογήσεων των κλιματικών κινδύνων με στόχο την καλύτερη πρόβλεψη των επιπτώσεων τους στην μετανάστευση, την ενσωμάτωση της ανθρώπινης κινητικότητας και της διαχείρισης της μετανάστευσης στις πολιτικές μείωσης των κινδύνων καταστροφών, μηχανισμούς ετοιμότητας και έγκυρης προειδοποίησης, στρατηγικές για προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, κ.ά.¹⁸¹

Αυτό που γίνεται αντιληπτό είναι πως η ΕΕ θέλει να εστιάσει την προσοχή της στην λογική της αποτροπής της εκτόπισης μέσω μιας προσέγγισης που να απευθύνεται στα βασικά αίτια τους προβλήματος, δηλαδή την ίδια την κλιματική αλλαγή, τις επιπτώσεις της και το πως αυτές επιδρούν στα άτομα οδηγώντας τα να μετακινηθούν. Σίγουρα η προσέγγιση αυτή είναι σημαντική και ουσιαστική αλλά μόνη της δεν μπορεί να

¹⁷⁷ Για περισσότερα: https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/global-approach-migration-and-mobility-gamm_en

¹⁷⁸ Joanna Arop, "The concept of 'climate refugee'- Towards a possible definition", EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ9, Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

¹⁷⁹ COM(2011) 743a final, p. 7, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:PDF>

¹⁸⁰ Joanna Arop, "The concept of 'climate refugee'- Towards a possible definition", EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ9, Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

¹⁸¹ Βλ. «EU input to the UN Secretary-General's report on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration», Διαθέσιμο στο: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/stocktaking_eu.pdf

ανταποκριθεί στις ανάγκες και στην προστασία των δικαιωμάτων των ανθρώπων που αντιμετωπίζουν τις χειρότερες επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής.

1.2 Περιορισμός

Ο περιορισμός των περιπτώσεων εκτόπισης αφορά μέτρα που θα οδηγήσουν στην αποφυγή της εκτόπισης με το να διευκολύνουν την ανθρώπινη κινητικότητα με τέτοιο τρόπο ώστε να γίνεται ομαλά και όσο το δυνατόν προς όφελος των πληγέντων ανθρώπων, των κοινοτήτων που μένουν πίσω και των υποδοχέων των εκτοπισμένων ανθρώπων. Σχετικά μέτρα μπορεί να περιλαμβάνουν τη διασφάλιση τακτικών διόδων μετανάστευσης ή ως έσχατη επιλογή την προγραμματισμένη μετεγκατάσταση ανθρώπων που ζουν σε περιοχές υψηλού κινδύνου, εσωτερικά ή διασυνοριακά¹⁸². Η στάση της ΕΕ στο διεθνές πεδίο των διαπραγματεύσεων (π.χ. σύνοδος των μερών/ COP στο πλαίσιο της Σύμβασης Πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή) αναφορικά με την μεταναστευτική πολιτική φανερώνει πως έχει συνειδητοποιήσει και η ίδια πλέον την ανάγκη να αυξηθούν οι δίοδοι τακτικής μετανάστευσης. Η κινητήρια δύναμη πίσω από αυτή την απόφαση είναι λόγοι οικονομικοί, καθώς οι μετανάστες βοηθούν στη διατήρηση της ευρωπαϊκής οικονομίας αλλά και λόγοι ασφάλειας, αφού αναγνωρίζει η ΕΕ πως μια καλά οργανωμένη μετανάστευση μπορεί να μειώσει τις ακανόνιστες ή και παράνομες εισόδους ανθρώπων στην ένωση¹⁸³. Όμως, η αναγνώριση της σημασίας των διόδων για ασφαλή και τακτική μετανάστευση ως παροχή εναλλακτικών σε ανθρώπους, διαμένοντες σε περιοχές σοβαρά επηρεασμένες από την περιβαλλοντική υποβάθμιση και κλιματική αλλαγή και που αλλιώς θα εξαναγκαστούν σε εκτοπισμό, είναι ελάχιστα αναγνωρισμένη από την Ένωση, αφήνοντας ασύνδετα τα δύο ζητήματα.

Στο έγγραφο για την «Κλιματική, περιβαλλοντική υποβάθμιση και την μετανάστευση» (2013) η Επιτροπή φάνηκε να αποδέχεται την προσέγγιση της μετανάστευσης ως προσαρμογής¹⁸⁴, χαρακτηρίζοντας την ως μια αποτελεσματική στρατηγική μείωσης περιβαλλοντικά προκαλούμενων εκτοπίσεων σε περιβαλλοντικά υποβαθμισμένες περιοχές και δηλώνοντας πως μια πιθανή συμβολή της μετανάστευσης στις πολιτικές προσαρμογής πρέπει να εκμεταλλευτεί πλήρως, περιλαμβάνοντας και μέτρα προώθησης της καλά οργανωμένης νόμιμης κινητικότητας¹⁸⁵. Βέβαια, οι προτάσεις της Επιτροπής στο σχετικό έγγραφο αναφέρονται στην προώθηση της τακτικής μετακίνησης ανάμεσα σε τρίτες χώρες, αγνοώντας εντελώς την ανάγκη να παρέχει η Ευρώπη περισσότερους δρόμους τακτικής μετανάστευσης σε όσους κινδυνεύουν από εξαναγκαστική μετακίνηση λόγω των επιπτώσεων της κλιματικής

¹⁸² International Organization for Migrations (IOM), *'Mapping Human Mobility and Climate Change in Relevant National Policies and Institutional Frameworks'* (2018), WIM Task Force on Displacement Activity I.1, Διαθέσιμο στο:

<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/20180917%20WIM%20TFD%20I.1%20Output%20final.pdf>

¹⁸³ European Commission, 'Enhancing Legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy', COM(2018) 635 final, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0635>

¹⁸⁴ European Commission, "Climate change, environmental degradation and migration", SWD(2013) 138 final, σελ25,26, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0138&from=EN>

¹⁸⁵ Ibid

αλλαγής¹⁸⁶. Επιπλέον, στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για το Παγκόσμιο Σύμφωνο για την Μετανάστευση, η ΕΕ υποστήριξε την διευκόλυνση για ασφαλή, ομαλή και τακτική μετανάστευση αλλά και πάλι χωρίς να συνδέσει την διευκόλυνση αυτή με έναν πιθανό περιορισμό του εκτοπισμού των εκτεθειμένων σε κλιματικούς/περιβαλλοντικούς κινδύνους ατόμων¹⁸⁷, παρά την έντονη υποστήριξη της στο να συμπεριληφθούν στο Σύμφωνο άνθρωποι που έχουν εκτοπιστεί λόγω καταστροφών και της κλιματικής αλλαγής¹⁸⁸. Συνεπώς, παρατηρείται μια αντίφαση στις θέσεις της ΕΕ και μια υποχωρητική στάση ως προς την αναγνώριση της μετανάστευσης ως στρατηγική για την αντιμετώπιση της κλιματικής μετανάστευσης.

Η αντίφαση αυτή παρατηρείται κυρίως στο πεδίο της μετανάστευσης και του ανεπαρκούς πλαισίου διευκόλυνσης της τακτικής μετανάστευσης. Αιτία αυτού είναι κατά βάση ότι η μετανάστευση είναι συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης και των κρατών-μελών της¹⁸⁹. Έτσι, η δράση της Ένωσης περιορίζεται αρκετά λόγω των θέσεων των κρατών-μελών της, τα οποία σε εθνικό επίπεδο έχουν το προνόμιο περιορισμού της παράτυπης μετανάστευσης, γεγονός που το προτιμούν.

Συνεπώς, η ΕΕ δεν δείχνει πρόθυμη να ανταποκριθεί στις προτάσεις για πλαίσια διευκόλυνσης της τακτικής μετανάστευσης ως αποτελεσματικού μέτρου ανταπόκρισης στην κινητικότητα λόγω της κλιματικής αλλαγής. Παράλληλα, οι δράσεις της για γενικότερη ενίσχυση των διόδων τακτικής και ασφαλούς μετανάστευσης έχει υπάρξει μέχρι στιγμής ευρέως ανεπαρκής και χωρίς να συμπεριλαμβάνει ιδιαίτερα μέσα ανακούφισης στα άτομα που επηρεάζονται περισσότερο από την κλιματική αλλαγή και τις επιπτώσεις της.

1.3 Ανταπόκριση

Ο εκτοπισμός εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής ήταν και παραμένει να είναι αναπόφευκτός υπό συγκεκριμένες καταστάσεις, ανεξαρτήτως των προληπτικών μέτρων και στρατηγικών που λαμβάνονται. Η ανταπόκριση στον εκτοπισμό αφορά την λήψη μέτρων με στόχο την προετοιμασία και αντιμετώπιση του εκτοπισμού όποτε συμβεί, συμπεριλαμβάνοντας και μέτρα βοήθειας και προστασίας για αυτούς που μετακινούνται λόγω της κλιματικής αλλαγής και ψάχνουν για λύσεις διαρκείας¹⁹⁰. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν προβλέψεις τόσο για την χώρα προέλευσης (π.χ. παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας και σχέδια έκτακτης ανάγκης) όσο και μέτρα για την

¹⁸⁶ Mayrhofer, Monika & Ammer, Margit, *People Moving in the Context of Environmental Change: The Cautious Approach of the European Union*. European Journal of Migration and Law 16, 389-429, 2014, DOI:[10.1163/15718166-12342062](https://doi.org/10.1163/15718166-12342062)

¹⁸⁷ Βλ. «EU input to the UN Secretary-General's report on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration», Διαθέσιμο στο: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/stocktaking_eu.pdf

¹⁸⁸ Kaelin, Walter, *The Global Compact on Migration: A Ray of Hope for Disaster-Displaced Persons*. International Journal of Refugee Law, 2019, DOI:[10.1093/ijrl/eev047](https://doi.org/10.1093/ijrl/eev047)

¹⁸⁹ European Commission, 'Areas of EU action', Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_el

¹⁹⁰ International Organization for Migrations (IOM), *Mapping Human Mobility and Climate Change in Relevant National Policies and Institutional Frameworks* (2018), WIM Task Force on Displacement Activity I.1, Διαθέσιμο στο: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/20180917%20WIM%20TFD%20I.1%20Output%20final.pdf>

διευκόλυνση των μετακινούμενων ατόμων (π.χ. ανθρωπιστικά μέτρα προστασίας για προσωρινή εισαγωγή και παραμονή σε άλλη χώρα ή πολιτικές μη επιστροφής)¹⁹¹.

Στην ΕΕ δύο νομικά μέσα μπορούν να εξυπηρετήσουν τέτοιους σκοπούς: η Οδηγία Προσωρινής Προστασίας (Temporary Protection Directive, TPD)¹⁹² και η Οδηγία Αναγνώρισης (Qualification Directive)¹⁹³. Η Οδηγία προσωρινής προστασίας, υιοθετήθηκε το 2001 και θεωρείται ότι μπορεί να παρέχει απαντήσεις τουλάχιστον για μερικές κατηγορίες ατόμων που έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής. Δημιουργήθηκε για να ανταποκριθεί σε ανθρώπους που έφευγαν λόγω ένοπλων συγκρούσεων, αλλά και για ανθρώπους που βρίσκονται σε σοβαρό κίνδυνο ή είναι θύματα συστηματικής ή γενικευμένων παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁹⁴. Δεν περιέχεται κάποια ακριβής αναφορά σε άτομα που μετακινούνται λόγω καταστροφών ή της κλιματικής αλλαγής. Βέβαια υποστηρίζεται πως μπορεί να καλύψει μαζικές εισροές, που προέρχονται από ξαφνικές καταστροφές¹⁹⁵. Αυτή η πιθανότητα διεύρυνσης αναγνωρίστηκε και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο έγγραφο της για την «Κλιματική, περιβαλλοντική υποβάθμιση και την μετανάστευση» (2013) όπου επισήμανε ότι ο ευρύς ορισμός της «μαζικής εισροής» μπορεί κάλλιστα να εφαρμοστεί σε περιπτώσεις κλιματικά εκτοπισμένων ατόμων¹⁹⁶.

Όμως, η εφαρμογή της Οδηγίας Προσωρινής Προστασίας θα ήταν περιορισμένης χρήσης αναφορικά με τους εκτοπισμένους λόγω κλιματικής αλλαγής. Αρχικά, ο περιορισμός εφαρμογή μόνο σε περιπτώσεις «μαζικών εισροών» -αν και δεν διευκρινίζεται ακριβώς ο όρος- συνεπάγεται πως δεν θα μπορέσει να υπάρξει εφαρμογή του σε άτομα που δεν θα εισέρχονται ως μέρος μιας μαζικής εισροής, αλλά και πάλι χρειάζονται προστασία. Έπειτα, θα προσφέρει προσωρινή προστασία και συνεπώς δεν θα ανταποκρίνεται επαρκώς σε όσους δεν θα έχουν την δυνατότητα να επιστρέψουν στον τόπο προέλευσης τους. Και πάλι λοιπόν, η προστασία δεν θα είναι ολοκληρωμένη και εξαντλητική. Δυστυχώς, παρουσιάζεται ακόμα και δυσκολία ενεργοποίησης της Οδηγίας, ακόμα και σε καταστάσεις ανάλογης ανάγκης, κυρίως λόγω του υψηλού πολιτικού ορίου που απαιτείται για την ενεργοποίηση του.

Τον Σεπτέμβριο του 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε στα πλαίσια του «Νέου Συμφώνου για την Μετανάστευση και το Άσυλο», μια πρόταση για ένα νέο κανονισμό παροχής άμεσης προστασίας σε έκτακτες και κρίσιμες καταστάσεις,

¹⁹¹ Nansen Initiative, Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the context of Disasters and Climate Change (Protection Agenda), Volume I., 2015, Διαθέσιμο στο:

<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>

¹⁹² European Commission, Temporary Protection, Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en

¹⁹³ EUR-Lex, Qualification Directive, Directive 2011/95/EU, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>

¹⁹⁴ Joanna Apat, "The concept of 'climate refugee'- Towards a possible definition", EPRS: European Parliamentary Research Service, February 2019, σελ9, Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf), Ammer and all, 'Time to act - How the EU can lead on climate change and migration', Heinrich Böll Stiftung, 2014, Διαθέσιμο στο: <https://environmentalmigration.iom.int/time-act-how-eu-can-lead-climate-change-and-migration>

¹⁹⁵ Ibid

¹⁹⁶ Ibid

καταργώντας την Οδηγία Προσωρινής Προστασίας¹⁹⁷. Η πρόταση στοχεύει στην απλοποίηση ενεργοποίησης της διαδικασίας και αυξάνει εμφανώς τον βαθμό προστασίας που προσφέρεται στα αρμόδια άτομα. Όμως, τα κριτήρια αρμοδιότητας έχουν προσδιοριστεί ακόμα πιο στενά και από αυτά της Οδηγίας Προσωρινής Προστασίας¹⁹⁸. Συγκεκριμένα, εφαρμόζεται σε «εκτοπισμένα άτομα που, στην χώρα προέλευσης τους, αντιμετωπίζουν ένα εξαιρετικά υψηλό ρίσκο να υπόκεινται σε άκριτη βία, σε καταστάσεις ένοπλης σύγκρουσης, και που είναι ανίκανα να επιστρέψουν σε αυτή την τρίτη χώρα» (άρθρο 10). Προφανώς, αυτός ο ορισμός δεν αφήνει περιθώρια εφαρμογής σε άτομα που εκτοπίζονται στα πλαίσια της κλιματικής αλλαγής.

Η Οδηγία Αναγνώρισης υιοθετήθηκε το 2004 και έχει βρεθεί και αυτή στο κέντρο του διαλόγου γύρω από το ζήτημα της προστασίας των ανθρώπων που τρέπονται σε φυγή λόγω περιβαλλοντικών/κλιματικών λόγων. Συγκεκριμένα, ενδιαφέρον υπάρχει στα άρθρα της που ρυθμίζουν την επικουρική προστασία. Η επικουρική προστασία αποτελεί μια μορφή προστασίας για αυτούς που δεν αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες υπό τις προβλέψεις της Συνθήκης της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων (1951), αλλά δεν μπορούν να επιστραφούν στον τόπο προέλευσης τους βάσει του δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του εθιμικού διεθνούς δικαίου¹⁹⁹. Σύμφωνα με την οδηγία, οι δικαιούχοι της επικουρικής προστασίας είναι όσοι αν επιστραφούν στην χώρα προέλευσης τους θα αντιμετώπιζαν κίνδυνο να υποστούν σοβαρή βλάβη. Η σοβαρή βλάβη (άρθρο 15 Οδηγίας) ορίζεται ως πιθανή επιβολή θανατικής ποινής ή εκτέλεσης, ως βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση, ως σοβαρή και ατομική απειλή για τη ζωή ενός κατοίκου λόγω αδιάκριτης βίας σε περιπτώσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύγκρουσης. Οι παραπάνω περιπτώσεις εμπίπτουν στο άρθρο 3 «Απαγόρευση Βασανιστηρίων» της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ)²⁰⁰ που συνιστά απόλυτη απαγόρευση και δεσμεύει τα κράτη απόλυτα. Παρόλο που στα πλαίσια της «σοβαρής βλάβης» δεν αναφέρονται οι κλιματικά εκτοπισμένοι, θεωρείται ότι ως ένα βαθμό η αντίληψη της βλάβης ως βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση μπορεί να επεκτείνει την επικουρική προστασία και σε αυτή την κατηγορία, ειδικά όταν η επιστροφή ατόμων στην χώρα τους μετά από ακραίες καταστροφές ή υποβάθμιση του περιβάλλοντος, θα μπορούσε να ισοδυναμεί με βασανιστήριο ή σκληρή και απάνθρωπη μεταχείριση²⁰¹.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν έχει δείξει ενδιαφέρον ανανέωσης της Οδηγίας για να συμπεριλάβει ξεκάθαρα τα εκτοπισμένα άτομα λόγω περιβαλλοντικών παραγόντων.

¹⁹⁷ European Commission, COM(2020) 613 final, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A613%3AFIN>

¹⁹⁸ I.G. Meltem, 'What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the New European Pact on Migration and Asylum', EU Migration Law Blog, 11 November 2020, Διαθέσιμο στο: <https://eumigrationlawblog.eu/what-a-difference-two-decades-make-the-shift-from-temporary-to-immediate-protection-in-the-new-european-pact-on-asylum-and-migration/>

¹⁹⁹ European Parliament, "Climate Refugees: Legal and policy responses to environmentally induced migration", Policy Department C, 2011, σελ51, Διαθέσιμο στο: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

²⁰⁰ Βλ. ΕΣΔΑ, Διαθέσιμο στο: https://www.echr.coe.int/documents/convention_ell.pdf

²⁰¹ M. Mayrhofer & M. Ammer, "People Moving in the Context of Environmental Change: The Cautious Approach of the European Union", European Journal of Migration and Law 16, 389-429, 2014, DOI:[10.1163/15718166-12342062](https://doi.org/10.1163/15718166-12342062)

Μάλιστα, ούτε μια πρόσφατη πρόταση το 2016 για έναν Κανονισμό Αναγνώρισης²⁰² συμπεριλάμβανε κάποια σχετική πρόβλεψη, αλλά ούτε και συγκέντρωσε επαρκή πολιτική υποστήριξη. Σε αυτό το πλαίσιο αδράνειας της ΕΕ, κάποιες χώρες κατάφεραν να υιοθετήσουν προβλέψεις για να παρέχουν ρητή προστασία σε ανθρώπους εκτοπισμένους λόγω περιβαλλοντικών αιτιών, ενώ παράλληλα και σε αρκετές ακόμα χώρες η υπάρχουσα νομοθεσία είναι αρκετά ευρεία ώστε να επιτρέψει μια προοδευτική ερμηνεία²⁰³. Δυστυχώς αυτές οι προσπάθειες ανακλήθηκαν μετά την μαζική εισροή ανθρώπων στην Ευρώπη το 2015, λόγω επικείμενων συγκρούσεων, καθώς τα κράτη με πιο προοδευτικές νομοθεσίες φοβήθηκαν την δυσανάλογη εισροή προσφύγων στις χώρες τους σε σχέση με άλλες.

Έτσι, καθίσταται εμφανής η σημασία που έχει σε τέτοιες περιπτώσεις η εναρμονισμένη δράση της ΕΕ για να ανταποκριθεί στις ανάγκες προστασίας των διασυννοριακά εκτοπισμένων ανθρώπων που φτάνουν στην Ευρώπη. Φαίνεται πως η ΕΕ, ενώ επιθυμεί να έχει πρωτοποριακή δράση σε ανάλογες πολιτικές, έχει αποτύχει να υιοθετήσει τροποποιήσεις στο ενωσιακό δίκαιο αλλά και να φέρει σε αρμονία και συνέχεια τους εθνικούς νόμους των κρατών-μελών της, για την εξέλιξη των πολιτικών γύρω από τους κλιματικά εκτοπισμένους ανθρώπους.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η δράση της ΕΕ στην ανάληψη μέτρων σχετικών με την ανταπόκριση στο σύνθετο ζήτημα της ανθρώπινης κινητικότητας λόγω της κλιματικής αλλαγής και των επακόλουθων επιπτώσεών της κρίνεται ανεπαρκής. Η ΕΕ φαίνεται να εστιάζει σε μια προσέγγιση της αντιμετώπισης και ανταπόκρισης στο θέμα της κλιματικής μετανάστευσης μέσω της αντιμετώπισης των γενεσιουργών αιτιών του. Σίγουρα, μια βαθύτερη προσέγγιση στο ζήτημα είναι αναγκαία και μπορεί να αποτελέσει έναν οδηγό δράσης, αλλά δεν είναι αρκετό ώστε να δημιουργηθεί ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα αντιμετώπισης. Εστιάζοντας μόνο στην αντιμετώπιση των αιτιών, αγνοείται εντελώς η επίδραση του φαινομένου στους ανθρώπους και δεν λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες προστασίας τους και τα δικαιώματά τους.

Αυτή η αντιμετώπιση αναδεικνύει πως η ΕΕ ενδιαφέρεται για την «κλιματική μετανάστευση» στον βαθμό που μπορεί να της προσφέρει ένα μέσο ώστε να ελέγχει γενικότερα τις μεταναστευτικές ροές και να μπορεί να αποτρέπει την εισροή μεγάλων ροών, όταν αυτό δεν είναι προς το συμφέρον της. Αποκτά έτσι η μετακίνηση λόγω κλιματικών/περιβαλλοντικών λόγων έναν εντονότερο αναπτυξιακό χαρακτήρα, καθώς αρχίζει να συνδέεται με αναπτυξιακά συμφέροντα και το αν αυτά εξυπηρετούνται ή όχι από την εκάστοτε μετακίνηση. Τελικώς, παρά τις μεγάλες φιλοδοξίες της ΕΕ και παρά την ύπαρξη αρκετών πολιτικών εργαλείων, οι δράσεις της στον τομέα αυτό έχουν αποτύχει να οδηγήσουν στην ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου, επαρκούς μεταναστευτικού πλάνου πολιτικής, ικανού να ρυθμίσει τις μεταναστευτικές ροές ειδικά στο πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής.

²⁰² European Commission, COM/2016/0466 final, Διαθέσιμο στο:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0466/COM_COM\(2016\)0466_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0466/COM_COM(2016)0466_EN.pdf)

²⁰³ ICMPPD, 'Comparative Study on Categorized Protection', 2006, Διαθέσιμο στο:

<http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/cb.study.pdf>

2 Μετανάστευση, προγραμματισμένη μετεγκατάσταση και αποκατάσταση (resettlement) ως μέτρα προσαρμογής

Η συζήτηση γύρω από την μετανάστευση, την τελευταία περίπου δεκαετία, άρχισε να μεταβάλλει την θεώρηση της ως μια πιθανή λύση προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή²⁰⁴. Λόγω των αυξανόμενων και επιδεινωμένων επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής κάποιοι άνθρωποι θα αποφασίσουν να φύγουν πριν εξαναγκαστούν να τραπούν σε φυγή. Κάποιοι θα κινηθούν εν αναμονή ή ως απάντηση σε κάποια επιτόπια καταστροφή²⁰⁵, συνήθως εκτός του κράτους τους. Η μετανάστευση αποκτά έτσι μια θετική όψη, καθώς συχνά όσοι μετακινούνται στα πλαίσια της κλιματικής αλλαγής και των επιπτώσεών της θυματοποιούνται στα μάτια του κόσμου²⁰⁶. Βέβαια η χρήση της μετανάστευσης ως πολιτική προσαρμογής εγκυμονεί κινδύνους και πρέπει να εξετάζεται προσεκτικά ώστε να διαπιστώνεται η φύση της.

Επιπλέον, οι περιπτώσεις της προγραμματισμένης μετεγκατάστασης και της αποκατάστασης ως μέτρα προσαρμογής είναι πρακτικές που εντοπίζονται συχνά. Οι πρακτικές αυτές αναπτύχθηκαν κυρίως λόγω του αυξανόμενου ενδιαφέροντος για παροχή βοήθειας στις ευάλωτες και φτωχές χώρες που επηρεάζονται εντονότερα από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής²⁰⁷, αλλά παρατηρούνται –ίσως συχνότερα- και σε εθνικό επίπεδο με εσωτερικές μετεγκαταστάσεις κοινοτήτων. Τα μέτρα αυτά συνήθως θεωρούνται η έσχατη λύση στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και όταν χρησιμοποιούνται χρήζουν επαρκούς σχεδιασμού, οργάνωσης, ελέγχου και χρηματοδότησης καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας²⁰⁸. Φυσικά και αυτά αντιμετωπίζουν εννοιολογικές, μεταξύ άλλων, δυσκολίες και χρειάζονται ιδιαίτερη προσοχή στην οργάνωση και χρήση τους.

Στην Ευρώπη και οι δύο αυτές προοπτικές, δεν αντιμετωπίζονται στην πράξη θετικά. Ενώ η ΕΕ έχει αναγνωρίσει τις πιθανές προοπτικές της μετανάστευσης ως μέτρο προσαρμογής, δεν δρα αναλόγως προσπαθώντας να ενισχύσει τις καλά οργανωμένες μεταναστευτικές ροές ή την περίπτωση προγραμματισμένης μετεγκατάστασης.

2.1 Μετανάστευση ως μέτρο προσαρμογής

²⁰⁴ Kira Vinke, Jonas Bergmann, Julia Blocher, Himani Upadhyay, Roman Hoffmann, “Migration as Adaptation?”, Migration Studies, Volume 8, Issue 4, December 2020, Pages 626–634, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/migration/mnaa029>

²⁰⁵ McAdam, J., & Ferris, E., “Planned Relocations in the Context of Climate Change: Unpacking the Legal and Conceptual Issues, Cambridge International Law Journal”, 4(1), 137-166., 2015, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.7574/cjicl.04.01.137>

²⁰⁶ Gemenne, F. and Blocher, J., “How can migration serve adaptation to climate change? Challenges to fleshing out a policy ideal”, Geographical Journal, 183: 336-347, 2017, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/geoj.12205>

²⁰⁷ Alex Arnall, “Resettlement as climate change adaptation: what can be learned from state-led relocation in rural Africa and Asia?”, Climate and Development, 11:3, 253-263, 2019, DOI: [10.1080/17565529.2018.1442799](https://doi.org/10.1080/17565529.2018.1442799)

²⁰⁸ UNHCR, “Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating good practices and preparing for the future”, Report, Sanremo, Italy, 12-14 March, 2014, Διαθέσιμο στο : <https://www.unhcr.org/54082cc69.pdf>

Οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής επέδρασαν καταλυτικά στις μεταναστευτικές ροές²⁰⁹, δημιουργώντας σοβαρά ζητήματα στη διεθνή κοινότητα. Πολλοί βρήκαν απολύτως αρνητική αυτή την εξέλιξη, ενώ κάποιιοι είδαν μια πρώτη τάξεως ευκαιρία να μετατρέψουν ένα αναδυόμενο πρόβλημα σε κάτι θετικό. Η μετανάστευση μετατράπηκε από μια αναγκαστικής μορφής περιβαλλοντική μετακίνηση που συνδυαζόταν με απειλές στην ασφάλεια των κρατών σε μια πιθανή προληπτική λύση προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή²¹⁰. Σε αυτή την μεταβολή συνέβαλαν σημαντικά ερευνητές, ειδικοί πολιτικής και διεθνείς οργανισμοί, με κυριότερο υπέρμαχο αυτής της μεταβολής τον Διεθνή Οργανισμό για την Μετανάστευση. Βασικό επιχείρημα για την αντίληψη της μετανάστευσης ως μέτρου προσαρμογής είναι πως όταν υφίστανται κίνδυνοι τα άτομα αξιολογούν όλες τις διαθέσιμες επιλογές προσαρμογής και επιλέγουν αυτή που ταιριάζει καλύτερα στην περίπτωσή και τις ανάγκες τους. Συνεπώς, υπάρχει συνειδητή απόφαση για μετανάστευση, χωρίς στοιχείο εξαναγκασμού. Επιπλέον, η μετανάστευση μπορεί να διευκολύνει τις πληθυσμιακές αποσυμπίεσεις σε περιβαλλοντικά «ευαίσθητες περιοχές» και παράλληλα, αυτή η διασπορά του πληθυσμού δύναται να παρέχει σημαντικά οικονομικά οφέλη για την τοπική κοινότητα που επλήγη, μέσω οικονομικών εμβασμάτων για την βοήθεια προσαρμογής και ανταπόκρισής τους στην κλιματική αλλαγή²¹¹.

Η μετανάστευση όμως σπάνια είναι η πρώτη επιλογή, ειδικότερα αν αυτή σημαίνει την μετακίνηση ολόκληρης της οικογένειας. Τις περισσότερες φορές δεν αποτελεί μέτρο προληπτικής προσαρμογής αλλά πρακτική διαχείρισης, αφού έχει εμφανιστεί ο όποιος κίνδυνος²¹². Ακόμα, ενώ είναι επιθυμητό η μετανάστευση να αποτελεί μια επιλογή προσαρμογής στις δυσμενείς επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, δυστυχώς πολλές φορές αποτελεί την μόνη επιλογή. Αυτό αρχίζει να δημιουργεί τα πρώτα προβλήματα στην πρακτική της μετανάστευσης ως μέτρου προσαρμογής, καθώς δεν μπορεί είναι απόλυτος ο διαχωρισμός της εθελοντικής και αναγκαστικής μετανάστευσης. Το αν η μετανάστευση θα επιλεγεί ως επιλογή προσαρμογής επηρεάζεται από διάφορους παράγοντες²¹³. Οικονομικοί, πολιτικοί, πολιτισμικοί και άλλοι παράγοντες αλληλοεπιδρούν με περιβαλλοντικούς και διαμορφώνουν τις προθέσεις των ατόμων να μετακινηθούν ή όχι από την εκάστοτε τοποθεσία²¹⁴. Σίγουρα όλα αυτά προσθέτουν ένα βαθμό πίεσης και εξαναγκασμού στο άτομο.

Η έννοια της προσαρμογής –και της μετανάστευσης ως τέτοιας– συνδέεται με τον επιτυχή μετριασμό των περιβαλλοντικών/κλιματικών κινδύνων για τα άτομα. Μερικές

²⁰⁹ Black, R., Bennett, S., Thomas, S. *et al.*, “Migration as adaptation”, *Nature* **478**, 447–449, 2011, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1038/478477a>

²¹⁰ Kira Vinke, Jonas Bergmann, Julia Blocher, Himani Upadhyay, Roman Hoffmann, “Migration as Adaptation?”, *Migration Studies*, Volume 8, Issue 4, December 2020, Pages 626–634, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/migration/mnaa029>

²¹¹ Gemenne, F. and Blocher, J., “How can migration serve adaptation to climate change? Challenges to fleshing out a policy ideal”, *Geographical Journal*, 183: 336-347, 2017, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/geoj.12205>

²¹² Kira Vinke, Jonas Bergmann, Julia Blocher, Himani Upadhyay, Roman Hoffmann, “Migration as Adaptation?”, *Migration Studies*, Volume 8, Issue 4, December 2020, Pages 626–634, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/migration/mnaa029>

²¹³ Ibid.

²¹⁴ R. Oakes, S. Banerjee, K. Warner, *Human Mobility and Adaptation to Environmental Change*, World Migration Report 2020, 01.04.2020, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1002/wom3.19>

φορές όμως, η μετανάστευση μπορεί να θέσει σε ευάλωτη κατάσταση τα άτομα ακόμα κι αν έχουν απομακρυνθεί από τον αρχικό τόπο κινδύνου. Βραχυπρόθεσμα η μετακίνηση πιθανώς να μειώσει την τρωτότητα των ατόμων όμως με την πάροδο του χρόνου στο νέο τόπο εγκατάστασης, λόγω της σταδιακής πληθυσμιακής επιβάρυνσης, ίσως δημιουργηθούν δυσμενείς συνθήκες, που θα εκθέσουν τον πληθυσμό σε νέους κινδύνους²¹⁵. Οι ροές μεταναστών «πιέζουν» τις υφιστάμενες δομές ενός κράτους, αποδυναμώνοντάς τες και δημιουργώντας ένα κλίμα αστάθειας, που εκθέτει το κράτος σε νέους κινδύνους, ειδικά αν πρόκειται για χώρες χαμηλού εισοδήματος²¹⁶. Επιπροσθέτως, τίθεται και το ζήτημα της ευθύνης για την προσαρμογή. Εφόσον, η μετανάστευση ως μέτρο προσαρμογής έγκειται στην βούληση των ατόμων, τότε αυτομάτως τα ίδια τα άτομα αναλαμβάνουν και την ευθύνη των όποιων διαδικασιών προσαρμογής. Ο κρατικός μηχανισμός αποποιείται έτσι τις ευθύνες του ως προς το ζήτημα²¹⁷ και δεν παρέχει καμία βοήθεια ή καθοδήγηση στους πολίτες του. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η μετανάστευση ως μέτρο προσαρμογής καλύπτει ένα θεσμικό κενό. Αν η εννοιολόγηση της μετανάστευσης ως λύση προσαρμογής χρησιμοποιείται απaráδεκτα θα είναι απλώς μια κάλυψη για την αδράνεια της κυβέρνησης, αντί για μια αποτελεσματική λύση προσαρμογής.

Τέλος, η επιλογή της μετανάστευσης μπορεί να είναι είτε μια από τις πολλές επιλογές, είτε η μοναδική ή μπορεί και να μην υπάρχει καν ως λύση για κάποια άτομα. Όσοι δεν έχουν τη δυνατότητα να μεταναστεύσουν και παραμένουν στον τόπο τους θα υποστούν ολοένα και περισσότερο δυσμενείς περιβαλλοντικές συνθήκες. Διαπιστώνονται εδώ οι έντονες κοινωνικές, οικονομικές ανισότητες κ.ο.κ που στο συγκεκριμένο πλαίσιο παράγουν κοινωνικο-περιβαλλοντικές ανισότητες, καθιστώντας την μετανάστευση σε ένα ασφαλέστερο περιβάλλον για κάποιους πλήρως αδύνατη²¹⁸. Η αποτυχία του κρατικού μηχανισμού να παρέχει αποτελεσματικές πολιτικές και λύσεις για την προσαρμογή στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, δυσχεραίνει τις ανισότητες στην κοινωνία. Έτσι, περιθωριοποιείται και στο πλαίσιο της μετανάστευσης, η κλιματική δικαιοσύνη²¹⁹, γεγονός που οδηγεί στη διαπίστωση πως «η κλιματική αλλαγή κατοχυρώνει μια ‘θεμελιώδη’ διεθνή ανισότητα- τόσο ως προς τις ιστορικές ευθύνες όσο και στις διαφορετικές ικανότητες προσαρμογής»²²⁰.

Συμπερασματικά, το εγχείρημα να καταστεί η μετανάστευση ως μέτρο προσαρμογής είναι δύσκολο. Σίγουρα, διαθέτει κάποια πλεονεκτήματα όπως την αποσυμπίεση περιβαλλοντικά ευαίσθητων περιοχών, ένα βαθμό προσωπικής βούλησης στην απόφαση για μετακίνηση, αλλά και τη δυνατότητα διαφοροποίησης των εισοδημάτων

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Black, R., Bennett, S., Thomas, S. et al., “Migration as adaptation”, Nature 478, 447–449, 2011, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1038/478477a>

²¹⁷ Kira Vinke, Jonas Bergmann, Julia Blocher, Himani Upadhyay, Roman Hoffmann, “Migration as Adaptation?”, Migration Studies, Volume 8, Issue 4, December 2020, Pages 626–634, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/migration/mnaa029>

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Behrman, Simon, and Avidan Kent, eds., “Climate refugees: beyond the legal impasse?“, Routledge, 2018, σελ.83

²²⁰ Giovanni Bettini, Sarah Louise Nash, and Giovanna Gioli, “One Step Forward, Two Steps Back? The Fading Contours of (In) Justice in Competing Discourses on Climate Migration”, The Geographic Journal, 2016, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/geoj.12192>

της περιοχής, μέσω εμβασμάτων²²¹. Για την ομαλή και αποτελεσματική έκβαση της μετανάστευσης (πάντα ως «προσαρμογής») όμως χρειάζεται καλός κεντρικός σχεδιασμός και παροχή βασικών υποδομών που θα μπορούν να συντονίσουν και να εξασφαλίσουν ένα σίγουρο αποτέλεσμα για την μετακίνηση των ατόμων. Παράλληλα, η μετανάστευση ως προσαρμογή πρέπει να βασίζεται σε ένα σύστημα δικαιοσύνης και δη «κλιματικής δικαιοσύνης» που θα μπορέσει να εξασφαλίσει ισότητα στην πρόσβαση επιλογών και προστασία για τους πιο αδύναμους, που είναι και το όλο ζητούμενο της προσαρμογής. Θέτοντας την μετανάστευση ως προσαρμογή, εννοείται πως τα άτομα που επιλέγουν να μετακινηθούν θα βρεθούν σε ίδιου επιπέδου ή και καλύτερες συνθήκες από αυτές που βίωναν πριν²²². Σε οποιαδήποτε άλλη περίπτωση, δεν μπορεί να νοηθεί η μετανάστευση ως προσαρμογή. Συνεπώς, χρειάζεται ακόμα αρκετή έρευνα πάνω στο ζήτημα ώστε να μπορέσουν να εξελιχθούν οι κατάλληλες πολιτικής που θα πλαισιώνουν το θέμα αλλά και επαρκείς δομές σε εθνικό, περιφερειακό επίπεδο και διεθνές επίπεδο, ώστε να εξασφαλίζεται πρωτίστως η ασφάλεια και η ποιότητα διαβίωσης των ανθρώπων.

2.2 Προγραμματισμένη μετακίνηση και αποκατάσταση (resettlement).

Η προγραμματισμένη μετακίνηση ατόμων από μια περιοχή που πλήττεται ή πρόκειται να πληγεί έντονα από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και η αποκατάσταση τους σε έναν νέο τόπο είναι μια από τις πιο αμφιλεγόμενες εκφάνσεις της σχέσης της μετανάστευσης και της κλιματικής αλλαγής²²³. Μπορεί να αποτελεί τόσο μια μέθοδο προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή ή και μια μορφή μείωσης κινδύνου καταστροφών και συνήθως αφορά μόνιμη μετεγκατάσταση σε νέο τόπο και όχι προσωρινή παραμονή. Κυρίως εκτιμάται ότι πραγματοποιείται –και θα πραγματοποιηθεί– εντός εθνικών ορίων, καθώς το κράτος είναι υπεύθυνο του προγραμματισμού και της προστασίας των ατόμων στη διαδικασία αυτή²²⁴. Σε ακραίες περιπτώσεις καταστροφής ολόκληρης της επικράτειας ενός κράτους, δεν μπορεί να εννοηθεί ότι πρόκειται για προγραμματισμένη μετεγκατάσταση αλλά αναγκαστική και επείγουσα εκκένωση.

Σημαντικό είναι να υπάρχει μια ξεκάθαρη προσέγγιση της προγραμματισμένης μετακίνησης και της αποκατάστασης των ατόμων στο πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής. Η προγραμματισμένη μετακίνηση είναι ένα μέσο επίλυσης που συμπεριλαμβάνει το Κράτος, στο οποίο μια ολόκληρη κοινότητα –και αυτό είναι το σημαντικό– μετακινείται σε μια άλλη περιοχή και εγκαθίσταται εκεί²²⁵. Στο πλαίσιο αυτό η αποκατάσταση του πληθυσμού, είναι μια συνιστώσα της προγραμματισμένης

²²¹ Black, R., Bennett, S., Thomas, S. et al., “Migration as adaptation”, Nature 478, 447–449, 2011, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1038/478477a>

²²² Kira Vinke, Jonas Bergmann, Julia Blocher, Himani Upadhyay, Roman Hoffmann, “Migration as Adaptation?”, Migration Studies, Volume 8, Issue 4, December 2020, Pages 626–634, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/migration/mnaa029>

²²³ A., Kraler, T., Cernei, M., Noack, “Climate Refugees” Legal and policy responses to environmentally induced migration”, Directorate of Internal Policies, European Parliament, Brussels, 2011, σελ. 47, Διαθέσιμο στο : <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

²²⁴ UNHCR, “Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating good practices and preparing for the future”, Report, Sanremo, Italy, 12-14 March, 2014, Διαθέσιμο στο : <https://www.unhcr.org/54082cc69.pdf>

²²⁵ Ibid, σελ10.

μετακίνησης και αφορά τη διαδικασία μόνιμης εγκατάστασης του ατόμου στην νέα τοποθεσία, όπου θα διαθέτει πρόσβαση σε πόρους, υπηρεσίες, κατοικήσιμα οικοδομήματα, δυνατότητες βιοπορισμού και αποκατάστασης των περιουσιακών στοιχείων και κυρίως, θα απολαμβάνει δικαιώματα χωρίς διακρίσεις²²⁶.

Η επιλογή της προγραμματισμένης μετεγκατάστασης ως μέτρο προσαρμογής ή ανταπόκρισης σε μια κρίση είναι συνήθως η τελευταία λύση για τα κράτη, εκτός αν η εκάστοτε κοινότητα ισχυριστεί πως αποτελεί την βέλτιστη για εκείνη λύση. Βασικό είναι να υπάρχει πάντα η θέληση της κοινότητας να μετακινηθεί, δηλαδή να πρόκειται για εθελοντική μετακίνηση χωρίς κανένα στοιχείο κρατικού εξαναγκασμού²²⁷. Η εθελοντική μετεγκατάσταση επιλύει ζητήματα όπως αντιδράσεις και καθυστερήσεις λόγω διαφωνιών των πολιτών με την κυβέρνηση²²⁸ και παράλληλα, συναινώντας στην μετεγκατάσταση οι κοινότητες αποκτούν καλύτερη ενημέρωση και πρόσβαση από νωρίς στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων μέσω συμμετοχικών δομών²²⁹. Η συμμετοχή των κοινοτήτων στη λήψη αποφάσεων και η δυνατότητα να εκφέρουν γνώμες και παρατηρήσεις στην πολιτική διαδικασία, μπορεί να οδηγήσει σε ένα καλύτερα σχεδιασμένο πρόγραμμα μετακίνησης που θα ανταποκρίνεται στις ιδιαίτερες ανάγκες της μετακινούμενης κοινότητας²³⁰. Έτσι, οι κοινότητες που επηρεάζονται από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής πρέπει να είναι πλήρως ενημερωμένες για τους λόγους και τις διαδικασίες της μετακίνησης.

Τα κράτη χρησιμοποιούν την μετεγκατάσταση είτε ως προληπτικό μέτρο σε περιοχές ευάλωτες σε καταστροφές είτε ως επανορθωτικό μέτρο. Σε περιοχές που είναι επιρρεπείς σε καταστροφές, συνήθως η μετεγκατάσταση ως πρόληψη συμβαίνει για να αποφευχθούν μελλοντικά ανεξέλεγκτα μεταναστευτικά κύματα και καταστάσεις που ίσως να οδηγήσουν τα άτομα και τις κοινότητες στην επιλογή της διασυννοριακής μετακίνησης²³¹. Για την οργάνωση ενός τέτοιου εγχειρήματος τα κράτη, ως έχοντα την πρωταρχική ευθύνη για την προστασία των δικαιωμάτων των ανθρώπων που βρίσκονται στην επικράτεια και δικαιοδοσία τους σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, οφείλουν να αναλάβουν τα κατάλληλα μέτρα για να διεκπεραιωθούν οι ανάλογες διαδικασίες, με τη χρήση εθνικών νόμων και πλαισίων. Αναγκαία είναι η δέσμευση ολόκληρου του κυβερνητικού ιστού καθώς το ζήτημα πρέπει να συμπεριλαμβάνεται σε διάφορα πεδία πολιτικής (κλιματική αλλαγή, ανάπτυξη, διαχείριση κινδύνων καταστροφής, ανθρώπινα δικαιώματα) και να σχεδιάζετε προσεκτικά μέσω της αλληλεπίδρασης εμπειρογνομόνων των σχετικών πεδίων²³².

²²⁶ Ibid.

²²⁷ A. Arnall, "Resettlement as climate change adaptation: what can be learned from state-led relocation in rural Africa and Asia?", *Climate and Development*, 11:3, 253-263, 2019, DOI: [10.1080/17565529.2018.1442799](https://doi.org/10.1080/17565529.2018.1442799)

²²⁸ Ibid

²²⁹ UNHCR, "Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating good practices and preparing for the future", Report, Sanremo, Italy, 12-14 March, 2014, σελ22, Διαθέσιμο στο : <https://www.unhcr.org/54082cc69.pdf>

²³⁰ A. Arnall, "Resettlement as climate change adaptation: what can be learned from state-led relocation in rural Africa and Asia?", *Climate and Development*, 11:3, 253-263, 2019, DOI: [10.1080/17565529.2018.1442799](https://doi.org/10.1080/17565529.2018.1442799)

²³¹ UNHCR, "Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating good practices and preparing for the future", Report, Sanremo, Italy, 12-14 March, 2014, σελ22, Διαθέσιμο στο : <https://www.unhcr.org/54082cc69.pdf>

²³² Ibid.

Η πιο σύνθετη και κοστοβόρα διαδικασία όμως, θεωρείται η φάση της αποκατάστασης της κοινότητας στο νέο τόπο εγκατάστασης²³³. Ουσιαστικά, η αποκατάσταση αφορά την αναδημιουργία της κοινότητας και την παλινόρθωση (ή ακόμα καλύτερα τη βελτίωση) κοινωνικών και οικονομικών υποδομών και δραστηριοτήτων. Αποτελεί έτσι μια συμπληρωματική αλλά την πιο ουσιαστική δράση στο πλαίσιο της μετεγκατάστασης, αφού μόνο η φυσική μετακίνηση των ανθρώπων δεν διασφαλίζει αυτομάτως καλύτερες συνθήκες διαβίωσης. Βασικές δραστηριότητες στην διαδικασία της αποκατάστασης της κοινότητας είναι αρχικά η εύρεση, αξιολόγηση και τελικά ο ορισμός μιας περιοχής. Η διαδικασία αυτή συχνά αποτελεί το μεγαλύτερο πρόβλημα καθώς η νέα περιοχή πρέπει να μπορεί να ενσωματώσει και να απασχολήσει την μεταφερόμενη κοινότητα. Ακόμα και η αποκατάσταση κοινωνικών δομών και οικονομικών δραστηριοτήτων μπορεί να δημιουργήσει αρκετά εμπόδια. Το ζητούμενο στις παραπάνω διαδικασίες είναι η αποκατάσταση να γίνει έτσι ώστε να αναπτυχθεί ένας πιο βιώσιμος τρόπος ζωής²³⁴

Τι χρειάζονται λοιπόν τα κράτη για να αναπτύξουν μια όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη και ολοκληρωμένη πολιτική για την προγραμματισμένη μετεγκατάσταση των ευάλωτων κοινοτήτων; Αρχικά, χρειάζονται μια κατεύθυνση και καθοδήγηση ως προς το κανονιστικό πλαίσιο από ένα υψηλότερο επίπεδο²³⁵. Κάποιες κατευθυντήριες αρχές σχετικά με την μετακίνηση βρίσκονται στις «Αρχές του Νάνσεν για την Κλιματική Αλλαγή και Εκτόπιση²³⁶» (2011), όπου ορίζονται κάποιες γενικές αρχές αντιμετώπισης προκλήσεων λόγω της σχετιζόμενης με την κλιματικής αλλαγή ανθρώπινης κινητικότητας. Ακόμα, στις «Αρχές της Πενίνσουλα»²³⁷ καθορίζονται υποχρεώσεις για τη διατήρηση των δικαιωμάτων των πολιτών που εκτοπίζονται εσωτερικά λόγω της κλιματικής αλλαγής και των επιπτώσεών της. Τέλος, κάποιες από τις «Κατευθυντήριες Αρχές για την Εσωτερική Εκτόπιση»²³⁸ μπορεί να βρουν πεδίο εφαρμογής στην προγραμματισμένη μετακίνηση κοινοτήτων. Όλα τα παραπάνω, αποτελούν τις υφιστάμενες επίσης κατευθύνσεις που μπορεί να ακολουθήσει ο κρατικός μηχανισμός, χωρίς όμως να είναι εξαντλητικά και απόλυτα προσαρμοσμένα στο ζήτημα. Συμπληρωματικά τα κράτη ανατρέχουν και σε πολιτικές ή πρακτικές αναπτυξιακών τραπέζων (π.χ. Παγκόσμια Τράπεζα και περιφερειακές αναπτυξιακές τράπεζες) που αφορούν στην μη εθελοντική μετανάστευση, με στόχο την αποκόμιση γνώσεων σχετικών με το θέμα²³⁹.

Έπειτα, από το κανονιστικό πλαίσιο δράσης, τα κράτη χρειάζονται πηγές χρηματοδότησης για να υλοποιήσουν τα σχέδιά τους. Πέρα από τους κρατικούς πόρους

²³³ McAdam, J., & Ferris, E., "Planned Relocations in the Context of Climate Change: Unpacking the Legal and Conceptual Issues", Cambridge International Law Journal, 4(1), 137-166, 2015, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.7574/cjicl.04.01.137>

²³⁴ Ibid, σελ152

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Βλ. The Nansen Conference, "Climate Change and Displacement in the 21st Century", 5-7 Ιουνίου 2011, Νορβηγία, σελ.5, Διαθέσιμο στο <https://www.unhcr.org/4ea969729.pdf>

²³⁷ Βλ. "The Peninsula Principles on Climate Displacement within States", Displacement Solutions, 2013, Διαθέσιμο στο:

<https://environmentalmigration.iom.int/peninsula-principles-climate-displacement-within-states>

²³⁸ United Nations, *Guiding Principles on Internal Displacement*, 1998, Διαθέσιμο στο:

<https://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>

²³⁹ UNHCR, "Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating good practices and preparing for the future", Report, Sanremo, Italy, 12-14 March, 2014, σελ28, Διαθέσιμο στο :

<https://www.unhcr.org/54082cc69.pdf>

είναι αναγκαία η ευρύτερη συμβολή περιφερειακών και διεθνών οργανισμών. Πιθανές επιλογές που μπορούν να χρηματοδοτήσουν ανάλογες ενέργειες το «Ταμείο Προσαρμογής»²⁴⁰ αλλά και το «Πράσινο Κλιματικό Ταμείο»²⁴¹, υπό την προϋπόθεση τα προγράμματα για την μετεγκατάσταση κοινοτήτων να εντάσσονται στα Εθνικά Προγράμματα Προσαρμογής (National Adaptation Programmes, NAP's).

Προφανώς τέτοιες διαδικασίες δεν μπορούν να υποστηριχτούν αποκλειστικά και μόνο από το κράτος. Χρειάζεται η σύμπραξη και σε περιφερειακό και διεθνές επίπεδο. Όργανα σε περιφερειακό επίπεδο θα έχουν υποστηρικτικό ρόλο. Και εδώ είναι αναγκαία η διάχυση ιδεών, η ανταλλαγή δεδομένων και δράσεων αλλά και ο καταμερισμός ευθυνών ώστε να υπάρξει ένας ευρύτερος συντονισμός²⁴². Για την ενεργή υποστήριξη των κρατών που επιχειρούν διαδικασίες προγραμματισμένες μετεγκατάστασης κοινοτήτων άλλα κράτη, περιφερειακά όργανα και οργανισμοί μπορούν να αναλάβουν δράσεις για την ανάπτυξη κανονιστικών ή επιχειρησιακών οδηγιών, για την ένταξη του ζητήματος σε ευρύτερα πολιτικά προγράμματα στοχεύοντας στην κοινοποίηση του ζητήματος, για την υποστήριξη, την αρωγή και την προστασία των δικαιωμάτων των πληγέντων κοινοτήτων, για την θεσμοποίηση της προγραμματισμένης μετακίνησης, για τον έλεγχο και αξιολόγηση σχετικών πολιτικών και την ανάπτυξη «αποθηκών γνώσης» πάνω σε αυτές κ.ά.²⁴³. Ο συμπληρωματικός ρόλος της περιφερειακής συνεργασίας πάνω στο ζήτημα θα αποδειχθεί καίριας σημασίας στην διάπλαση ολοκληρωμένων πολιτικών προγραμμάτων δράσης και στην εφαρμογή τους.

Συμπερασματικά, ο σχεδιασμός πολιτικών με στόχο την προγραμματισμένη μετακίνηση και τελικά την αποκατάσταση ευάλωτων κοινοτήτων, εκτεθειμένων στις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής μπορεί να αποτελέσει ένα από τα βασικότερα εργαλεία προσαρμογής για τις κυβερνήσεις. Κάτι τέτοιο μπορεί να συμβεί μόνο υπό συγκεκριμένες όμως προϋποθέσεις. Είναι αναγκαίο το κράτος να επενδύσει στο πρότερο σχεδιασμό τέτοιων διαδικασιών, μέσω της αξιολόγησης των κινδύνων καταστροφών κ.ά., να εξετάζει προσεκτικά τα δεδομένα και τις επιλογές και να δρα πάντα με γνώμονα τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των πληγέντων κοινοτήτων.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η χρήση της μετανάστευσης ως προληπτικό μέτρο προσαρμογής στην ανθρώπινη κινητικότητα λόγω της κλιματικής αλλαγής και η προγραμματισμένη μετεγκατάσταση και αποκατάσταση κοινοτήτων –προληπτικά ή επανορθωτικά- απασχολούν έντονα την πολιτική σκηνή και τη διεθνή κοινότητα. Αποτελούν ακόμα νέες πρακτικές, πάνω στις οποίες δεν έχουν συλλεχθεί και αξιολογηθεί επαρκή δεδομένα για να κριθούν ως αποτελεσματικά ή μη μέσα. Οι δράσεις αυτές χρειάζονται επαρκή σχεδιασμό και συναίνεση των πολιτών ή κοινοτήτων του κράτους που πρόκειται να μετακινηθούν. Δεν είναι μια αυθαίρετη διαδικασία που γίνεται ελαφρά τη καρδία και ούτε μένει

²⁴⁰ Για περισσότερες πληροφορίες : <https://www.adaptation-fund.org/>

²⁴¹ Για περισσότερες πληροφορίες : <https://www.greenclimate.fund/>

²⁴² UNHCR, “Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating good practices and preparing for the future”, Report, Sanremo, Italy, 12-14 March, 2014, σελ26-27, Διαθέσιμο στο : <https://www.unhcr.org/54082cc69.pdf>

²⁴³ Ibid, σελ27

ανεπηρέαστη από τις γενικότερες κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες. Γι' αυτό είναι σημαντικό να εντάσσονται σε ευρύτερες πολιτικές του κράτους, ώστε να υπάρχει ολοκληρωμένη μέριμνα αναφορικά με όλες τις πτυχές που τις αφορούν, όπως ανθρωπιστική, περιβαλλοντική, αναπτυξιακή, πολιτικές πρόνοιας, οικονομική κ.ά

Βέβαια, η προγραμματισμένη μετεγκατάσταση και η μετανάστευση δεν είναι πανάκεια. Εμπεριέχουν κινδύνους σε όλα τα στάδια της διαδικασίας. Ειδικότερα, η προγραμματισμένη μετεγκατάσταση, όπου το κράτος φέρει την ευθύνη αποκλειστικά, μπορεί να αφήσει τις κοινότητες να είναι έρμια της πολιτικής βούλησης και των δράσεων των κυβερνήσεων τους²⁴⁴. Τέλος, η διαδικασία της προγραμματισμένης μετεγκατάστασης και η μετανάστευση θέτουν ένα ζήτημα δικαιοσύνης, που έγκειται και πάλι στην δυνατότητα επιλογών των ατόμων είτε να μεταναστεύσουν πριν την επιδείνωση της κατάστασης είτε να εξαρτώνται από την κυβερνητική βοήθεια για να μετακινηθούν.

3. Παράγοντες επιρροής της αντίδρασης της ΕΕ

Η αντίδραση και ουσιαστική αντιμετώπιση της ανθρώπινης κινητικότητας στα πλαίσια της κλιματικής αλλαγής από την ΕΕ είναι περιορισμένη και ανεπαρκής. Το ζήτημα της ανθρώπινης κινητικότητας λόγω περιβαλλοντικών/κλιματικών αιτιών κινείται σε διάφορα πεδία πολιτικής, όμως η έλλειψη πολιτικής βούλησης και εναρμόνιση των πολιτικών των κρατών-μελών για να διαμορφώσουν ένα πλαίσιο ασφαλούς και τακτικής μετανάστευσης ως μέτρο αποτροπής του εκτοπισμού και της ακανόνιστης μετανάστευσης, οδηγεί την Ε.Ε. σε αδιέξοδο.

Πιθανοί παράγοντες για τα εμπόδια στον κεντρικό σχεδιασμό ενός ολοκληρωμένου και περιεκτικού πλαισίου είναι η πολυπλοκότητα της κλιματικής μετακίνησης, η διασταύρωση διαφορετικών πολιτικών και ο ρόλος των κρατών-μελών στις μεταναστευτικές πολιτικές.

3.1 Πολυπλοκότητα

Αδιαμφισβήτητα η ανθρώπινη κινητικότητα στα πλαίσια της κλιματικής αλλαγής είναι ένα σύνθετο ζήτημα, που ακόμα και σήμερα δεν μπορεί να προσδιοριστεί ομοφώνως από την διεθνή κοινότητα. Ανάμεσα σε θεσμικά όργανα και ακαδημαϊκούς αναπτύσσονται διαφορετικές απόψεις προσέγγισης και κατανόησης του θέματος, αλλά και στο ποιος είναι ο βέλτιστος τρόπος να αντιμετωπιστεί και τελικώς επιλυθεί.

Η ΕΕ ασχολείται συστηματικά με την έρευνα γύρω από το ζήτημα προσπαθώντας να συμπληρώσει γνωστικά κενά και όμως, παρά τις σχετικές προσπάθειες υπάρχει ακόμα μεγάλος βαθμός αβεβαιότητας γύρω από την αντίληψη και επίλυση του ζητήματος. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο έγγραφο για την «Κλιματική, περιβαλλοντική υποβάθμιση και την μετανάστευση» (2013), αναφέρει ρητά πως τα κενά στην εννοιολογική αντίληψη της προκαλούμενης από περιβαλλοντικά φαινόμενα μετανάστευσης είναι

²⁴⁴ McAdam, J., & Ferris, E. , "Planned Relocations in the Context of Climate Change: Unpacking the Legal and Conceptual Issues", Cambridge International Law Journal, 4(1), 137-166, 2015, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.7574/cijcl.04.01.137>

αυτά που εμποδίζουν την ανάπτυξη ανάλογων πολιτικών²⁴⁵. Οι εννοιολογικές δυσκολίες εκφράζονται και στην έλλειψη ενός κοινά συμφωνημένου ορισμού –σε διεθνές και περιφερειακό επίπεδο– και στην δυσκολία ποσοτικοποίησης του φαινομένου²⁴⁶, καθώς χωρίς έναν πάγιο ορισμό και κριτήρια αξιολόγησης και εξακρίβωσης του καθεστώτος των μετακινούμενων προσώπων δεν μπορούν να γίνουν ακριβείς μετρήσεις, παρά μόνο γενικές εκτιμήσεις. Ως αποτέλεσμα, οι ευρωπαϊκοί θεσμοί ανάλογα την προσέγγισή τους καταλήγουν σε διαφορετικές αντιδράσεις και προτάσεις, άλλες αφορούν τον αναπτυξιακό τομέα, άλλες μια περισσότερο ανθρωπιστική προσέγγιση κ.λπ..

Η πολύπλοκη φύση του θέματος δεν επιτρέπει στην ΕΕ να διαμορφώσει μια διακριτή, σαγή θέση βασισμένη σε συνυφασμένες πολιτικές και σε ένα κεντρικό και κοινό νομικό πλαίσιο²⁴⁷.

3.2 Διασταύρωση διαφορετικών πολιτικών πεδίων

Η ανθρώπινη κινητικότητα στα πλαίσια της κλιματικής αλλαγής, πέρα από την εννοιολογική πολυπλοκότητα, είναι και διεπιστημονικό. Βρίσκεται ανάμεσα σε διάφορα πεδία πολιτικής όπως της περιβαλλοντικής, ανθρωπιστικής βοήθειας, της μείωσης κινδύνου καταστροφών, της αναπτυξιακής, της μετανάστευσης και του ασύλου. Για την εκτελεστική εξουσία της Ένωσης, δηλαδή την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αυτό συνεπάγεται την εμπλοκή τουλάχιστον τεσσάρων Διευθύνσεων²⁴⁸, της Μετανάστευσης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, της Κλιματικής Δράσης, της Πολιτικής Προστασίας και των Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης. Αποτέλεσμα είναι η δυσκολία εφαρμογής μιας συντονισμένης και αποτελεσματικής γενικής μεταναστευτικής πολιτικής αλλά και μιας ειδικότερης πολιτικής αντιμετώπισης της ανθρώπινης κινητικότητας λόγω της κλιματικής αλλαγής και άλλων περιβαλλοντικών λόγων²⁴⁹. Το μόνο αποκλειστικά αφιερωμένο στο ζήτημα έγγραφο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής²⁵⁰ (2013) δεν παρουσιάζει μια ολοκληρωμένη πολιτική, παρά την πληθώρα των Ευρωπαϊκών ερευνών και προτάσεων πολιτικής στο θέμα.²⁵¹

²⁴⁵ European Commission, “Climate change, environmental degradation and migration”, SWD(2013) 138 final, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0138&from=EN>

²⁴⁶ M. Mayrhofer & M. Ammer, “People Moving in the Context of Environmental Change: The Cautious Approach of the European Union”, European Journal of Migration and Law 16, 389-429, 2014, DOI:[10.1163/15718166-12342062](https://doi.org/10.1163/15718166-12342062)

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ Βλ. European Commission -Departments and executive agencies, Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/departments_en

²⁴⁹ E. Petrillo ‘Environmental Migrations from Conflict-Affected Countries: Focus on EU Policy Response’, The Hague Institute for Global Justice, Working Paper 6, 2015, Διαθέσιμο στο: <https://environmentalmigration.iom.int/environmental-migrations-conflict-affected-countries-focus-eu-policy-response>

²⁵⁰ European Commission, “Climate change, environmental degradation and migration”, SWD(2013) 138 final, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0138&from=EN>

²⁵¹ E. Petrillo ‘Environmental Migrations from Conflict-Affected Countries: Focus on EU Policy Response’, The Hague Institute for Global Justice, Working Paper 6, 2015, Διαθέσιμο στο: <https://environmentalmigration.iom.int/environmental-migrations-conflict-affected-countries-focus-eu-policy-response>

Η κάθε Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναλαμβάνει διαφορετικές –σε όλα τα επίπεδα- πρωτοβουλίες και δράσεις στην προσπάθεια της να ασχοληθεί με το ζήτημα. Στις πτυχές της έρευνας για το θέμα η ΕΕ -κυρίως μέσω της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης²⁵²- πρωταγωνιστεί στην χρηματοδότηση ερευνών και διαβουλεύσεων, στο πλαίσιο της Πρωτοβουλίας Νάνσεν, για την ανθρώπινη κινητικότητα και την κλιματική αλλαγή²⁵³. Παράλληλα, είναι ενεργό μέλος της ομάδας καθοδήγησης της Πρωτοβουλίας Νάνσεν και της διαδόχου του (Πλατφόρμα για Εκτόπιση Λόγω καταστροφών). Επιπλέον, η Διεύθυνση Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης χρηματοδοτεί σήμερα ένα σχέδιο για την υποστήριξη των νησιών του Ειρηνικού στην ενδυνάμωση της ανταπόκρισης τους στην εκτόπιση λόγω καταστροφών²⁵⁴. Στον αντίποδα αυτών των δράσεων, η Διεύθυνση της Μετανάστευσης δεν έχει τόση δυναμική παρουσία πάνω στο θέμα, ούτε φαίνεται να ενδιαφέρεται για την προώθηση ενός ανασχηματισμού των σχετικών κανονισμών προστασίας της ΕΕ. Μόνο το 2019 έκανε μια δειλή αναγνώριση της ανάγκης για περαιτέρω παρακολούθηση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στις μεταναστευτικές ροές με στόχο την αξιολόγηση της σχετικότητας της νομοθεσίας της Ε.Ε. για την τακτική μετανάστευση²⁵⁵. Τέλος, η Διεύθυνση για την Κλιματική Αλλαγή ασχολείται με το θέμα κυρίως μέσω του Taskforce on Displacement της Σύμβασης Πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή, όμως δεν φαίνεται να του δίνει την πρέπουσα βάση και να προτίθεται να του αποδώσει μεγάλη σημασία στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την κλιματική αλλαγή.

Παρά το γεγονός της επικαιρότητας της κλιματικής αλλαγής στην ατζέντα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δεν υπάρχουν αναφορές ή νέες προτάσεις για λύσεις στο ζήτημα της κλιματικής κινητικότητας, ούτε καν στην Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (“The European Green New Deal”)²⁵⁶.

3.3. Ο ρόλος των κρατών-μελών στην μεταναστευτική πολιτική

Η πολιτική της μετανάστευσης μεταφέρθηκε στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης με την Συνθήκη του Μάαστριχτ(1992). Πριν από αυτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν είχε κανένα ρόλο στον συντονισμό των μεταναστευτικών πολιτικών. Παρόλο που πλέον έχει μεταφερθεί στο κοινό πεδίο νομοθέτησης της Ένωσης και των κρατών-μελών, τα τελευταία εξακολουθούν να είναι υπεύθυνα για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων πάνω στα ανάλογα ζητήματα μέσω του Συμβουλίου²⁵⁷. Η Συνθήκη της Λισαβόνας(2007) ήταν τελικά αυτή που με την θέση σε ισχύ της (2009) κατέστησε το

²⁵² Για περισσότερα : https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en

²⁵³ European Commission, Supporting policy with scientific evidence, Διαθέσιμο στο: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/organisation/platform-disaster-displacement_en

²⁵⁴ IDCM, Pacific response to disaster displacement project, Διαθέσιμο στο: <https://www.internal-displacement.org/pacific-disasters>

²⁵⁵ European Commission, Commission Staff Working Document fitness check on EU Legislation on legal migration, SWD(2019)1055, Διαθέσιμο στο: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2019\)1055&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2019)1055&lang=en)

²⁵⁶ European Commission, , Communication on “The European Green New Deal”, COM(2019) 640 final, διαθέσιμο στο : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

²⁵⁷ M. Cooper, ‘Migration and Disaster-Induced Displacement: European Policy, Practice, and Perspective’, Center for Global Development, Working Paper 308, 88, 2012, Διαθέσιμο στο: <https://www.cgdev.org/publication/migration-and-disaster-induced-displacement-european-policy-practice-and-perspective>

Κοινοβούλιο νομοθέτη ίσης αξίας και δύναμης με το Συμβούλιο, με κάποιες εξαιρέσεις για προβλέψεις που αφορούσαν μέτρα για ξαφνικές εισροές ανθρώπων τρίτων χωρών²⁵⁸.

Ακόμα και μετά από τον «εξευρωπαϊσμό» της μεταναστευτικής πολιτικής, η επίτευξη μιας κοινά αποδεκτής μεταναστευτικής πολιτικής έχει αποδειχθεί δύσκολη. Ειδικότερα, μια κοινή μεταναστευτική πολιτική, όπως ορίζεται από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ, αντιμετωπίζει προβλήματα κυρίως διότι ενώ η ΕΕ είναι αρμόδια να ορίσει τους όρους που θα διέπουν την είσοδο και τη νόμιμη διαμονή σε ένα κράτος-μέλος²⁵⁹, τα κράτη-μέλη έχουν το δικαίωμα να καθορίσουν τον όγκο της εισαγωγής υπηκόων τρίτων χωρών στην επικράτειά τους για να αναζητήσουν εργασία²⁶⁰. Τα κράτη-μέλη μεγάλη αποδίδουν σημασία στη διακριτική ευχέρεια που τους παρέχεται, γεγονός που έγινε φανερό και κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για το Παγκόσμιο Σύμφωνο Μετανάστευσης, όταν η Ε.Ε. διαβεβαίωνε συνεχώς τα κράτη πως το Σύμφωνο δεν επρόκειτο να συνεπάγεται καμία μεταφορά ή περιορισμό των εθνικών κυριαρχικών δικαιωμάτων ή αρμοδιοτήτων τους και δεν θα μετέβαλλε την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ ΕΕ και κρατών-μελών²⁶¹. Όμως και πάλι παρά των διαβεβαιώσεων της Ένωσης στην ψηφοφορία για την υιοθέτηση του Συμφώνου (2018) οι διαδικασίες δεν κύλησαν ομαλά με τρία κράτη-μέλη να το καταψηφίζουν και άλλα πέντε να απέχουν²⁶².

Συνεπώς, βλέποντας τη στάση και τον ισχυρό ρόλο που διατηρούν τα κράτη-μέλη στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων πάνω στο ζήτημα της μετανάστευσης, δεν αποτελεί έκπληξη η στασιμότητα στην ανταπόκριση του ζητήματος της ανθρώπινης κινητικότητας στα πλαίσια της κλιματικής αλλαγής.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Είναι προφανές πως η εξέλιξη του κανονιστικού και πολιτικού πλαισίου γύρω από το ζήτημα της κλιματικής μετανάστευσης, συναντά διαδικαστικά και ουσιαστικά προβλήματα. Από την μια η ΕΕ θεωρεί πως μέσω της χρηματοδότησης ερευνών και συμμετοχής σε σχετικούς οργανισμούς καταφέρνει να συνδράμει ουσιαστικά στα βήματα για την εύρεση λύσης της ανθρώπινης μετακίνησης στα πλαίσια της κλιματικής αλλαγής²⁶³. Από την άλλη όμως, οι διαφορετικές προσεγγίσεις και το δυσανάλογο επίπεδο ενασχόλησης και προώθησης του ζητήματος από τα διαφορετικά πεδία πολιτικής, όπου αυτό εντάσσεται, δεν επιτρέπουν τον συντονισμό και αρμονία των πολιτικών ώστε να οδηγηθεί η ΕΕ σε ένα νέο και πιο ολοκληρωμένο πλαίσιο

²⁵⁸ European Parliament, *Factsheet on European Immigration Policy*, Διαθέσιμο στο:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/152/immigration-policy>

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Βλ. Treaty on the Functioning of the European Union, άρθρο 79, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E079>

²⁶¹ European Commission, *‘What is the Global Compact For Safe, Orderly And Regular Migration?’* Memo, 14 November 2018, Διαθέσιμο στο:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_6417

²⁶² S. Fella, *‘The United Nations Compact for Migration’*, House of Commons, Research Briefing, 2019, Διαθέσιμο στο: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8459/>

²⁶³ EU, *‘Submission to the UN Special Rapporteur on IDPs ahead of her report on internal displacement in the context of the slow-onset adverse effects of climate change’*, 2020, Διαθέσιμο στο: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPs/International-Regional/european-union-idp-climate-2.pdf>

αντιμετώπισης της ανθρώπινης μετακίνησης στα πλαίσια της κλιματικής αλλαγής. Σίγουρα, οι δυσκολίες της εύρεσης μιας κοινά αποδεκτής εννοιολόγησης δυσχεραίνουν το έργο προς μια κοινή πολιτική λύση. Ωστόσο, δεν υπάρχει απ' ό τι φαίνεται και υψηλό επίπεδο πολιτικής βούλησης ούτε των κρατών ούτε των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να γίνουν υποχωρήσεις για να βρεθεί ένας κοινός τόπος γόνιμων διαβουλεύσεων. Φυσικά, ο καθένας επικεντρώνεται στην πολιτική και δράση που ευνοεί τα εκάστοτε συμφέροντα.

Σίγουρα, τα εμπόδια αυτά δεν είναι αδύνατο να παρακαμφθούν. Με βάση στην σωστή έρευνα, με συχνότερες διαβουλεύσεις και ανταλλαγή πληροφοριών και οπτικών προσέγγισης είναι πιθανό να βρεθούν ευκολότερα κοινά σημεία. Αυτό προϋποθέτει τη δέσμευση των κρατών-μελών και τη σύμπραξη των ανάλογων Διευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Τέλος, οι παραπάνω αναφορές δεν είναι εξαντλητικές ως προς τα εμπόδια που συμβάλουν στην ανεπαρκή ανταπόκριση της Ένωσης στο ζήτημα, καθώς άλλα κοινωνικά –μεταξύ άλλων- φαινόμενα που μπορεί να συντρέχουν (π.χ. προσφυγική κρίση 2015) επηρεάζουν τις θέσεις των κρατών-μελών στο ζήτημα της ανθρώπινης κινητικότητας στα πλαίσια της κλιματικής αλλαγής.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- **Ελληνόγλωσση**

Ε. Δούση, «Διεθνές Δίκαιο και Διπλωματία της Κλιματικής Αλλαγής», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020

Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, άρθρο 3, Διαθέσιμη στο : https://www.echr.coe.int/documents/convention_ell.pdf

Ηνωμένα Έθνη, «Σύμβαση για το καθεστώς των προσφύγων», 1951, Γενεύη, Διαθέσιμη στο: <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2018/01/04-symvasiprotokollo.pdf>

Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2018/01/04-symvasiprotokollo.pdf>

- **Ξενόγλωσση**

Adaptation Fund, Διαθέσιμο στο: <https://www.adaptation-fund.org/>

A. Arnall, “Resettlement as climate change adaptation: what can be learned from state-led relocation in rural Africa and Asia?”, *Climate and Development*, 11:3, 253-263, 2019, DOI:10.1080/17565529.2018.1442799

Ammer and all, ‘Time to act - How the EU can lead on climate change and migration’, Heinrich Böll Stiftung, 2014, Διαθέσιμο στο:

<https://environmentalmigration.iom.int/time-act-how-eu-can-lead-climate-change-and-migration>

A., Kraler, T., Cernei, M., Noack, “Climate Refugees” Legal and policy responses to environmentally induced migration”, Directorate of Internal Policies, European Parliament, Brussels, 2011, Διαθέσιμο στο :

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

B. Docherty & T. Giannini, “Symposium: Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Climate Refugee Treaty”, (2009), Διαθέσιμο στο: <https://climate.law.columbia.edu/sites/default/files/content/5c3e836f23a774ba2e115c36a8f72fd3e218.pdf>

Council of the European Union, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, Brussels, 2009, Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_0.pdf

E. Petrillo ‘Environmental Migrations from Conflict-Affected Countries: Focus on EU Policy Response’, The Hague Institute for Global Justice, Working Paper 6, 2015, Διαθέσιμο στο: <https://environmentalmigration.iom.int/environmental-migrations-conflict-affected-countries-focus-eu-policy-response>

European Commission, ‘Areas of EU action’, Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_el

European Commission, “Climate change, environmental degradation and migration”, SWD (2013)/138 final, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0138&from=EN>

European Commission, COM (2020)/613 final, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A613%3AFIN>

European Commission, COM/2016/0466 final, Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0466/COM_COM\(2016\)0466_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0466/COM_COM(2016)0466_EN.pdf)

European Commission, Commission Staff Working Document fitness check on EU Legislation on legal migration, SWD(2019)1055, Διαθέσιμο στο: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2019\)1055&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2019)1055&lang=en)

European Commission, Communication on “The European Green New Deal”, COM(2019) 640 final, Διαθέσιμο στο : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

European Commission -Departments and executive agencies, Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/departments_en

European Commission, 'Enhancing Legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy', COM (2018)/635 final, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0635>

European Commission, Supporting policy with scientific evidence, Διαθέσιμο στο: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/organisation/platform-disaster-displacement_en

EU input to the UN Secretary-General's report on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", Διαθέσιμο στο: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/stocktaking_eu.pdf

European Commission, Temporary Protection, Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en

European Commission, 'What is the Global Compact For Safe, Orderly And Regular Migration?' Memo, 14 November 2018, Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_6417

European Parliament, Factsheet on European Immigration Policy, Διαθέσιμο στο: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/152/immigration-policy>

EU, 'Submission to the UN Special Rapporteur on IDPs ahead of her report on internal displacement in the context of the slow-onset adverse effects of climate change', 2020, Διαθέσιμο στο: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPs/International-Regional/european-union-idp-climate-2.pdf>

EUR-Lex, Qualification Directive, Directive 2011/95/EU, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>

G. Bettini, S. Louise Nash, G. Gioli, "One Step Forward, Two Steps Back? The Fading Contours of (In)Justice in Competing Discourses on Climate Migration", The Geographic Journal (2017), 2016, Διαθέσιμο στο: <https://rgs-ibg.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/geoj.12192>

Gemenne, F. and Blocher, J., "How can migration serve adaptation to climate change? Challenges to fleshing out a policy ideal", Geographical Journal, 183: 336-347, 2017, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1111/geoj.12205>

Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Final Draft, Morocco, December 2018, Διαθέσιμο στο: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf

Global Protection Cluster, Διαθέσιμο στο: <https://www.globalprotectioncluster.org/>

Green Climate Fund, Διαθέσιμο στο: <https://www.greenclimate.fund/>

ICMPD, 'Comparative Study on Categorized Protection', 2006, Διαθέσιμο στο: <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/cb.study.pdf>

I.G. Meltem, 'What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the New European Pact on Migration and Asylum', EU Migration Law Blog, 11 November 2020, Διαθέσιμο στο: <https://eumigrationlawblog.eu/what-a-difference-two-decades-make-the-shift-from-temporary-to-immediate-protection-in-the-new-european-pact-on-asylum-and-migration/>

IDCM, Διαθέσιμο στο: <https://www.internal-displacement.org/>

IDCM, "Global Report on Internal Displacement 2021", Norwegian Refugee Council, 2021, Διαθέσιμο στο: https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf#page=38?v=2

IDCM, Pacific response to disaster displacement project, Διαθέσιμο στο: <https://www.internal-displacement.org/pacific-disasters>

International Covenant on Civil and Political Rights, 1996, Διαθέσιμο στο: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

IOM, Environmental Migration Portal, Διαθέσιμο στο: <https://environmentalmigration.iom.int/environmental-migration-1>

IOM, 'Mapping Human Mobility and Climate Change in Relevant National Policies and Institutional Frameworks' (2018), WIM Task Force on Displacement Activity I.1, Διαθέσιμο στο: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/20180917%20WIM%20TFD%20I.1%20Output%20final.pdf>

IOM, "Migration, Environment and Climate Change", IOM Publications, PUB2019/013/L, Διαθέσιμο στο : <https://environmentalmigration.iom.int/ioms-engagement-migration-environment-and-climate-change>

IOM, MECC- Environmental Migration Portal, Διαθέσιμο στο : <https://environmentalmigration.iom.int/mecc-division>

IOM, «Conference on Climate Change, Environmental Degradation and Migration: Addressing Vulnerabilities and Harnessing Opportunities», Geneva, 19 February 2008

IOM, "Environmental Migration", Environmental Migration Portal, Διαθέσιμο στο : <https://environmentalmigration.iom.int/environmental-migration-1>

IPCC, Reports: <https://www.ipcc.ch/2021/08/09/ar6-wg1-20210809-pr/>

Joanna Apap, "The concept of 'climate refugee' - Towards a possible definition", EPRS: European Parliamentary Research Service, p.3, February 2019, Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)

J.T. Houghton, G.J. Jenkins and J.J. Ephraums, 'Climate Change: The IPCC Scientific Assessment' (World Meteorological Organization/United Nations Environment Program

- Intergovernmental Panel on Climate Change 1990), Διαθέσιμο στο:
<http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/>
- Kaelin, Walter, ‘The Global Compact on Migration: A Ray of Hope for Disaster-Displaced Persons.’ International Journal of Refugee Law, 2019, DOI:10.1093/ijrl/eeY047
- Kälin, W., “From the Nansen principles to the Nansen initiative”, Forced Migration Review, (41), 2012, Διαθέσιμο στο: <https://www.fmreview.org/preventing/kalin>
- Kampala Convention, African Union, 23rd of October 2009, Διαθέσιμο στο :
https://au.int/sites/default/files/treaties/36846-treaty-kampala_convention.pdf
- Kira Vinke, Jonas Bergmann, Julia Blocher, Himani Upadhyay, Roman Hoffmann, “Migration as Adaptation?”, Migration Studies, Volume 8, Issue 4, December 2020, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1093/migration/mnaa029>
- Mayrhofer, Monika & Ammer, Margit, “People Moving in the Context of Environmental Change: The Cautious Approach of the European Union”, European Journal of Migration and Law 16, 389-429, 2014, DOI:10.1163/15718166-12342062
- M. Cooper, ‘Migration and Disaster-Induced Displacement: European Policy, Practice, and Perspective’, Center for Global Development, Working Paper 308, 88, 2012, Διαθέσιμο στο: <https://www.cgdev.org/publication/migration-and-disaster-induced-displacement-european-policy-practice-and-perspective>
- McAdam, J., & Ferris, E. , “Planned Relocations in the Context of Climate Change: Unpacking the Legal and Conceptual Issues, Cambridge International Law Journal”, 4(1), 137-166., 2015, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.7574/cjicl.04.01.137>
- M. Couldrey, M. Herson, “Forced Migration Review-Climate Change and Displacement”, Refugee Study Center, Issue 31, October 2008
- Nansen Conference, “Climate Change and Displacement in the 21st Century” , 5-7 Ιουνίου 2011, Νορβηγία, Διαθέσιμο στο <https://www.unhcr.org/4ea969729.pdf>
- Nansen Initiative, Definitions, 2013, Διαθέσιμο στο:
<https://www.unhcr.org/5448c7939.pdf>
- Nansen Initiative, Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the context of Disasters and Climate Change (Protection Agenda), Volume I., 2015, Διαθέσιμο στο: <https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>
- Platform on Disaster Displacement, Follow-up to the Nansen Initiative, Διαθέσιμο στο:
<https://disasterdisplacement.org/>

R. Black, “Environmental Refugees: Myth or Reality?”, UNHCR, Working Paper No. 34, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/research/working/3ae6a0d00/environmental-refugees-myth-reality-richard-black.html>

R. Oakes, S. Banerjee, K. Warner, “Human Mobility and Adaptation to Environmental Change”, World Migration Report 2020, 01.04.2020, Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1002/wom3.19>

S. Behrman, and K. Avidan, eds., “Climate refugees: beyond the legal impasse?” , Routledge, 2018

S. Fella, ‘The United Nations Compact for Migration’, House of Commons, Research Briefing, 2019, Διαθέσιμο στο: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8459/>

S. Lavenex & R. Kunz, “The Migration–Development Nexus in EU External Relations”, Journal of European Integration, 30:3, 439-457, DOI:10.1080/07036330802142152

T. Afifi , M. Franck, et al., “ Integrating Human Mobility within National Adaptation Plans”, Policy Brief No.9, UNU-EHS Publication Series, June 2014

“The Peninsula Principles on Climate Displacement within States”, Displacement Solutions, 2013, Διαθέσιμο στο: <https://environmentalmigration.iom.int/peninsula-principles-climate-displacement-within-states>

Treaty on the Functioning of the European Union, Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E079>

United Nations Conference of the Parties, ‘The Paris Agreement’ (United Nations Climate Change Conference, Paris, 2015), Διαθέσιμο στο: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

United Nations General Assembly, resolution 48/116, ‘Office of the United Nations High Commissioner for Refugees’, 20 Δεκεμβρίου 1993, Διαθέσιμο στο: <https://www.refworld.org/docid/3b00f2151c.html>

United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992, Διαθέσιμο στο: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

UNFCCC Decision 1/CP.16 The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action Under the Convention (UNFCCC/CP/2010/7/Add.1) [Decision 1/CP.16], Διαθέσιμο στο : <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07.pdf>

UN Sustainable Development Goals, Διαθέσιμο στο: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

UN- Taskforce on Displacement, Διαθέσιμο στο: <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-1>

UNHCR, Climate change and disaster displacement, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>

UNHCR - Guiding Principles on Internal Displacement, Διαθέσιμο στο : <https://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>

UNHCR, Internally Displaced People, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/internally-displaced-people.html>

UNHCR, New York Declaration for Refugees and Migrants, 2016, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>

UNHCR, “Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating good practices and preparing for the future”, Report, Sanremo, Italy, 12-14 March, 2014, Διαθέσιμο στο : <https://www.unhcr.org/54082cc69.pdf>

UNCHR, Who we help, Διαθέσιμο στο: <https://www.unhcr.org/who-we-help.html>

V.O. Kolmannskog, “Future floods of refugees- A comment on climate change, conflict and forced migration”, Norwegian Refugee Council, April 2008